

“Quaderno SVIMEZ” n. 30

RAPPORTO SVIMEZ 2011

SULLA FINANZA DEI COMUNI

a cura di

Federico Pica e Salvatore Villani



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni
(a cura di F. Pica e S. Villani)

INDICE

| | Pag. |
|--|------|
| Prefazione, <i>di Adriano Giannola</i> | 7 |
| Parere reso dal Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, concernente i contenuti della “manovra Monti” | 11 |
| Avvertenze | 19 |
| Cap. I Introduzione e sintesi | 23 |
| Cap. II Le questioni del federalismo fiscale ed il ruolo dei Comuni | 47 |
| Cap. III La gestione della finanza dei Comuni nel 2010 | 63 |
| Cap. IV Le spese correnti | 75 |
| Cap. V L’autonomia tributaria | 101 |
| Cap. VI Compartecipazioni e trasferimenti | 123 |
| Cap. VII Le entrate correnti | 149 |
| Cap. VIII I mutui e le spese in conto capitale | 159 |
| Cap. IX L’accumulazione di capitale | 175 |
| Cap. X Il patto di stabilità | 187 |
| Cap. XI Le questioni del dissesto | 213 |
| Cap. XII Considerazioni conclusive | 229 |
| Appendice 1 Contenuti del d.lgs. 23/2011 | 251 |
| Appendice 2 Contenuti dello schema di decreto integrativo e correttivo delle norme sul federalismo fiscale | 255 |
| Appendice 3 Le misure anticrisi e gli Enti locali | 261 |
| Appendice 4 La questione dell’esportazione dei tributi | 281 |

Prefazione

Questo *Rapporto* propone una organica analisi della finanza dei Comuni; esso si iscrive nella consolidata tradizione SVIMEZ di attenzione alla finanza locale, testimoniata dal fatto che ad essa è sistematicamente dedicato un capitolo del *Rapporto annuale sul Mezzogiorno*.

L'esigenza specifica di una ampia, documentata e problematica ricognizione di questo ambito della finanza pubblica è maturata alla luce del fatto che, negli anni recenti e in rapida progressione, proprio i Comuni sono stati investiti da un lato dall'attuazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale (decreto legislativo 14 maggio 2011, n. 23 che reca *Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*, la cui applicazione è prevista per il 2012) e, per altro verso, dai pesanti interventi nelle manovre correttive succedutesi ad opera di uno Stato Centrale pressato dall'urgenza di stabilizzare e ridurre il rapporto debito pubblico / prodotto interno lordo.

In questo lavoro c'è ampia documentazione di come le finanze dei Comuni italiani siano significativamente condizionate da questa duplice azione che di fatto incide sulla loro capacità operativa e - insidiandone l'efficienza - ne pregiudica l'efficacia proprio quando essa si fa più cruciale per gestire gli squilibri sociali del Sistema Italia.

La consapevolezza che questi Enti costituiscono una cerniera essenziale per la tenuta sociale e l'aspettativa di un lungo percorso di austerità e di sacrifici, che l'attuale esecutivo ha eloquentemente inaugurato, inducono la SVIMEZ a porre sotto osservazione con sistematicità questo settore: è così in cantiere un prossimo *Rapporto*, che avrà ad oggetto i dati (di cassa) riferiti alla gestione 2011, allorché essi, presumibilmente nei primi mesi del 2012, saranno disponibili.

Molteplici sono i piani di analisi e documentazione che contribuiscono a fare del *Rapporto* un utile strumento per addetti ai lavori e per chi voglia approcciare un tema così rilevante.

Accanto alla funzione di documentazione organica, è di particolare interesse la riflessione del *Rapporto* sulle dinamiche e le prospettive di questo comparto della finanza pubblica; una riflessione che segnala alcune criticità che in questa fase di mutamento investono, specie in prospettiva, l'articolazione territoriale della finanza comunale.

Il *Rapporto* solleva la questione - centrale - della sostenibilità finanziaria dei servizi di competenza comunale. In proposito si rileva che l'impostazione del d.lgs. 23/2011 non assicura per nulla la sostenibilità. Il decreto, infatti, è ancora basato sul criterio della spesa storica e non tiene conto del fatto che parte sostanziale delle spese dei Comuni concerne i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione) e non le funzioni fondamentali degli Enti (art. 117, comma 2, lett. *p*)); una carenza che "*...confligge con qualsivoglia serio impianto di finanziamento di servizi concernenti i Livelli Essenziali delle Prestazioni*".

Parimenti carente appare l'applicazione della norma di salvaguardia, riferita alla flessibilità fiscale (prevista dall' art. 2, comma 2, lett. *cc*), della legge delega 42/2009) che non è stata adeguatamente tenuta fin qui in conto, disattendendo la "*previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale*". Si rileva come questi caratteri non si riscontrino nei tributi che sono stati ipotizzati cosicché, al momento, il grado di autonomia di bilancio è assai basso per la generalità dei Comuni, e lo è - in particolare - per i Comuni meridionali, che per la maggior parte sono Comuni a minore capacità fiscale. L'esperienza degli ultimi anni conferma per il Sud, rispetto al resto del Paese, una strutturale minore elasticità al PIL dei principali tributi comunali. Tutto ciò consolida, ed in prospettiva accentua, il

progressivo divergere della capacità di spesa sociale dei Comuni meridionali (inferiore di oltre il 35% rispetto al resto d'Italia). Per gli amministratori meridionali che volessero garantire con il criterio dei costi standard una spesa paragonabile a quella dei Comuni settentrionali per le funzioni previste dall'art. 117 comma 2, lett. *m*) e *p*), si imporrebbe la drastica alternativa di praticare una riduzione delle spese per le "altre funzioni" superiore al 50%.

Altrettanto importante appare la conclusione del *Rapporto*, che scaturisce da una attenta lettura dei dati, secondo la quale nel d.lgs. 23/2011 (e successiva legislazione) vi è stata una consistente ed ingiustificata sopravvalutazione della questione del debito dei Comuni, con la conseguenza di aver messo in campo un eccesso di vincoli anche, e non soltanto, attraverso il patto di stabilità interno. Di conseguenza, l'accumulazione di capitale pubblico da destinare alla produzione dei servizi degli Enti locali è stata ampiamente compromessa in questi anni e, anche in tal caso, con particolare intensità nel Mezzogiorno che soffre di più la mancata attuazione, a 10 anni della riforma del titolo V, dell'art. 119, comma 5, della Costituzione.

Si fa osservare che il debito dei Comuni è, per dettato costituzionale, a fronte di investimenti e che le rate annuali di ammortamento dei mutui *debbono* essere finanziate sulla parte corrente dei bilanci; ne consegue, dall'analisi delle evidenze contabili, un indebitamento netto dei Comuni (nuovo debito al netto dei rimborsi) costantemente negativo per gli ultimi anni.

Viene anche analizzata la questione sollevata dalla lettera BCE dell'agosto 2011 sotto il titolo dell'"indebitamento commerciale", cioè di somme dovute a fornitori e non tempestivamente pagate; le norme al riguardo introdotte nella legge di stabilità 2012 comportano con evidenza la necessità di un raccordo con la normativa che presiede alla dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dei Comuni, raccordo che può avere conseguenze rilevanti.

La conclusione non particolarmente confortante del *Rapporto* è quella che, con gli interventi finora posti in atto, o prospettati, o di riforma, per quel che riguarda il cosiddetto *Federalismo Municipale* si vada a produrre, in Italia, “*non il 'federalismo fiscale', qualsiasi cosa questa espressione significhi, ma...una riforma ambigua e problematica (... ottenuta cambiando semplicemente il nome degli oggetti) del sistema vigente*”. La penetrante analisi del *Rapporto* ci consegna dunque la preoccupante prospettiva di una riforma che rischia di rivelarsi insostenibile, specie per i Comuni del Mezzogiorno perché si traduce in un’elevata pressione fiscale a fronte una fornitura di servizi del tutto insufficiente. Un esito destinato a riverberarsi negativamente sull’efficienza produttiva penalizzata dall’operare congiunto del taglio delle risorse, dell’elasticità fiscale del tutto carente, nonché del regime vincolistico (patto di stabilità interno e dintorni), che inibisce la scelta della combinazione più opportuna dei fattori produttivi. Al ridursi della scala produttiva, il peso dei costi fissi pregiudica inevitabilmente le condizioni dell’offerta dei servizi.

Emerge, in definitiva, un quadro del *Federalismo Municipale* in assoluta contraddizione con la pretesa-promessa di elevare il criterio dei costi standard a “stella polare” per la gestione degli Enti locali e per la loro valutazione. Una conclusione, commenta il *Rapporto*, paradossale oltre che preoccupante se si considera che l’architettura in fase di realizzazione è il distillato di chi, in nome del “federalismo”, aveva fatto dell’ autonomia degli Enti la propria bandiera.

Adriano Giannola

Parere reso dal Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, concernente i contenuti della “manovra Monti” (parere espresso nella riunione del 16 dicembre 2011)*.

1. Il Gruppo di lavoro SVIMEZ sul federalismo fiscale, con riferimento ai contenuti concernenti i Comuni di cui alla legge di conversione del d.l. 201/2011 (“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”: manovra finanziaria del Governo Monti), osserva anzitutto che i provvedimenti che sono stati decisi vanno valutati tenendo conto dell’insieme delle norme prodotte a partire dal 2010 e concernenti la disciplina di finanza locale riferita agli anni 2011 e seguenti. Questa necessità è resa estrema in presenza di una legislazione alluvionale ed ampiamente sconnessa. Si tratta dei provvedimenti seguenti:

1. Manovra economica estiva 2010 (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).
2. Legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220).
3. Decreto milleproroghe 2011 (il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10).

*Il Gruppo di lavoro è composto dal prof. Adriano Giannola, ordinario di Economia Bancaria nell’Università “Federico II” di Napoli” e Presidente della SVIMEZ; dal prof. Domenicantonio Fausto, già ordinario di Scienza delle Finanze nell’Università “Federico II” di Napoli; dalla dott.ssa Franca Moro della SVIMEZ; dal dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ; dal prof. Federico Pica, già ordinario di Scienza delle Finanze nell’Università “Federico II” di Napoli; dal prof. Gaetano Stornaiuolo, professore associato di Scienza delle Finanze nell’Università “Federico II” di Napoli; dal prof. Massimo Villone, ordinario di Diritto costituzionale nell’Università “Federico II” di Napoli; dal prof. Salvatore Villani, professore incaricato di Teoria del federalismo fiscale e di Scienza delle Finanze nella medesima università.

4. Manovra correttiva dei conti pubblici del 2011 (decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).
5. Manovra estiva bis 2011 (decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148).
6. Statuto delle imprese (legge 11 novembre 2011, n. 180).
7. Legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011 n. 183).

Vi è, evidentemente, la necessità di riesaminare la normativa vigente. Dal punto di vista degli Enti a minore capacità fiscale e, dunque, in via prevalente dei Comuni del Mezzogiorno si pongono tre principali questioni.

Il Gruppo di lavoro osserva, *anzitutto*, che vi è, con ogni evidenza, una questione di *sostenibilità finanziaria* dei servizi; l'impostazione del d.lgs. 23/2011 è ancora basata sul criterio della spesa storica e cioè della spesa degli Enti risultante per gli ultimi anni. Ove anche si prescindano dalle banalità insopportabili dell'"albero storto" (cfr. la Relazione Copaff del maggio 2010), l'affermazione che la distribuzione attuale delle somme comunque attribuite sulla parte corrente dei bilanci dallo Stato ai Comuni è sbagliata va condivisa, nel senso che essa non corrisponde né al criterio del fabbisogno, né a quello della compensazione della minore capacità fiscale degli Enti. Per decidere in quale direzione questa distribuzione vada corretta è tuttavia necessario definire un plausibile punto di arrivo, che ad avviso del gruppo di lavoro non può che essere quello stabilito nell'art. 2, comma 2, della L. 42/2009 (cfr. spec. lett. *e*) e lett. *m*), sub 1)).

L'osservazione che riteniamo fondamentale, al riguardo, è quella che, nell'attuazione della riforma, non si è tenuto conto del fatto che parte sostanziale delle spese dei Comuni concerne i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione) e non le funzioni fondamentali degli Enti (art.

117, comma 2, lett. p)). Per le prime, il principio della uniformità delle prestazioni, così come stabilito nella norma costituzionale, vale in modo più rigoroso che per le seconde.

Osserviamo, *in secondo luogo*, che la norma di salvaguardia, riferita alla flessibilità fiscale, non è stata tenuta in conto, nei provvedimenti fin qui adottati, in modo corretto. L'art. 2, comma 2, lett. cc), della legge delega 42/2009 aveva introdotto una particolare accezione del termine “flessibilità fiscale”, stabilendo che con i decreti delegati occorreva introdurre “un sistema articolato su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale”. È da chiarire quale senso abbia, ammesso che ne abbia, il sovrapporsi di tributi che hanno uguale “ragione” (addizionale IRPEF, IMU prime case, “tassa” per lo smaltimento rifiuti) e che si applicano sui residenti.

In terzo luogo, il Gruppo di lavoro ha rilevato che l'accumulazione di capitale pubblico, da destinare alla produzione dei servizi degli Enti locali, è stata ampiamente compromessa in questi anni, per effetto della normativa concernente il patto di stabilità interno, ma per effetto anche della mancata attuazione, a 10 anni dalla riforma costituzionale, dell'art. 119, comma 5, della Costituzione. Ciò vale nella maggiore misura per gli Enti del Mezzogiorno, in ordine ai quali, come il *Rapporto SVIMEZ sulla finanza dei Comuni* mostra, vi è un evidente problema di recupero dei divari che sono in atto. Va rilevato, a questi riguardi, che l'impianto attuale del patto di stabilità interno, per la parte concernente il conto capitale, si presenta eccessivamente severo e preclusivo delle scelte degli Enti. In prospettiva, occorrerà rivederne i contenuti, nel senso di una maggiore selettività. Proprio perché vi sono ragioni di razionamento, vanno definiti e fatti valere in concreto – con riferimento ai Comuni, ma anche al ruolo delle Regioni, costituzionalmente stabilito, concernente il *governo del territorio* – meccanismi selettivi, di incentivo e disincentivo, che contemperino queste ragioni con il diritto delle collettività ordinate

nell'Ente Comune di fare delle risorse disponibili l'uso che esse ritengano appropriato.

2. Riteniamo che la reintroduzione dell'ICI prima casa, decisa con la “manovra Monti”, costituisca una scelta del tutto utile ed opportuna. Vanno considerati con ogni attenzione, a nostro avviso, i dati recati nella tabella 2 di Cap. XII, del *Rapporto SVIMEZ sulla finanza dei Comuni*, tabella che riportiamo nuovamente qui di seguito. In euro 2010, fatto uguale a 100 l'importo delle entrate correnti dei Comuni del Mezzogiorno nel 1991, l'importo corrispondente per i Comuni del Centro “vale” per lo stesso anno 138,9 (+38,9%); nel 1996, e cioè dopo che l'ICI è stata istituita, il divario, misurato in analogo modo, si riduce al 35,8%. Questo risultato è prodotto non dall'ICI (tributo fortemente progressivo rispetto al reddito delle collettività territoriali), ma è effetto dei meccanismi perequativi (compreso un trasferimento a fronte dello sforzo fiscale) che il d.lgs. 504/1992 aveva recato. I trasferimenti erariali si riducono, tra i due anni, del 47,7% nel Centro-Nord e del 27,8 nel Mezzogiorno.

Nel 2006, e cioè prima della abolizione dell'ICI “prima casa”, fatto uguale a 100 l'importo delle entrate correnti per i Comuni del Mezzogiorno, quello riferito ai Comuni del Centro è pari a 129,3 (+29,3%); al 2010 il divario cresce fino al 33,6%. Tra i due anni i trasferimenti correnti crescono del 32,8% nel Centro-Nord e del 5,3% nel Mezzogiorno. Se ci riferiamo al raffronto tra Mezzogiorno (M) e Centro (C) il divario nel gettito che risulta per le entrate tributarie pro capite ($C - M$) per il 1991 si somma al divario ($M - C$), *a favore dei Comuni del Centro*, nei trasferimenti; al 1996 il primo divario è *compensato* nella misura del 36% dal secondo. Al 2010 il maggiore livello delle entrate tributarie per i Comuni del Centro (corrispondente, come il *Rapporto SVIMEZ sulla finanza dei Comuni* mostra, ad una minore pressione fiscale e, nel contempo, ad un più elevato livello delle prestazioni fruitive dai

cittadini) si aggiunge il maggior livello dei trasferimenti: in tal modo, lo Stato non riduce i divari, ma contribuisce ad accrescerli, ripartendo in modo inappropriato ed anticostituzionale i trasferimenti.

Condividiamo, per questi motivi, una delle principali conclusioni del *Rapporto SVIMEZ sulla finanza dei Comuni*: il trattamento in sede ICI delle “prime case” ha prodotto (o concorso a produrre) un totale stravolgimento, rispetto al principio stabilito nell’art. 119, comma 3, della Costituzione. La reintroduzione, attraverso l’IMU, dell’imposizione sulle “prime case” può ora costituire occasione, come il Ministro Giarda ha già dichiarato, per riconsiderare la questione del riparto dei trasferimenti erariali sul territorio, nel senso che la Costituzione e la stessa legge 42/2009 prefigurano.

3. Anche sul piano distributivo, appare irragionevole il criterio di cui alla legislazione vigente, concernente i “tagli” ai trasferimenti erariali ai Comuni. Reca disposizioni al riguardo l’art. 14, comma 2, della legge 122/2010 (“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”), nonché l’art. 3, comma 17, e l’art. 14, comma 13 bis, della “manovra finanziaria” del Governo Monti.

Il primo dei due provvedimenti aveva previsto, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, un taglio di 1.500 milioni per il 2011 e di 2.500 milioni per il 2012, da ripartire “secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato- città ed autonomie locali e recepiti con decreto annuale del Ministro dell’Interno, secondo principi che tengono conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, della minore incidenza percentuale delle spese di personale rispetto alla spesa corrente complessiva e del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria”. I criteri così enunciati sono fortemente problematici ed in via generale pregiudizievoli per i Comuni del

Mezzogiorno meno dotati di risorse; la “virtù” dipende fortemente dalla maggiore capacità fiscale, che determina una maggiore spesa corrente e, quindi, una minore incidenza, rispetto ad essa, delle spese di personale e determina, altresì, una maggiore autonomia finanziaria. In via di fatto, i criteri anzidetti, a tutt’oggi, non sono stati utilmente specificati, sicché il taglio, per il 2011, non è avvenuto sulla base di essi ma con metodo lineare rispetto alle risorse in godimento, il che di per sé non è buona cosa.

La “manovra finanziaria” Monti collega il taglio dei trasferimenti al maggior gettito della “imposta municipale propria” e del “tributo comunale sui rifiuti e sui servizi”, applicati alla misura base. Il meccanismo, nella sostanza, corrisponde a quello adottato nel 1992 per l’ICI ed ha dunque una sua forte plausibilità.

In via generale, è necessario che il sistema della finanza dei Comuni, dopo le incursioni del c.d. “federalismo municipale”, sia oggetto di una seria verifica, da condurre all’interno dei principi stabiliti nell’art. 2 della L. 42/2009.

Tab. 1. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) in euro 2010*

| Voci | 1991 | 1996 | 2006 | 2010 |
|-----------------------|---------|-------------|-------|---------|
| | | Nord | | |
| Entrate correnti | 1.063,8 | 986,4 | 863,3 | 945,3 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 529,3 | 275,8 | 206,6 | 257,9 |
| Entrate tributarie | 222,4 | 404,7 | 394,3 | 410,6 |
| | | Centro | | |
| Entrate correnti | 1.063,1 | 1.017,2 | 948,2 | 1.042,6 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 610,8 | 321,3 | 248,2 | 364,5 |
| Entrate tributarie | 221,1 | 444,2 | 385,3 | 385,0 |
| | | Centro-Nord | | |
| Entrate correnti | 1.063,6 | 996,3 | 890,5 | 976,5 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 555,4 | 290,4 | 219,9 | 292,1 |
| Entrate tributarie | 222,0 | 417,4 | 391,5 | 402,4 |
| | | Mezzogiorno | | |
| Entrate correnti | 765,1 | 733,9 | 733,1 | 780,6 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 555,8 | 401,5 | 314,9 | 331,7 |
| Entrate tributarie | 119,3 | 226,0 | 270,9 | 298,8 |
| | | Italia | | |
| Entrate correnti | 976,9 | 919,6 | 846,3 | 922,5 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 555,5 | 322,9 | 246,6 | 303,0 |
| Entrate tributarie | 192,2 | 361,5 | 357,6 | 373,8 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Avvertenze

Le conclusioni del Rapporto sono proposte in Cap. XII. Ci limitiamo qui ad alcune avvertenze di ordine del tutto generale.

1. I dati qui prospettati sono riferiti agli anni fino al 2010. Si tratta di dati di cassa, salvo diverso avviso, in pro capite, espressi in euro 2010. Poiché viene proposto un percorso (1991-2010; 1997-2010; 2008-2010), la perdita di informazioni che è dovuta alla decisione di non fare ricorso a dati di competenza (in realtà, disponibili fino al 2009) è compensata dalla maggiore tempestività del dato. Si veda, comunque, per taluni approfondimenti di ordine tecnico, l'articolo di Stefania Torre, *Competenza e cassa nel sistema contabile degli Enti locali*, "Rivista economica del Mezzogiorno" della SVIMEZ, n. 1, 2008.

2. Per le ragioni che più ampiamente sono indicate in Cap. XII (cfr. §§ 12.1 e 12.2), questo Rapporto concerne la sola finanza dei Comuni appartenenti al territorio di Regioni a statuto ordinario. Non sono perciò considerati né gli Enti appartenenti a Regioni a statuto speciale, né le Province appartenenti al territorio di Regioni a statuto ordinario.

3. Il lavoro che qui proponiamo è stato predisposto in una duplice prospettiva. Da un lato, si tratta di materiali che potranno risultare utili nella valutazione degli effetti del c.d. federalismo municipale (d.lgs. 23/2011) quali potranno verificarsi a partire dal 2012. Per altro verso, nei prossimi mesi diverrà ancora di più evidente l'impatto della situazione congiunturale che è in atto sui dati della finanza dei Comuni, compresi in essa gli effetti dei provvedimenti (delle "manovre") con cui si sta tentando di far ad essa fronte.

4. La scelta di destinare un massimo di attenzione alle questioni dei servizi degli Enti locali (Cap. IV), dell'autonomia tributaria (Cap. V), del debito (Cap. VIII) e del dissesto dei Comuni (Cap. XI) non è, evidentemente, casuale. Le

prime due questioni concernono i contenuti del “federalismo”: riteniamo, al riguardo, della maggiore importanza i problemi delle spese di assistenza, in realtà pertinenti rispetto all’art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione, e non alla lett. *p*) del medesimo articolo, ed altresì i problemi della flessibilità fiscale, di cui all’art. 2, comma 2, lett. *bb*) e *cc*) della legge delega 42/2009. Invece, i temi dell’indebitamento e del debito concernono i vincoli del patto di stabilità in sede europea e la loro traduzione nella legislazione italiana. Le questioni del dissesto, infine, in particolare rilevano nell’attuale situazione congiunturale (cfr. il Cap. XI)

5. Indichiamo con la mera menzione dell’articolo, ed eventuale comma e lettera, le norme della Costituzione della Repubblica (ad es., art. 117, comma 2, lett. *p*)); con TUEL il “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali” di cui al decreto legislativo 267/2000 e successive modificazioni; con legge delega la legge 5 maggio 2009 recante “Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”.

6. All’art. 8, comma 3, della legge delega viene indicato che tra le spese “riconducibili al vincolo dell’art. 117, comma 2, lett. *m*)” (spese riferite ai “livelli essenziali delle prestazioni”) sono comprese quelle “per l’assistenza”; è ben chiaro che, nel contesto, per “assistenza” non si intende assistenza sanitaria; si tratta di spese concernenti le “funzioni del settore sociale” dei Comuni (cfr. l’art. 21, comma 3, lett. *f*), della legge delega), nella misura in cui queste spese risultino riferite alla fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni. Si noti che anche per le prestazioni di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*, vale il principio di ordine generale che è stabilito nell’art. 118, comma 1: in ordine ad esse le funzioni amministrative debbono essere attribuite ai Comuni, salve le specificazioni che nello stesso art. 118 sono indicate.

7. Il Rapporto è opera collettiva, cui hanno contribuito oltre ai professori Federico Pica e Salvatore Villani, i dottori Franca Moro, Riccardo

Padovani, Stefania Torre, Valeria Spagnoli, Antonio Merola, Francesca Faracchio e Simona Duilio. È stato assai importante il contributo del Ministero dell'Economia (Salvatore Bilardo, Cinzia Simeone e Pasquale Castaldo) e del Ministero dell'Interno (Giancarlo Verde e Rosa Valentino). Rechiamo gratitudine ad Aldo Cantoni e a Fabrizio Greggi, e, naturalmente, ad Agnese Di Scala, tutti ugualmente e diversamente esemplari ed impagabili.

Ha curato la revisione dei testi e delle tabelle Franca Moro. Le maggiori responsabilità in ordine a qualsivoglia disagio spettano ai curatori.

Federico Pica e Salvatore Villani

Cap. I. Introduzione e sintesi

1.1. *I contenuti del Rapporto.*

Questo Rapporto, che la SVIMEZ pubblica nel dicembre 2011, è riferito alla finanza dei Comuni appartenenti al territorio di Regioni a statuto ordinario (cfr. i §§ 12.1 e 12.2). È sembrato utile, a conclusione di un anno in particolare complicato, fare il punto sulla situazione di un segmento a nostro avviso assai significativo del nostro sistema di gestione pubblica.

Spettano ai Comuni, in via di principio, le funzioni amministrative concernenti i servizi pubblici (cfr. l'art. 118, comma 1, della Costituzione): la responsabilità della normazione, a seconda dei casi, è dello Stato, o della Regione, cui spetta anche stabilire se la dimensione territoriale o demografica del Comune sia, o non sia, adeguata. Dati questi poteri di normazione e salvo il caso di interventi basati sul principio di sussidiarietà (cfr. il § 12.2), è il Comune a doversi dare carico delle attività di cui si tratta.

Tutto ciò attiene alle condizioni di vita delle famiglie, che hanno diritto, tra l'altro, anche per il tramite dei Comuni, ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione). I LEP sono riferiti, per quanto qui rileva, all'assistenza, all'istruzione pubblica, ai trasporti, ma anche, ad esempio, alle forniture idriche ed elettriche ed all'igiene urbana: servizi con riferimento ai quali pure va definito un "livello essenziale" cui i cittadini hanno titolo. Il rischio è quello di confondere le questioni della copertura dei costi e dei modi della gestione con l'esigenza di assicurare comunque ai cittadini, eventualmente con interventi "sussidiari", un livello adeguato di prestazioni.

Vi sono altresì profili della finanza dei Comuni che attengono alle condizioni in cui opera, sul territorio, il sistema delle imprese. Ciò vale dal lato dei servizi,

compresi quelli che concernono, ad esempio, asili nido, viabilità, abitazioni, ma vale soprattutto dal lato dei tributi. Si noti che la questione concerne il principio di responsabilità¹: le imprese non hanno, di per sé, rappresentanza nei consigli comunali. Il problema in modo particolare si pone per quei tributi la cui materia imponibile è riferita (o può essere riferita) alle attività produttive, come la TOSAP e la c.d. “imposta” sulla pubblicità. Si tratta, in realtà, di tributi che hanno natura di tassa, sicché specificamente si pone la questione del rapporto tra somme prelevate e controprestazioni di cui le imprese fruiscono.

Più in generale, e particolarmente oggi, allorché la situazione congiunturale delle imprese è negativa, occorre tener conto dei differenziali nel trattamento finanziario delle attività produttive. Ciò vale, nel caso italiano e con riferimento all’addizionale IRPEF, anche in termini di aliquote marginali dei tributi.

1.2. *Le questioni del “federalismo municipale”.*

Il decreto legislativo 14 maggio 2011, n. 23, che reca “Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale” (l’uso delle maiuscole è della Gazzetta ufficiale) andrà in attuazione, presumibilmente, a partire dal 2012. Ciò vale in modo particolare per la riduzione dei trasferimenti erariali prevista dal decreto e per l’operatività del fondo di riequilibrio.

Rispetto al d.lgs. 23/2011 e, più in generale, rispetto ai testi normativi che sono andati accumulandosi, con andamento per certi versi torrentizio, in questi ultimi mesi, il quesito di fondo, al quale in questo Rapporto si intende dare risposta, è il seguente: quale significato ha la fase che il sistema di decentramento istituzionale oggi attraversa, in Italia? Si tratta, a ben vedere, di un quesito analogo a quello che

¹ Al principio di responsabilità è fatto riferimento nel Cap. VI, in § 6.1.

era posto (cfr. il Cap. II, §§ 2.2 e 2.3), all'incirca 150 anni fa, da John Stuart Mill²: è corretto affermare che il “federalismo fiscale” sia meglio del sistema oggi vigente? In tal modo – potrebbe osservarsi con Mill – si raffronta un sistema che potrebbe venire ad esistenza (un sistema ideale) con un sistema già in atto (un sistema reale). Mill suggerisce, appunto, che il sistema ideale sia confrontato con altro sistema ideale (il sistema oggi in atto, appropriatamente riformato)³. In questo Quaderno si sostiene che la scelta del legislatore, in Italia, non sia quella dell'impianto di un “federalismo fiscale”, qualsiasi cosa questa espressione significhi, ma invece quella di una riforma, ambigua e problematica (sia pure per lo più ottenuta cambiando semplicemente il nome degli oggetti), del sistema vigente.

Per quanto concerne lo specifico delle norme che sono state stabilite, vi è, a nostro avviso, questione di corretta attuazione del precetto costituzionale per due profili. *Da un lato*, parte delle funzioni pubbliche attribuite ai Comuni ha natura corrispondente a quelle delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione (concernente i livelli essenziali “che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”). La soluzione adottata, sia pure in via transitoria, con l'art. 21 della l. 42/2009, che è, in realtà, basata sulla “spesa storica”, confligge con qualsivoglia serio impianto di finanziamento di servizi concernenti i LEP. *Dall'altro*

² È davvero paradossale il “destino” italiano di questo studioso, che ha prodotto studi importanti di filosofia politica, di economia, di diritto, fino a segnare con i suoi contributi oltre un secolo di economia normativa. Accade che professori assai noti di discipline del diritto pubblico ignorino oggi chi egli sia. Nel contempo, si è ritenuto che potesse esistere qualcosa come una imposta regionale sulle attività produttive (cfr. la denominazione contenuta nel d.lgs. 446/1997), allorché la grandezza di cui si tratta (l'oggetto imponibile del tributo) consiste nel valore delle merci e questo valore, incredibilmente, si misura attraverso la tecnica del valore aggiunto. Tutta questa scienza ha prodotto un risultato paradossale: si applicano, in Italia, due imposte sul valore aggiunto in luogo di una, e quella che è stata aggiunta è peggiore di quella cui essa è andata a sommarsi.

³ Cfr. J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, 1848, trad. it. *Principi di Economia Politica*, UTET, Torino, 1953.

lato risulta ampiamente da quanto è proposto in questo Rapporto (vedi, spec. § 12.6) che l'elasticità dei tributi, già applicati o in via di applicazione nel 2012, non corrisponde né al precetto di cui all'art. 119, comma 1, della Costituzione (autonomia finanziaria di entrata e di spesa), né al principio della flessibilità fiscale, che è stabilito nell'art. 2, comma 2, lett. *cc*), della l. 42/2009. Il grado di autonomia di bilancio che il sistema dei tributi consente è per la generalità dei Comuni assai basso; ciò vale in modo particolare per i Comuni meridionali.

In ordine al primo dei due punti indicati, nel Rapporto (cfr. il § 4.6.2) sono mostrati scarti molto elevati nella spesa sociale, tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia: nel 2010, a fronte di un valore medio nazionale pari a 86 euro per abitante, il valore risultante per il Mezzogiorno è pari a 53,1 euro (-38,25%). Abbiamo inoltre osservato (cfr. il § 12.11) che, se davvero valesse un impianto riferito ai costi standard analogo a quello stabilito per le Regioni, assumendo, cioè, a riferimento per le zone povere, per le funzioni ex art. 117, comma 2, lett. *m*) e *p*), i livelli di spesa delle zone ricche, le risorse disponibili per le "altre funzioni" sarebbero più basse, per il Mezzogiorno, di circa il 45%: a fronte di risorse, per le zone ricche pari a 372,6 euro pro capite, risultano importi, per il Mezzogiorno, pari a circa 206,2 euro.

In ordine al secondo punto, è mostrato che, negli ultimi anni, l'elasticità al PIL dei principali tributi comunali è, nel Mezzogiorno, assai minore rispetto al resto d'Italia (cfr. il § 12.6). È accaduto che i Comuni del Mezzogiorno abbiano compensato attraverso un diversa gestione delle riscossioni (e degli accertamenti) l'effetto negativo della congiuntura sulle entrate tributarie, il che peraltro significa una maggiore pressione fiscale per le popolazioni meridionali. Ciò vale in modo particolarmente evidente per la TARSU, ma vale anche per l'addizionale IRPEF e per la stessa ICI.

Si noti che i divari di elasticità mostrati in Cap. XII hanno un diverso significato, nelle diverse fasi del ciclo economico. Allorché il PIL si riduce, si

riduce, altresì, il reddito disponibile e le entrate degli Enti. Ciò accade in misura più elevata, nelle circoscrizioni ricche d'Italia ed in particolare nella circoscrizione Centro.

Il problema si pone in modo opposto nella fase di espansione del ciclo. Allorché riprenderà, come è auspicabile, la crescita economica dell'Italia, non soltanto l'effetto sarà maggiore, come è sempre accaduto, nelle zone forti, ma questo effetto sarà amplificato dalle variazioni di entrata (e di spesa) dei Comuni.

Che cosa potrà succedere allorché ampiamente (più ampiamente), per effetto del d.lgs. 23/2011, il sistema delle entrate dei Comuni andrà a basarsi su imposte immobiliari del tipo dell'ICI oggi applicata, è agevole immaginare.

L'elasticità sarà giocata soprattutto in termini di possibilità di variazioni di aliquota, che è evidentemente maggiore ove la ricchezza è maggiore, dato che l'elasticità della base imponibile di tributi immobiliari è, presumibilmente, bassa. Dai rilievi da noi condotti risultano per le zone forti margini più elevati di variazioni di aliquota, ad esempio per il caso dell'addizionale IRPEF.

In ogni caso, le questioni che abbiamo posto valgono anche con riferimento all'assetto della finanza dei Comuni oggi in atto, quale è descritto nel Cap. III di questo Rapporto e quale è proposto, per sintesi, nel § 1.4, che segue. Al 2010, anno cui si riferisce la documentazione statistica di cui possiamo disporre, non vale (ancora) il "federalismo municipale", ma valgono le regole stabilite nella Costituzione della Repubblica, per quanto qui rileva, all'art. 119, regole che, in realtà, sono vigenti, come è noto, dal 2001.

Da un lato, sono del tutto aperte e nella sostanza non plausibilmente risolte le questioni di "chi debba avere che cosa" e di "chi debba pagare che cosa", sicché la riforma, nel concreto, *non esiste*; dall'altro lato si pone con evidenza il problema dell'adeguatezza dell'assetto vigente e cioè della capacità di esso di produrre,

comunque, un trattamento adeguato dei cittadini e condizioni plausibili di efficienza nella produzione dei servizi.

La questione dell'autonomia dei Comuni e dell'inadeguata disciplina di funzioni importanti, pertinenti rispetto ai LEP, si pone in via generale in tutte le circoscrizioni d'Italia. Per il Mezzogiorno a tutto ciò si aggiungono gravi problemi di insufficienza delle risorse – che può produrre, nel breve periodo, un nuovo *rush* di dissesti – e di insufficienza nei meccanismi di *governance*, che sono resi acuti, nella attuale situazione, dall'impegno di adempiere alle norme che impongono l'accorpamento di più Enti nella fornitura di servizi. Queste norme sono riferite ai Comuni fino a 1000 abitanti (cfr. l'art. 16 del d.l. 138/2011: manovra dell'agosto 2011).

1.3. *Il problema del debito pubblico d'Italia.*

Le questioni della corretta applicazione ai Comuni delle norme di cui all'art. 119 della Costituzione hanno evidente nesso con la situazione economica che il nostro Paese sta attraversando. Proprio allorché si richiede a tutti, ed anche ai cittadini in quanto componenti delle collettività ordinate sul territorio, uno sforzo straordinario è importante avere a riferimento un assetto a regime effettivamente flessibile e rispettoso delle norme costituzionali. Ciò vale in particolare per i Comuni del Mezzogiorno: accade, da un lato, che l'assetto attuale, che è caratterizzato da una elevata pressione fiscale e da insufficienze nella fornitura di servizi, non sia sostenibile e, dall'altro, che le linee della riforma, quali sono state disegnate, prefigurino un epilogo del tutto disastroso.

Occorre dire, al riguardo, due cose: un taglio dei trasferimenti erariali ai Comuni non può che avere a riferimento una qualificazione della spesa, nella direzione che l'art. 117, comma 2, lett. m), indica; l'impianto del patto di stabilità interno deve premiare gli impieghi virtuosi delle risorse e non i c.d. Comuni virtuosi

(e cioè, in sostanza, i Comuni più ricchi). Si deve essere capaci di una effettiva selettività nei vincoli concernenti la spesa in conto capitale (le spese per investimenti diretti), nella direzione di quanto sia effettivamente utile per l'Italia.

La situazione economica d'Italia richiede non tanto un atteggiamento di indiscriminata parsimonia, quanto la capacità di riconoscere ciò che è effettivamente *essenziale* rispetto alle condizioni di vita dei cittadini ed ai modi di finanziamento del sistema delle imprese.

In tutto ciò può aiutare una lettura attenta della lettera di Jean-Claude Trichet e Mario Draghi fatta pervenire al primo Ministro d'Italia il 5 agosto 2011. L'intervento, assai impegnativo sul piano tecnico e politico, della Banca centrale europea concerne "la situazione nei mercati dei *titoli di Stato* italiani". Il Consiglio direttivo della B.C.E. "ritiene necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la *fiducia degli investitori*". Per quanto concerne lo specifico della finanza dei Comuni nella lettera si chiede la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e soprattutto uno "stretto controllo sull'assunzione di indebitamento, *anche commerciale*, e delle spese delle autorità regionali e locali".

Occorrono interventi incisivi, in sostanza volti a "ristabilire la fiducia". Ciò ai fini dell'andamento delle quotazioni dei titoli di Stato italiani e del rinnovo di essi. Il punto di crisi, dunque, secondo le valutazioni della B.C.E., è nella situazione del debito. Per comprendere bene quale sia il problema ed in quale modo esso impatti sulla situazione della finanza dei Comuni abbiamo rapportato nella Tab. 1 l'importo del debito delle amministrazioni pubbliche al numero delle famiglie: al 2010 grava su ogni famiglia, in Italia, un onere di 73.560 euro, con un incremento dell'11,5% rispetto al 2007. L'incremento è dunque del 3,8% per anno. Se il PIL ai prezzi correnti fosse cresciuto di qualcosa come il 4% (1,5 di incremento reale e 2,5 di variazione dei prezzi) il rapporto debito/PIL sarebbe rimasto inalterato. Invece, il

PIL nominale cresce *complessivamente*, negli anni considerati, dello 0,17%: le risorse fiscali che il sistema pone in campo, a fronte degli interessi del debito, si riducono (a livello aggregato -3,9%; per famiglia -6%: cfr. le righe *F*) e *G*) di Tab. 1). Nel contempo, per effetto dell'andamento dei tassi, l'importo degli interessi, per famiglia, si riduce del 12,8 %.

Tab. 1. *Debito delle amministrazioni pubbliche e gettito dei tributi in Italia*

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Debito (miliardi) | 1.602 | 1.667 | 1.764 | 1.843 |
| - per famiglia (euro) | 65.978 | 67.635 | 70.824 | 73.560 |
| Interessi (miliardi) | 77 | 81 | 70 | 70 |
| - per famiglia e per mese (euro) | 266 | 275 | 235 | 232 |
| di cui: interessi erogati dai Comuni (euro) | 10,0 | 9,9 | 9,3 | 8,5 |
| Imposta (risorse)(miliardi) | 460 | 456 | 429 | 442 |
| - per famiglia e per mese (euro) | 1.560 | 1.541 | 1.435 | 1.465 |
| % interessi su imposte | 16,8% | 17,8% | 16,4% | 15,9% |

Il problema non è negli interessi del debito o nella variazione di esso (indebitamento): una famiglia che abbia un *budget* dedicato alle spese pubbliche dell'ordine di quello mostrato in tabella (1.465 euro per mese) non è ricca, ma può affrontare senza insuperabili difficoltà gli interessi che la tabella mostra ed anche un "ragionevole" incremento di essi. Il problema è lo *stock* del debito o, per dire meglio, l'ipotesi che la "perdita di fiducia" comporti, da una parte consistente dei creditori, una richiesta di rientro, o l'imposizione di condizioni proibitive per il rinnovo dei prestiti. La famiglia mostrata nel nostro esercizio può fare fronte all'onere degli interessi, ma la dimensione complessiva dell'esposizione finanziaria in atto è fuori proporzione, rispetto alle risorse disponibili per anno. Al 2010 il PIL nazionale ammonta a 1.520 miliardi; il 60% di questo importo è pari a 912 miliardi; una riduzione del debito del 5% per anno, riferita alla differenza tra livello attuale

dell'indebitamento e livello pari al 60% del PIL, che è quella che è stata ipotizzata, è all'incirca uguale a 45 miliardi; il peggioramento, per le famiglie, necessario al decumulo del debito, così come ipotizzato, dovrebbe essere dell'ordine del 10% delle risorse fiscali messe in campo. Si tratta di una prospettiva di catastrofe, su un orizzonte di 20 anni, rispetto alla quale vanno messi in conto effetti sociali gravi, una depressione economica destinata anche essa ad incidere sui conti, un riaggiustamento del nostro sistema pubblico (e politico) di dimensioni assai rilevanti. È il caso, dunque, di chiederci, con ogni urgenza, così come è fatto nella lettera della B.C.E., quali *ragionevoli, incisive, strutturali* cose vadano fatte, al fine di riconquistare la "fiducia dei mercati", che sciaguratamente abbiamo perso.

In ogni caso, rispetto alla questione del debito è agevole negare ogni responsabilità da parte del sistema dei Comuni. Va detto in via preliminare che la situazione della famiglia cui fin qui ci siamo riferiti sarebbe più serena se, indebitandosi, la famiglia medesima avesse acquistato, ad esempio, una abitazione: ciò sia sul piano patrimoniale che per quanto riguarda la spesa corrente cui la famiglia deve fare fronte. Pare, tuttavia, che a fronte del debito accumulato negli anni non possa essere posto un corrispondente volume di accumulazione di capitale. Invece, questa considerazione non vale per i Comuni, ai quali a partire da anni molto lontani (a partire dal decreto "Stammati 2" del 1977: cfr. § 8.1) è imposto il divieto di ricorrere a forme d'indebitamento, salvo i casi di impiego delle somme prese a prestito per finanziare investimenti. Si è ritenuto, sia pure a nostro avviso in modo non appropriato⁴, di tradurre per gli Enti territoriali questo criterio in una norma costituzionale (art. 119, comma 6). Si tratta di un vizio consueto nel nostro sistema

⁴ Cfr. Pica F., *Autonomie locali e federalismo nella nuova Costituzione repubblicana*, "Rivista del Mezzogiorno" n. 4, 1987, rip. in Pica F., *Del federalismo fiscale in Italia*, Napoli, Grimaldi 2004.

pubblico, che è quello di ritenere che questioni complicate possano utilmente risolversi per editto.

In secondo luogo, i Comuni hanno l'obbligo di coprire con le entrate correnti non soltanto le spese correnti, ma anche l'ammortamento del debito (art. 162, comma 6, del TUEL); l'indebitamento a breve consentito, per momentanee esigenze di cassa (anticipazioni di tesoreria, peraltro spesso prodotte dai ritardi dello Stato nel pagamento di quanto dovuto), deve essere rimborsato nell'anno.

Valgono, in terzo luogo, vincoli ulteriori concernenti la quota degli interessi sulle entrate correnti (cfr. il § 8.2).

In quarto luogo, i vincoli del patto di stabilità sono disegnati oggi in modo tale che l'effetto di essi preminentemente concerne il conto capitale e l'indebitamento (cfr. il § 12.7).

Se lo Stato si fosse comportato, con riferimento al suo proprio debito, con altrettanta occhiuta avvedutezza, la situazione attuale sarebbe del tutto diversa. Si noti, a questo riguardo, che:

- la dimensione relativa del debito degli Enti locali, anticipazioni di cassa comprese, è mostrata dall'importo degli interessi per famiglia-mese che abbiamo riportato in Tab. 1;

- l'importo della spesa in conto capitale dei Comuni si riduce dal 2007 al 2010 al livello medio nazionale del 56,6 % (per il Mezzogiorno, -30,9%).

Tutto ciò, naturalmente, non nega il rilievo della B.C.E., che concerne la necessità di prendere in conto anche l'*indebitamento commerciale* delle autorità regionali e locali, ponendo limiti severi, e facendoli severamente valere, nel ritardo dei pagamenti ai fornitori di quanto sia loro dovuto.

1.4. *Cenni alla struttura del sistema di finanza dei Comuni sul lungo periodo e alla questione dei divari.*

Nei *Rapporti sull'economia del Mezzogiorno* della SVIMEZ, in questi anni, il punto di riferimento di lungo periodo concernente la finanza dei Comuni è il 1991. Nel 1992, come è noto, la crisi della finanza pubblica in Italia si manifesta pienamente, il che induce alle scelte della legge Amato delle quattro deleghe (legge 421 del 1992): ne segue la riforma della finanza locale di cui al D.lgs. 504/1992, che prevede, tra l'altro, l'istituzione dell'ICI. Questo periodo, nel corso del quale l'autonomia degli Enti locali viene perseguita in concreto, si conclude negli anni 2008-2010.

Un altro importante riferimento è il 1997, che è l'anno della «manovra Giarda», di forte riduzione, per cassa, dei trasferimenti erariali che ha concorso a «portarci in Europa». Il riferimento al 1997, nei successivi anni, mostra la capacità del sistema di recuperare le sue proprie – appropriate – dimensioni, dopo il “taglio” (che produce una riduzione delle entrate correnti, dal 1996 al 1997, al livello medio nazionale, dell'11,4% e una riduzione dei trasferimenti erariali del 46,3%)

È immediato il rilievo che, per cassa, le entrate correnti recuperano il livello 1996 solo nel 2010, in via prevalente per effetto di un maggior sforzo fiscale ed anche per effetto di incrementi dei trasferimenti in realtà dovuti per la maggior parte alle compensazioni a fronte dell'abolizione dell'ICI prima casa. I trasferimenti erariali crescono al livello medio nazionale dal 1997 al 2010 in euro a valore costante del 74,6%.

Il terzo riferimento è il 2007, che è l'anno antecedente a quello della abolizione ICI prima casa, nonché alla crisi economica, che è diventata evidente dal 2008. Si noti che col 2007 l'impianto del patto di stabilità interno passa dal criterio del vincolo ai livelli di spesa al criterio dei saldi (di parte corrente e di conto capitale, secondo il criterio della competenza mista: vedi al riguardo, il Cap. X).

In Tab. 2, che è la *principale tabella* di questo Rapporto, sono calcolate, con riferimento ai periodi indicati, numeri indice (per 1991 = 100; 1997 = 100; 2007= 100). Riportiamo qui di seguito alcune indicazioni, che sono sviluppate nei Capitoli pertinenti del Rapporto e che ne costituiscono alcuni dei principali risultati:

A. L'importo delle entrate correnti pro capite, in euro a valore costante, costituisce un indicatore significativo della rilevanza del settore qui considerato. Nel periodo 1991-2010 il PIL pro capite è cresciuto, in termini reali, del 18,2%; nel periodo 1997-2010, del 9,4%. Al crescere del PIL cresce il reddito e crescono i consumi; se i servizi comunali sono considerati una forma di consumo, ci si attende che anche essi crescano. Altrettanto vale se le attività dei Comuni sono considerate complementari rispetto ai fattori privati di produzione. In via di fatto, le entrate correnti dei Comuni al livello medio nazionale *si riducono*, dal 1991 al 2010, del 5,6%; rispetto al punto di crisi del 1997 risulta un incremento di dette entrate del 13,3%. L'insieme dei vincoli e dei "tagli" ha prodotto, nel lungo periodo, una compressione grave di quella forma di libera determinazione dei cittadini in cui la finanza dei Comuni consiste.

B. Il risultato sub A si verifica allorché le entrate tributarie dei Comuni, in euro a valore costante, crescono tra il 1991 e il 2010 del 94,5% (rispetto al 1997, + 2,1%). Il dato 1991 è "prima dell'ICI"; il dato 2010 è "dopo l'ICI"; l'importo riferito alla variazione rispetto al 1997 è un indicatore della perdita di gettito prodotta dalla abolizione dell'ICI prima casa. Si noti che l'entità del prelievo *non misura* il grado di autonomia tributaria dei Comuni⁵.

⁵ Cfr., al riguardo, Pica F., *Il piccolo dizionario del federalismo fiscale*, cit..

Tab. 2. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: Entrate e spese pro capite (a) nel 2010 e confronto con il 1991, il 1997 e il 2007 (numeri indici)(b)

| Voci | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|-------------------------------------|-------|--------|-------------|-------------|--------|
| | | | 1991=100 | | |
| Entrate correnti, di cui: | 88,9 | 98,1 | 91,8 | 102,0 | 94,4 |
| Trasferim. dallo Stato | 48,7 | 59,7 | 52,6 | 59,7 | 54,5 |
| Trasferim. dalle Regioni | 129,3 | 161,3 | 139,3 | 240,3 | 158,0 |
| Entrate tributarie | 184,6 | 174,2 | 181,3 | 250,4 | 194,5 |
| Entrate conto capitale, di cui: (c) | 59,5 | 91,2 | 67,8 | 84,5 | 72,1 |
| Trasferim. dallo Stato | 125,2 | 229,4 | 164,0 | 69,6 | 110,1 |
| Trasferim. dalle Regioni | 283,4 | 227,7 | 258,0 | 238,8 | 246,8 |
| Altre entrate (d) | 57,1 | 88,6 | 62,6 | 160,6 | 69,9 |
| Altre operazioni | | | | | |
| Accensione di prestiti | 51,8 | 61,9 | 55,8 | 118,1 | 72,3 |
| Spese per il personale | 73,7 | 76,4 | 74,7 | 64,6 | 71,9 |
| Investimenti diretti | 73,4 | 112,4 | 83,8 | 81,7 | 83,3 |
| Rimborso prestiti | 77,7 | 94,9 | 84,3 | 177,8 | 106,7 |
| | | | 1997=100 | | |
| Entrate correnti, di cui: | 105,5 | 102,3 | 104,4 | 149,9 | 113,3 |
| Trasferim. dallo Stato | 174,1 | 172,4 | 173,4 | 178,5 | 174,6 |
| Trasferim. dalle Regioni | 279,6 | 244,1 | 265,5 | 276,7 | 268,8 |
| Entrate tributarie | 97,5 | 88,8 | 94,6 | 133,9 | 102,1 |
| Entrate conto capitale, di cui: (c) | 34,6 | 109,2 | 45,5 | 87,5 | 53,5 |
| Trasferim. dallo Stato | 311,5 | 429,9 | 363,5 | 55,4 | 121,2 |
| Trasferim. dalle Regioni | 175,2 | 214,6 | 189,1 | 225,9 | 201,2 |
| Altre entrate (d) | 62,0 | 97,4 | 68,1 | 113,3 | 73,4 |
| Altre operazioni | | | | | |
| Accensione di prestiti | 77,9 | 115,4 | 90,8 | 187,1 | 116,9 |
| Spese per il personale | 87,5 | 94,2 | 89,7 | 80,8 | 87,4 |
| Investimenti diretti | 75,8 | 105,7 | 84,3 | 93,5 | 86,8 |
| Rimborso prestiti | 117,5 | 158,6 | 132,4 | 298,4 | 170,3 |
| | | | 2007=100 | | |
| Entrate correnti, di cui: | 103,5 | 104,8 | 103,9 | 104,3 | 104,1 |
| Trasferim. dallo Stato | 144,8 | 142,9 | 144,1 | 119,1 | 135,3 |
| Trasferim. dalle Regioni | 119,9 | 95,8 | 109,9 | 92,7 | 104,7 |
| Entrate tributarie | 93,3 | 87,0 | 91,3 | 100,1 | 93,2 |
| Entrate conto capitale, di cui: (c) | 22,7 | 44,0 | 27,4 | 61,6 | 32,9 |
| Trasferim. dallo Stato | 81,0 | 63,5 | 70,8 | 74,1 | 71,8 |
| Trasferim. dalle Regioni | 93,6 | 71,3 | 83,2 | 79,3 | 81,3 |
| Altre entrate (d) | 52,8 | 68,9 | 56,0 | 76,7 | 58,5 |
| Accensione di prestiti | 70,3 | 65,4 | 68,1 | 152,4 | 89,5 |
| Spese per il personale | 97,5 | 98,9 | 98,0 | 98,2 | 98,1 |
| Investimenti diretti | 66,7 | 79,4 | 70,7 | 72,4 | 71,2 |
| Rimborso prestiti | 87,0 | 108,9 | 95,3 | 191,8 | 119,0 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

(b) Calcolati sui valori espressi in euro 2010; la conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

(c) Esclusi i prelievi dalla Tesoreria statale.

(d) Comprende l'alienazione di beni patrimoniali.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

C. I trasferimenti erariali ai Comuni si riducono, al livello medio nazionale, tra il 1991 e il 2010, del 45,5%. In euro a valore costante, la riduzione dei trasferimenti è pari a 252,5 euro pro capite, a fronte di un aumento del prelievo pari a 181,1 euro. Almeno in prima approssimazione e per effetto (prevalente) della confusa vicenda relativa all'ICI prima casa, nello scambio tra minori trasferimenti a fronte di un maggiore potere tributario i Comuni *hanno perso* un ammontare di risorse pari al 7,3% delle loro entrate correnti (1991).

D. Rispetto al Nord d'Italia, risulta un minore importo delle entrate correnti, per i Comuni del Mezzogiorno, pari, al 1991, al 28,1%. Il divario, al 2010, è pari al 17,4%. Rispetto al Centro Italia, le differenze di cui si tratta ammontano al 28,0% nel 1991 ed al 25,1% nel 2010. Accade, tuttavia, che tra il 1991 e il 2010 le entrate tributarie dei Comuni crescano, nel Mezzogiorno, del 150,5% e nel Centro-Nord dell'81,3%. La riduzione dello scarto tra le risorse correnti delle due ripartizioni risulta dall'enorme sforzo fiscale posto in atto nei Comuni meridionali.

E. Al 1991, e cioè otto anni dopo quello che, erroneamente, è denominato periodo della "spesa storica" (1978-1983), i trasferimenti pro capite ai Comuni del Nord d'Italia ammontano a 529,3 euro pro capite e quelli ai Comuni del Centro Italia a 610,8 euro (importi espressi in euro 2010); il valore corrispondente per il Mezzogiorno è pari a 555,8 euro pro capite. Al 2010 i trasferimenti erariali aumentano a 257,9 euro pro capite nel Nord d'Italia ed a 364,5 euro nel Centro Italia; il valore corrispondente, nel Mezzogiorno, è di 331,7 euro pro capite. È assai difficile comprendere come questi dati possano conciliarsi con il disposto dell'art. 119, comma 3, in base al quale i trasferimenti dovrebbero, almeno in via prevalente, essere a fronte della minore capacità fiscale dei territori.

F. Nel 2010 le spese di personale dei Comuni sono pari, nel Mezzogiorno, a 229,6 euro per abitante (rispetto al 1991, -35,4%); il valore

corrispondente, nel Centro-Nord, è pari a 262,6 euro per abitante (ancora rispetto al 1991, -25,3%).

G. La classificazione economica (per tipologia d'*input*) delle spese dei Comuni (cfr. il § 4.5) aiuta a porre le questioni della funzione di produzione dei servizi pubblici locali e, per questa via, dell'efficienza e dei costi standard.

In prima approssimazione, risulta che le scelte tecniche di produzione, nelle diverse circoscrizioni, siano ampiamente analoghe: rileva la percentuale della spesa di acquisto di beni e servizi sulla spesa corrente (che è pari al 50%: cfr. il § 4. 5.1) nonché il peso, per abitante, degli oneri di personale (che è anch'esso ampiamente simile, nelle diverse circoscrizioni: 258 euro per abitante, nel Mezzogiorno, a fronte di un valore medio nazionale di 275 euro: cfr. il § 4.5.1).

Tutto ciò significa (o può significare) che le questioni dell'efficienza sono strettamente connesse a quelle delle economie e diseconomie di scala nel senso che, data la struttura dei costi, al modificarsi delle quantità offerte dei servizi ne variano i costi medi. Le prospettive di taglio delle risorse che in particolare si prospettano per i Comuni del Mezzogiorno hanno rilievo, perciò, non soltanto sul piano dell'equità, ma altresì su quello dell'efficienza. Ciò che semplicemente accade è, infatti, che il ridursi delle risorse disponibili riduce la quantità dei servizi, ma non modifica i rapporti tra i fattori di produzione: al ridursi della "scala", il maggior peso dei costi fissi ulteriormente pregiudica le condizioni di offerta.

H. La spesa in conto capitale si riduce, nel Mezzogiorno, dal 1991 al 2010, del 31,1%; gli investimenti diretti, del 18,3%: i valori corrispondenti per il Centro-Nord sono -33,6% (spese in conto capitale) e -16,2% (investimenti diretti).

I. È fortemente preoccupante, per l'intero sistema, la prospettiva aperta, per il 2012, dal "rafforzamento" del patto di stabilità interno. Benché l'importo del vincolo appaia in valore assoluto modesto, vi è ragione di credere che per parte notevole dei Comuni, del Centro-Nord e del Mezzogiorno, esso risulti non

sostenibile. Si rinvia, al riguardo, all'analisi proposta in § 12.7, nonché alle considerazioni di cui al § 1.3.

L. Per gli ultimi anni, e cioè nel periodo 2007-2010, le entrate correnti dei Comuni nel Mezzogiorno crescono del 4,3%, a fronte di un incremento medio nazionale del 4,1%. La variazione anzidetta si verifica allorché i trasferimenti regionali nel Mezzogiorno si riducono del 7,3%. (Al livello medio nazionale i trasferimenti regionali di parte corrente *crescono* del 4,7%).

M. Sugli anni 2007-2010 i trasferimenti erariali di parte corrente erogati ai Comuni del Mezzogiorno crescono del 13,1%, a fronte di un incremento medio nazionale del 35,3%; anche le entrate tributarie, sia pure in piccola misura (0,1%) crescono nel Mezzogiorno, allorché si riducono del 6,7% nel Nord d'Italia e del 13% nel Centro Italia. Perciò, la variazione positiva delle entrate correnti è prodotta nel Mezzogiorno da un maggiore sforzo fiscale, allorché la medesima variazione, dell'ordine del 4%, risulta nel resto d'Italia da variazioni di trasferimenti erariali.

N. Gli investimenti diretti dei Comuni, e cioè quella parte delle erogazioni in conto capitale che è in via prevalente riferita alla realizzazione di opere, si riducono, tra il 2007 e il 2010, al livello medio nazionale del 28,8% (Nord -33,3%; Centro -20,6%; Mezzogiorno -27,6%).

1.5. *L'impatto della normativa 2011 sulla finanza dei Comuni.*

L'insieme delle condizioni di finanza pubblica che è mostrato in § 1.4 subisce, nel corso del 2011, un forte rivolgimento per effetto delle manovre poste in atto e riferite agli anni 2011 e seguenti. Il contenuto delle norme è proposto nella Appendice 3. Sembra utile dire, in via preliminare, che questi provvedimenti si allocano nell'ottica della osservazione di Mill: si tratta di tentativi, più o meno riusciti, di sistemazione dell'esistente.

In ogni caso, questo Rapporto nasce, a seguito del ben più impegnativo *Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, sull'insieme dei dati di finanza comunale, per gli anni fino al 2010, che ci sono stati resi disponibili dal Ministero dell'Economia. Le successive vicende saranno esaminate allorché, e se, questa nostra avventura avrà un seguito. È sembrato, tuttavia, che non ci si potesse esimere, in questa sede, dal formulare valutazioni riferite alle decisioni, che successivamente al 2010, sono state assunte. Queste valutazioni costituiscono una prima approssimazione all'analisi, trattandosi di testi di legge che, come la legge di stabilità 2012, sono stati approvati da non molte settimane: si ritiene importante presentarle comunque, nelle attuali contingenze nelle quali qualche avvertenza potrebbe perfino risultare utile. A talune delle questioni della “manovra Monti” è fatto riferimento nel “parere” reso dal Gruppo di lavoro SVIMEZ sul federalismo fiscale, che abbiamo ritenuto di pubblicare ad apertura di questo Rapporto.

A. *Il debito dei Comuni.*

Nella legge di stabilità 2012, all'art. 8, comma 3, è stabilito che

“Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico. A tal fine, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, fermo restando quanto previsto dall'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma. In particolare sono stabilite:

- a) distintamente per Regioni, Province e Comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito;
- b) la percentuale annua di riduzione del debito;
- c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito”.

Si noti il riferimento all'art. 117, comma 3, della Costituzione, che evidentemente viene considerato pertinente: la materia di cui si tratta è quella del coordinamento della finanza pubblica che, per effetto della Costituzione vigente, è materia di competenza regionale, in ordine alla quale lo Stato ha titolo a stabilire *non altro* che i principi fondamentali. Lo Stato non ha titolo a stabilire che i singoli cittadini non possano contrarre un debito al fine di acquistare un *asset* patrimoniale, con una scelta che, in via generale, lascia il patrimonio di essi inalterato; non si capisce perché i medesimi cittadini, ordinati nell'Ente Comune, non abbiano un uguale diritto, allorché essi assumono l'onere di un congruo ammortamento annuale del debito ed allorché la conseguenza dei piani di investimento e di finanziamento è soggetta, in più sedi, ad innumerevoli controlli.

Per paradosso, sarà consentito dire che, rispetto al divieto di indebitamento in cui questa cosa in ultima analisi consiste, sarebbe migliore cosa e migliore salvaguardia dell'autonomia delle collettività ordinate in Ente locale un sistema di controlli di merito. Questi controlli, evidentemente, consentirebbero di porre, nello specifico, le questioni che eventualmente sussistano, invece di tentare di risolverle con un divieto indiscriminato.

L'elemento di paradosso è quello che, come abbiamo mostrato (cfr. la Tab. 1 di Cap. VIII), l'indebitamento netto dei Comuni è negativo; che il debito è, nella sua misura assoluta, assai limitato; che ad esso corrispondono piani di investimento ed ammortamento plausibili. Il resto del sistema delle Amministrazioni pubbliche ha

prodotto, e va producendo, anno dopo anno, un indebitamento netto; all'interno di esso lo Stato ha avuto l'attenzione di escludere la sua propria finanza dal divieto di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione.

Si è, d'altra parte, di fronte al divieto puro e semplice, comminato ai Comuni, di finanziare con debito le loro opere, e cioè nella maggior parte dei casi, di realizzarle. Nel comma 1 dell'art. 8, citato, è stabilito un limite dell'8% per il 2012, del 6% per il 2013 e del 4% *a decorrere* dal 2014. Questo limite si applica alla quota che gli interessi sui mutui rappresentano, rispetto al totale delle entrate correnti. In Tab. 3 sono indicati i dati al riguardo pertinenti, riferiti alle diverse circoscrizioni territoriali.

Si noti che la norma di riferimento (l'art. 204, comma 1, del TUEL) concerne “nuovi mutui ed altre forme di finanziamento reperibili sul mercato”, cui si può accedere “solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivate da garanzie e prestiti, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera” le percentuali che abbiamo riportato, e cioè, a regime, il 4% delle entrate correnti. La tabella mostra i valori che sono in gioco: abbiamo riportato in essa, naturalmente, solo la parte degli interessi non riferibile ad indebitamento a breve (ad es., anticipazioni di cassa); è risultato impossibile tener conto, in secondo luogo, dei contributi regionali in conto interessi. La tabella mostra che solo in corrispondenza di trasferimenti in conto interessi ai Comuni sarà consentito di prendere a prestito somme. Il vincolo è, naturalmente, per il Mezzogiorno più severo: l'importo pro capite di interessi consentito è pari a 37 euro (Centro Italia, 58 euro: +56,8%).

Tab. 3. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) e spese interessi sui prestiti (pagamenti di cassa, in euro correnti)*

| Voci | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|-------|-------|---------|---------|
| Nord | | | | |
| Entrate correnti | 863,8 | 879,2 | 923,8 | 945,3 |
| Limite max interessi a regime (4%) | 34,6 | 35,2 | 37,0 | 37,8 |
| Spese interessi sui prestiti | 43,7 | 46,5 | 39,7 | 35,3 |
| % interessi su entate correnti | 5,1 | 5,3 | 4,3 | 3,7 |
| Centro | | | | |
| Entrate correnti | 941,0 | 947,1 | 1.022,0 | 1.042,6 |
| Limite max interessi a regime (4%) | 37,6 | 37,9 | 40,9 | 41,7 |
| Spese interessi sui prestiti | 46,3 | 47,1 | 59,4 | 52,3 |
| % interessi su entate correnti | 4,9 | 5,0 | 5,8 | 5,0 |
| Centro Nord | | | | |
| Entrate correnti | 888,5 | 901,0 | 955,3 | 976,5 |
| Limite max interessi a regime (4%) | 35,5 | 36,0 | 38,2 | 39,1 |
| Spese interessi sui prestiti | 44,5 | 46,7 | 46,0 | 40,8 |
| % interessi su entate correnti | 5,0 | 5,2 | 4,8 | 4,2 |
| Mezzogiorno | | | | |
| Entrate correnti | 707,6 | 742,2 | 779,9 | 780,6 |
| Limite max interessi a regime (4%) | 28,3 | 29,7 | 31,2 | 31,2 |
| Spese interessi sui prestiti | 29,2 | 30,6 | 30,7 | 31,2 |
| % interessi su entate correnti | 4,1 | 4,1 | 3,9 | 4,0 |
| Italia | | | | |
| Entrate correnti | 838,0 | 856,9 | 906,8 | 922,5 |
| Limite max interessi a regime (4%) | 33,5 | 34,3 | 36,3 | 36,9 |
| Spese interessi sui prestiti | 40,2 | 42,2 | 41,8 | 38,1 |
| % interessi su entate correnti | 4,8 | 4,9 | 4,6 | 4,1 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Al di là delle questioni di merito, vale il punto di principio: se la norma lascia margine per l'esercizio dell'autonomia degli Enti, sul lato delle scelte di investimento, il vincolo risulta inutile; se, invece, esso è efficace, talune scelte di investimento sono precluse. Tutto ciò in un contesto in cui operano 8.100 Comuni, con condizioni estremamente diverse in termini di risorse disponibili, di caratteri demografici delle popolazioni in essi ordinate e di caratteri del territorio che essi hanno l'onere di gestire. Si tratta, come abbiamo osservato, di materia in cui le preminenti responsabilità non spettano allo Stato; inoltre, viene fatto di chiedersi se, in termini di salvaguardia delle autonomie, risulti meno intrusiva una disciplina adeguatamente e consapevolmente articolata, in luogo di un divieto, di una "asticella", che viene posto, per tutti, ad un livello non soddisfacente. Preoccupa, fra l'altro, il sommarsi dei vincoli. Gli spazi di autonomia, nella scelta delle funzioni di produzione dei servizi pubblici locali, sono limitati dal vincolo riferito agli interessi; dall'obbligo di decumulo del debito; dal patto di stabilità interno. È veramente ridicolo il punto che ciò sia stato prodotto da un governo che aveva fatto dell'autonomia degli Enti, del "federalismo", il suo punto di forza.

Peraltro, sfidando ancora ogni senso del ridicolo, lo stesso Governo aveva ritenuto di poter introdurre regole di costo standard riferite all'efficienza. Chiunque dovrebbe comprendere che richiedere l'efficienza e precludere, nello stesso tempo, la scelta delle combinazioni produttive più appropriate implica una contraddizione non sanabile.

B. *Le avvertenze della B.C.E. riferite all'assunzione di "indebitamento commerciale".*

Il Governo uscente aveva, invece, mostrato grande avvedutezza in ordine ad una più specifica richiesta della B.C.E., riferita all'"indebitamento commerciale". Al riguardo, all'art. 13, comma 1, della legge di stabilità 2012 è stabilito quanto segue.

“Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le Regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell’istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell’ente territoriale”.

La norma che abbiamo riportato potrebbe essere un caso di più o meno consapevole *overshooting*. Si noti che una delle due ipotesi di dissesto prevista nel TUEL (cfr. l’art. 244, comma 1) è quella che sussistano, nei confronti dell’Ente, “crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non possa farsi validamente fronte” con i rimedi ordinari che lo stesso Testo unico prevede. La norma introdotta con la legge di stabilità 2012, che abbiamo riportato, costringe l’Ente, al di fuori dai meccanismi e dalle salvaguardie di cui all’art. 194 del TUEL, al riconoscimento dell’esistenza dei debiti di cui si tratta. Ciò pone il problema (può porre il problema) di fare ad essi validamente fronte. Ove ciò risulti impossibile, occorrerà dichiarare il dissesto dell’Ente.

Si noti che il Consiglio dell’Ente locale è tenuto a dichiarare il dissesto, ove se ne verificano le condizioni. La mancata dichiarazione è irregolarità sanzionabile. Il danno risulta dal mero ritardo nell’adempimento di cui si tratta.

C. *Il rafforzamento del patto di stabilità interno.*

Delle specifiche misure contenute nella legge di stabilità, che concernono il patto, è discusso ampiamente a suo luogo (cfr. l’Appendice 3, §§ 1.2, 1.3, 2.2, 4.1,

4.4, 5.2 e 6.4, l'intero Cap. X e il Cap. XII, § 12.7). È mostrata la scarsa selettività delle norme, e l'incapacità del Governo fin qui dimostrata di tenere conto dei parametri effettivamente significativi, come il contenuto della spesa, l'accumulazione pregressa di capitale pubblico disponibile alla collettività locale, l'impegno riferito a norme agevolative degli interventi dell'Ente comunque conseguenti a finanziamenti di Enti sovraordinati (questa osservazione vale specificamente – cfr. l'art. 31, comma 10 della legge – per i finanziamenti dello Stato e della Regione). È mostrato, in Cap. X, altresì, l'orientamento antimeridionale che la normativa concernente il patto di stabilità interno ha avuto fin dal principio, attraverso meccanismi in cui, certo casualmente, i Comuni del Mezzogiorno si trovavano in via sistematica in una peggiore condizione.

Ciò è ora confermato dalla c.d. “norme premiali” che la legge di stabilità reca. Il “risparmio” che lo Stato si aspetta dovrà essere prodotto dai soli Enti “non virtuosi”, individuati sulla base dei parametri che seguono.

a) *rispetto del patto di stabilità per anni pregressi*; l'aggravio dei vincoli del “patto” costituisce sanzione, applicata indipendentemente da ogni valutazione concernente la congruità del comportamento tenuto dall'Ente: addirittura, questa sanzione è stabilita in un momento successivo a quello in cui l'eventuale “peccato” è stato commesso, in evidente violazione del principio di cui all'art. 25, comma 2 della Costituzione: quanto viene minacciato agli Enti non sarebbe consentito per il più nefando degli assassinii;

b) *autonomia finanziaria*; le collettività locali sono punite, sottoponendole ad oneri più gravosi, in ragione della loro minore capacità fiscale: in un governo dei ricchi, guai ai poveri!;

c) *equilibrio di parte corrente*; il rischio è quello che siano premiati i Comuni i quali prelevano, sui loro cittadini, maggiori somme rispetto a quelle

effettivamente necessarie, in violazione del principio dell'equilibrio del bilancio (corrente) degli Enti;

d) *capacità di riscossione*; è di per sé evidente ed agevolmente dimostrabile in concreto che quanto minore è la ricchezza dei cittadini, tanto maggiori sono gli oneri e i costi delle riscossioni; anche a questo riguardo, le collettività più povere sono discriminate.

Cap. II. Le questioni del federalismo fiscale ed il ruolo dei Comuni

2.1. *Può esservi un significato nell'espressione "federalismo Fiscale Municipale"?*

Dalla approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 e del referendum confermativo del 7 novembre dello stesso anno sono trascorsi all'incirca 10 anni. Nonostante l'approvazione della legge 42/2009 e del d.lgs. 23/2011 restano ancora, come dal primo momento avevamo avvertito⁶, rilevanti questioni di ordine lessicale (di ordine, a guardare bene, politico) alle quali non è stata ancora data una risposta adeguata.

Intanto, il Governo ritiene di avere emanato "disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale" (l'uso delle maiuscole è quello della Gazzetta ufficiale) e che quindi esista alcunché che è indicato con l'espressione che abbiamo riportato. L'iter logico potrebbe essere il seguente: è stato, a quanto pare, introdotto in Italia un nuovo regime, che è indicato come "federalismo fiscale"; nell'ambito di esso va ricostruito, in applicazione dell'art. 119 della Costituzione, il ruolo degli Enti locali e, per lo specifico, dei Comuni; la normativa introdotta dovrebbe dunque concernere le modalità di definizione della finanza comunale che si caratterizzano come "federalismo Fiscale Municipale".

Ha, a nostro avviso, senso l'affermazione che, nel caso italiano, per federalismo si intenda non altro che la distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni che è definita nell'art. 117 della Costituzione. Questa definizione andrebbe, tuttavia, letta, secondo l'opinione prevalente, a partire dal "postulato federalista": occorre dare ai "popoli" (alle comunità ordinate nell'Ente Regione) un maggiore potere di

⁶ Cfr. Pica F., *Per un federalismo municipalista (i principi: il federalismo e la Costituzione italiana)*, "Rivista economica del Mezzogiorno" n. 3-4, 1999.

autodeterminazione, cioè la competenza a decidere delle modalità dei rapporti tra la “Repubblica” e i cittadini nell’ambito del loro territorio. Questa interpretazione è rafforzata dal fatto che, a torto o a ragione, la materia del *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* è attribuita nell’art. 117, comma 3, della Costituzione alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, in ordine alla quale, perciò, spetta allo Stato dettare non altro che i principi fondamentali; potrebbe addirittura pensarsi che ciò valga per il solo “coordinamento”, mentre le questioni specifiche concernenti tributi e finanza degli Enti territoriali ricadano tra le materie non menzionate, sicché valga in ordine ad esse la competenza residuale di cui al comma 4 dello stesso art. 117. Questa interpretazione è rafforzata dal fatto che la disciplina della finanza regionale e dei relativi tributi è anch’essa tra le materie non menzionate e che, in ordine ad essa, è agevole l’ipotesi di una più piena competenza regionale. Su questa base dovrebbe leggersi la disciplina delle competenze, anche finanziarie, dei Comuni, quale la nuova Costituzione la prefigura.

2.2. *Federalismo fiscale, Stato unitario e Comuni: l’assunto di John Stuart Mill.*

Quanto è proposto in § 2.1 costituisce interpretazione limite: essa si basa sull’ipotesi che i contenuti della proposta “federalista” siano rigorosamente definiti e portati a compimento, ipotesi in realtà peregrina. Una diversa impostazione della problematica in oggetto rinvia allo schema logico di uno dei fondatori del radicalismo liberale, il filosofo ed economista inglese John Stuart Mill.

Questa diversa impostazione conduce ad un quesito fondamentale, che è il seguente: la formazione, in Italia, di uno Stato federale, conseguita attraverso un accordo o imposta da taluni sugli altri, è, o non è, una buona cosa? Una parte cospicua di coloro i quali sostengono una ipotesi “federalista” argomenta, sia pure in modo a nostro avviso non persuasivo, con riferimento ai pregi dell’autonomia: un assetto federale produce un di più di autonomia delle comunità locali, ed è, dunque,

una buona cosa. Per questa via, il problema è, a nostro avviso, posto in modo non corretto: uno Stato federale può lasciare scarso margine al sistema delle autonomie locali, mentre uno Stato unitario può essere fortemente decentrato.

Occorre ricordare, a questo riguardo, ed è questo il punto decisivo, le avvertenze proposte da John Stuart Mill, alla metà del 1800, riferite all'ipotesi di uno Stato socialista, da istituire in luogo dello Stato «liberale» (capitalistico) allora, come ancora oggi, vigente. John Stuart Mill faceva presente che era scorretto sul piano logico raffrontare i pregi dello Stato socialista da istituire con i difetti dello Stato capitalistico, quali si riscontrano nel concreto: non aveva senso, secondo Mill, raffrontare tra loro una ipotesi ideale con una situazione reale. Secondo Mill migliore cosa sarebbe stata raffrontare tra loro due situazioni ideali, quella prodotta da una riforma radicale (e l'espressione «radicale» è qui non casualmente impiegata) dello Stato borghese, quale egli stesso allora l'aveva proposta, e quella che, presumibilmente, si sarebbe verificata in un assetto socialista⁷.

Per analogia, questa impostazione vale per le questioni cui questo “Rapporto” è riferito. Potrebbe costruirsi un assetto della finanza pubblica rigorosamente basata sull'ipotesi federalista; oppure, potrebbe porsi in atto una riforma sia pure radicale dell'assetto vigente, che valorizzi il ruolo degli Enti territoriali (dei Comuni). La domanda pertinente è dunque questa: ha senso raffrontare i caratteri dell'assetto oggi in atto, per quanto concerne il decentramento istituzionale, in Italia, con i pregi annunciati del “federalismo”, peraltro non rigorosamente definito? Non si cade in tal modo proprio nell'errore logico contestato da Mill, che è quello di raffrontare una situazione reale (quella che è in atto) con una situazione ideale? Se si prescinde dagli ideologismi o dalle speculazioni, appare

⁷ Cfr. J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, 1848, trad. it. *Principi di Economia Politica*, UTET, Torino, 1953.

plausibile la soluzione di Mill: occorre raffrontare i caratteri che potrà presentare il sistema dopo un radicale riassetto (ipotesi riformista) con quelli del “federalismo”. Più specificamente, rispetto a variazioni più o meno marginali dell’assetto vigente, dovrà ragionarsi in termini di calcolo dei costi e dei benefici dei provvedimenti che sono ipotizzati. Se si propone, invece, un rivolgimento sostanziale di esso, la «questione» posta da John Stuart Mill sembra ineludibile.

Se questo impianto logico viene ritenuto appropriato si giunge a considerare la riforma costituzionale in via di attuazione come un vigoroso sforzo volto a condurre un sistema – che continua ad essere unitario – nella direzione di un rafforzamento delle autonomie (anche e, forse, soprattutto municipali): abbiamo scelto la via riformista; perché ipotesi più drastiche possano essere perseguite, occorre attendere, almeno, che l’esperimento si concluda. Per l’intanto, dovrà procedersi ad una radicale ridefinizione delle funzioni e dei poteri degli Enti del decentramento istituzionale e, per quanto rileva in questo Rapporto, dei Comuni. Ciò comporta una rigorosa interpretazione ed attuazione del dettato costituzionale.

2.3. *Federalismo fiscale e Comuni: una impostazione corrispondente ai “principi”.*

Supponiamo, invece, che l’assunto di Mill, quale è proposto in § 2.2, non sia considerato bastevole. Si vuole davvero, in Italia, una riforma corrispondente al dettato degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, più rigorosamente definiti e cioè interpretati in modo rigorosamente “federalista”.

L’impostazione dell’art. 117 è ben chiara. La competenza normativa in materia di servizi pubblici, e conseguenti spese, è dello Stato per le materie indicate nel comma 2, e delle Regioni per ogni altra materia. La regola è che questa competenza comprenda i contenuti finanziari. Per quanto concerne i Comuni, in ordine alle rispettive competenze Stato e Regioni decidono — in via di principio con

legge — sulle funzioni attribuite e, conseguentemente, provvedono ad attribuire le risorse all'uopo necessarie. Andranno definiti, all'uno e all'altro livello, i margini di autonomia degli Enti locali con riferimento alle funzioni di cui si tratta.

Questa lettura è rafforzata dal disposto dell'art. 118, comma 1, della Costituzione. Nell'art. 118 è stabilito che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Importa molto, per comprendere il significato effettivo della normativa di cui agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, stabilire chi sia il destinatario della norma che abbiamo riportato. Sembra ben chiaro che

— un problema di sussidiarietà può porsi solo *dopo che* le funzioni in oggetto, con riferimento al doppio criterio della differenziazione e della adeguatezza (territoriale), siano state attribuite; una questione di sussidiarietà, ad esempio, può porsi in ordine alle situazioni cui è fatto riferimento nell'art. 120 della Costituzione per l'intervento sostitutivo del Governo centrale; questo criterio non rileva, dunque, direttamente ai fini dell'attribuzione delle funzioni;

— l'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione affida allo Stato la legislazione esclusiva in ordine alla materia “funzioni fondamentali di Comuni, Province, e Città metropolitane”; questa norma vale in ordine ad oggetti che siano fondamentali a tal punto da richiedere *una medesima disciplina al livello nazionale*; rileva, al riguardo, il concetto di “Stato garante d'ultima istanza”, il punto, cioè, che spetta allo Stato assicurare, anche al livello degli Enti locali, la democraticità sostanziale del regime; sono pertinenti, in secondo luogo, le questioni dell'applicazione, attraverso gli Enti locali, e, per quanto qui rileva, al livello dei Comuni, della norma di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione (livelli essenziali delle prestazioni); infine, occorre considerare, per le materie attribuite alla

competenza (concorrente) delle Regioni ex art. 117, comma 3, della Costituzione, le implicazioni, anche di ordine finanziario, risultanti dalla determinazione, da parte dello Stato, dei “principi fondamentali”, come è richiesto, appunto, dall’art. 117, comma 3, già indicato; tutto ciò va interpretato in modo restrittivo e definisce i contenuti dei poteri dello Stato concernenti il sistema degli Enti locali;

— all’interno di questi vincoli spetta alle Regioni, per le materie di competenza, decidere tra gli opposti obiettivi della differenziazione (cioè, della maggiore efficacia del decentramento rispetto all’obiettivo di assicurare la conformità dei servizi alle preferenze delle diverse collettività locali) e dell’adeguatezza (cioè di una adeguata considerazione delle questioni di efficienza, legate agli *spill-over* ed alle economie di scala).

Si prospetta, in tal modo, un quadro articolato di soluzioni. Se esse fossero le medesime per tutte le Regioni, se cioè il peso relativo di differenziazione ed adeguatezza non lasciasse spazio per soluzioni tra loro diverse, la stessa ipotesi “federalista” non avrebbe alcun senso. L’impianto costituzionale, così come esso è inteso dai più, richiede invece che si definisca in modo rigoroso un sistema “regionicentrico”, il che contrasta con l’ipotesi “riformista”, che abbiamo riferito a John Stuart Mill e che è quella nel concreto perseguita dalla legislazione.⁸

2.4. *La sostenibilità finanziaria delle “funzioni attribuite”.*

Le problematiche indicate in § 2.3 hanno trovato risposta nella l. 42/2009, di delega al governo in materia di “federalismo fiscale”. I contenuti del d.lgs. 23/2011 andranno valutati con riferimento alla delega anzidetta. Vi sono, nella legge delega, quattro vincoli, stabiliti a livello di principi nell’art. 2 della legge. Essi sono discussi in questo paragrafo e nei tre che seguono. Cercheremo di verificare in quale misura i

⁸ Vedi quanto esposto in Appendice 1, nonché in § 5.1.

“principi” hanno trovato conferma nei contenuti del decreto, quali saranno indicati nell’Appendice 1.

Nella legge delega è ribadito il principio che “le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed Enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite” (cfr. l’art. 2, comma 2, lett. e), della legge). Si tratta di una trasposizione, finalmente corretta ed anzi più esplicita rispetto alla norma di riferimento, dell’art. 119, comma 4, della Costituzione. Per lo specifico che qui interessa la parola chiave è “attribuite”: hanno titolo ad “attribuire” ai Comuni funzioni a norma della Costituzione vigente, le Regioni e lo Stato, le une e l’altro a seconda delle rispettive competenze quali risultano dall’art. 117, commi 2, 3 e 4, della Costituzione.

Spetta pertanto alle Regioni e allo Stato, nella autonomia e responsabilità di ciascuno di essi, assicurare che il principio di cui all’art. 2, che abbiamo menzionato, trovi adempimento. Per chi ritiene che le norme della Costituzione, una volta che siano state scritte, semplicemente si applicano ed è, pertanto, portato a preferire una impostazione più rigorosa rispetto a quella risultante dall’approccio riformista di Mill, occorre che, per le materie *non spettanti* allo Stato ai sensi dell’art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, lo Stato medesimo ne assicuri la sostenibilità finanziaria, appropriatamente definita, con riferimento ai bilanci di ciascuna Regione. Sarà poi la Regione stessa ad ottemperare al precetto costituzionale, che con evidenza si applica non ai soli rapporti finanziari tra lo Stato ed Enti locali, ma altresì a quelli tra Regioni ed Enti medesimi.

A ben vedere, il criterio in base al quale lo Stato stabilisce i vincoli pertinenti ed eroga alle Regioni le risorse appropriate è per sua natura diverso rispetto a quello in forza del quale, a loro volta, le Regioni medesime attribuiscono agli Enti sottordinati quanto occorra per l’effettiva fornitura del servizio. Lo Stato ha a

riferimento il principio che i “livelli essenziali delle prestazioni dovranno essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (cfr. l’art. 117, comma 2, lett. *m*)). Questo precetto comporta che il fabbisogno sia determinato a partire da variabili pertinenti che concernono la *domanda* di *ciascuna tipologia* dei servizi. Invece, il ruolo delle Regioni si colloca pienamente all’interno della modalità di applicazione dell’art. 118 della Costituzione, compresa la questione della c.d. sussidiarietà orizzontale (privato-pubblico). Prevalgono, a questo riguardo, questioni concernenti l’*offerta*; si pone, nella materia, il problema del concorso di risorse locali, che consenta la differenziazione del servizio, come l’art. 118, comma 1, della Costituzione indica.

2.5. *La perequazione.*

Il secondo principio che è posto nella legge delega è quello della perequazione. Al comma 1 dell’art. 2 “il Governo è delegato ad adottare ... uno o più decreti legislativi ... al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e *la definizione della perequazione*, l’autonomia finanziaria” degli Enti territoriali. Il riferimento è l’art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione, ove è scritto che la legislazione esclusiva nella materia “perequazione delle risorse finanziarie” è attribuita allo Stato. Perché questa competenza sia esercitata in concreto occorre, evidentemente, che la nozione di perequazione sia chiaramente stabilita.

Dal punto di vista tecnico, la questione è di soluzione assai agevole. Si intende per perequazione, con riferimento alla finanza degli Enti territoriali, quell’insieme di provvedimenti per mezzo dei quali viene assicurato a tutti i cittadini i quali, in Enti locali diversi, subiscono una medesima pressione tributaria⁹ un livello

⁹ In ordine a questa nozione, che la maggiore parte dei tecnici ignora, o fraintende, rinviamo al *Dizionarietto*, *op. cit.*.

di servizi ampiamente comparabile (non drammaticamente diverso). Poiché il c.d. principio della capacità fiscale, che i più ritengono sia affermato dall'art. 119, comma 3, della Costituzione, confligge con il principio dell'equità orizzontale e dunque richiede meccanismi perequativi nel senso che abbiamo indicato, sarebbe stata buona cosa che, in via preliminare – e cioè nella “*Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli Enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le Province autonome e gli Enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse*”¹⁰ –, il Governo avesse prodotto, come la legge delega richiedeva, una sua lettura del principio della perequazione, mostrando in tal modo come esso si coniughi con quello della sostenibilità finanziaria e quello della “capacità fiscale”. Questo impegno è stato disatteso. Si è persa, in tal modo, una prima occasione che avrebbe potuto indurre (costringere) a misurarsi con l'impatto, in termini di equità tra i cittadini, che è prodotto dal sovrapporsi di meccanismi finanziari attribuiti dalla riforma costituzionale e dalla sua applicazione allo Stato e alle Regioni.

Nella impostazione qui proposta, la questione della perequazione si pone al livello di singolo servizio, come è peraltro chiaro dal contenuto dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) e *p*). Valgono, in via preliminare, due punti:

– al Governo, per effetto della legge delega 42/2009, è attribuita la competenza a disciplinare, con decreti legislativi, l'insieme delle questioni del “federalismo fiscale”; l'idea che il Governo, con i decreti legislativi di cui si tratta, dia delega a sé medesimo a disciplinare con legislazione di minore rango (D.P.C.M.)

¹⁰ Il Governo era tenuto a presentare la relazione indicata in testo, come era stabilito nell'art. 2, comma 6, della legge delega, contestualmente al primo decreto legislativo e prima di ogni determinazione riferita a tributi, costi *standard*, perequazione. Il precetto è stato rispettato nella forma, ma non nella sostanza.

questioni di perequazione, oltre ad essere di per sé stravagante, confligge con il criterio logico in forza del quale, come detta un noto brocardo, “delegatus delegare non potest”;

– almeno per quanto concerne l’applicazione dell’art. 117, comma 2, lett. *m*) e *p*), la competenza dello Stato è competenza legislativa; si tratta, pertanto, di riserva di legge, sia pure relativa.

In ogni caso, la questione della perequazione concerne sia le materie di cui al secondo comma dell’art. 117, lett. *m*) e *p*), già indicate, sia le altre materie, anche se i meccanismi riferiti alle une o alle altre devono essere in qualche misura diversi.

Vale, in via generale il punto che chi respinga l’ipotesi riformista “milliana” di § 2.2 e sia quindi federalista “puro e schietto” deve porsi dentro un meccanismo a due livelli: lo Stato perequa tra le Regioni e stabilisce criteri (principi fondamentali) per le materie in ordine alle quali le Regioni hanno competenza (art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione), ove le Regioni medesime, in applicazione dell’art. 118, comma 1, della Costituzione le attribuiscono ad altri livelli di governo. La tentazione di eludere questi vincoli, come concretamente si è fatto, implica non altro che un rifiuto della logica “federalista”, senza che ci si ponga all’interno della impostazione riformista.

2.6. *I costi standard.*

Vale, in terzo luogo, il criterio dei costi *standard*. È riferito, infatti, sia alle Regioni che agli Enti locali il precetto affermato nell’art. 1 della legge delega e ribadito nell’art. 2, comma 2, lett. *f*), della legge: vi è l’impegno, che ha a destinatari sia lo Stato che le Regioni, a “sostituire gradualmente, per *tutti i livelli di governo*, il criterio della spesa storica”.

La locuzione “spesa storica”, con riferimento alla finanza dei Comuni, mostra ancora una volta l’incerta preparazione sulla storia della finanza locale italiana degli estensori del testo di legge di cui si tratta. Ciò che è denominato “spesa storica” consiste negli effetti dei provvedimenti Stammati degli anni 1977-78. In realtà, per quegli anni e per quelli successivi (fino al 1983) il fabbisogno degli Enti è stato calcolato non per indicizzazione (“spesa storica”), ma in via diretta dallo Stato, attraverso il controllo di piante organiche, retribuzioni del personale, indebitamento, disavanzo delle municipalizzate. Per questa via, era determinato all’incirca l’80% del fabbisogno; l’indicizzazione degli importi si applicava soltanto al 20% residuo. Nel suo complesso, il sistema aveva senso: esso non ha retto in sede di applicazione, per effetto di frodi e malversazioni perpetrate dagli Enti.

Tutto ciò è la preistoria e pertiene al mondo delle suggestioni e delle lezioni mal digerite. Ciò che oggi rileva è il giudizio politico che risulta dalle norme che abbiamo ricordato (nonché dalla locuzione stravagante dell’”albero storto”, di cui alla Relazione ministeriale ex art. 2, comma 6, della legge delega, già ricordata in § 2.5). Si tratta semplicemente del rifiuto dell’attuale distribuzione delle risorse ai Comuni e dell’impegno, non si sa quanto consapevole, di farne dipendere la dimensione dai bisogni (“costi *standard*”).

Naturalmente, non ha senso discutere di costi senza avere in via preventiva stabilito le quantità: se il quesito è “quanto dovrebbe ragionevolmente costare?”, è inevitabile la domanda “che cosa?”. Il fatto stesso che questi problemi siano rinviati ad un futuro nella sostanza indeterminato mostra, nella materia, lo “stato dell’arte”.

2.7. *La questione fiscale.*

L’ultimo decisivo punto, per coloro che davvero pensano che sia stata prodotta, in Italia, una riforma basata sul federalismo fiscale, consiste nella questione tributaria. In via generale, le regole sono quelle dettate dalla legge delega 42/2009, i

cui principi valgono anche per quanto concerne i Comuni: l'autonomia degli Enti, cioè il potere ad essi riconosciuto dall'ordinamento costituzionale (cfr. l'art. 5 e l'art. 119, comma 1) di fare corrispondere il livello dei servizi alle preferenze delle collettività in essi ordinate, a fronte della disponibilità delle collettività medesime a farsi carico degli oneri conseguenti (principio di responsabilità), richiede un sistema di tributi comunali fondato sul criterio della "flessibilità fiscale". Occorre, a tal fine, un sistema "articolato su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed *enti locali*, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli Enti locali " (cfr. l'art. 2, comma 2, lett. *cc*), della legge delega 42/2009).

Ciò che resta del sistema fiscale dei Comuni, dopo l'abolizione inopinata dell'ICI "prima casa", consiste nell'addizionale IRPEF, nell'ICI sugli altri immobili, nella TARSU, in tributi minori che hanno natura di tasse; a regime, come si mostrerà qui di seguito (cfr. l'Appendice 1), la situazione non è destinata a modificarsi.

Una soluzione possibile, che salvaguardi l'autonomia dei Comuni e il principio della responsabilità fiscale, è quella, più volte proposta dalla SVIMEZ, di contributi parametrati allo sforzo fiscale degli Enti.

2.8. *I riscontri riferiti alla sostenibilità dell'impianto finanziario.*

Valgono ancora i rilievi già formulati dalla SVIMEZ nei Rapporti sull'economia del Mezzogiorno dei diversi anni, riferiti all'andamento di lungo periodo di entrate e spese dei Comuni.

L'anno di riferimento è il 1991, prima dell'emanazione della legge Amato delle quattro deleghe (l. 421/1992), legge che costituisce il riferimento di ogni successivo sviluppo concernente la finanza locale, il personale degli Enti pubblici, la

sanità, il sistema previdenziale. Al 2010, i Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno recuperano il livello di risorse loro attribuito nel 1991: a distanza di venti anni l'invarianza è tale che si è ancora al punto di partenza (+ 2,0%); il dato medio nazionale è ancora peggiore (-5,6%).

A questi dati concorrono due fenomeni: il forte incremento delle entrate tributarie (per il Mezzogiorno, +150,4% sui 20 anni; per il Centro-Nord, +81,3%); la riduzione dei trasferimenti erariali (Mezzogiorno, -40,3%; Centro-Nord, -47,4%). Sul piano congiunturale, e cioè con riferimento agli ultimi anni, rileva l'accentuata riduzione dei trasferimenti regionali di parte corrente (ed altresì di conto capitale) risultante, in termini di cassa, per l'ultimo anno: rispetto al 2009 i trasferimenti anzidetti si riducono, nel Mezzogiorno, del 25,5% (al livello nazionale, -8%). È facile immaginare che ciò sia l'effetto di una situazione via via più difficile delle Regioni meridionali, riferita al patto di stabilità interno.

Complessivamente, la sostenibilità finanziaria del sistema delle finanze dei Comuni in questi anni è stata assicurata dai trasferimenti erariali. A partire dall'anno del "taglio" (1997) il recupero è stato sostanziale, con incrementi, in euro a valore costante, nel Centro-Nord del 73% e nel Mezzogiorno del 78%. Anche rispetto al 2009, l'incremento dei trasferimenti correnti dello Stato, espresso ancora in euro a valore costante, è notevole, superando, ad esempio, il 6% nel Centro-Italia (Mezzogiorno, +4,7%). Questi importi scontano il forte effetto, sui trasferimenti, dell'abolizione dell'ICI prima casa.

Va messa in conto la prospettiva di decurtazione dei trasferimenti per i prossimi anni. Si tratta di una prospettiva per gli Enti del Mezzogiorno assai preoccupante, visto che il divario di capacità fiscale è compensato (in parte) da maggiori aliquote e da una maggiore quota dei trasferimenti sulle entrate correnti (cfr. la Tab. 3 del Cap. 3).

2.9. *I riscontri concernenti la perequazione finanziaria.*

All'inizio della storia (1991) le entrate tributarie dei Comuni nel Centro-Nord sono pari, in euro a valore costante, a 222 euro procapite, come è mostrato in Tab. 1 del Cap. 3. Il valore corrispondente per il Mezzogiorno è pari a 119,3 euro, con una differenza di 102,7 euro. Nel contempo, l'importo dei trasferimenti di parte corrente, per le due circoscrizioni, è pressoché il medesimo (555 euro). Al 2010 (cfr. ancora la Tab. 1 del Cap. 3) risulta ancora un divario fiscale tra le due circoscrizioni dell'ordine dei 100 euro (per il Mezzogiorno, - 103,6 euro) che è riferito, tuttavia, al gettito effettivamente riscosso, e non all'entrata fiscale *standard*, che dovrebbe tener conto dell'aliquota base dei tributi invece che di quella effettivamente applicata. Il differenziale fiscale, peraltro sottostimato, è compensato, dal lato dei trasferimenti, per circa 40 euro (per il Mezzogiorno, + 39,6 euro). La situazione oggi in atto, che è tuttavia esposta a peggioramenti assai significativi – dal lato dei tagli e da quello del “federalismo municipale” – è nettamente peggiore rispetto a quella risultante all'indomani della riforma costituzionale, e cioè nel 2002 (cfr. ancora la Tab. 1 del Cap. 3): nell'esercizio 2002 il divario fiscale tra le due circoscrizioni, pari a 215,3 euro, era compensato, sul lato dei trasferimenti, con un maggiore importo, a favore del Mezzogiorno, dei trasferimenti, pari a 139,7 euro. Risultava, in tal modo, salve le questioni concernenti la determinazione della capacità fiscale *standard*, una efficacia perequativa dei trasferimenti del 65% circa nel 2002 e di un po' meno del 40% nel 2010 (38,6%).

2.10. *La situazione dei tributi.*

Le scelte tributarie della Repubblica d'Italia conservano i caratteri che abbiamo mostrato in questi anni: i Comuni del Mezzogiorno sono stati costretti ad accrescere l'importo dei tributi riscossi da una molteplicità di vincoli, come la

pressione del fabbisogno, gli effetti del patto di stabilità interno, l'incidenza nel lungo periodo delle dichiarazioni di dissesto, i "tagli" nei trasferimenti.

Si consideri (cfr. ancora la Tab. 1 del Cap. 3), a questo riguardo, che l'incremento delle entrate tributarie tra il 1991 ed il 2010 nel Mezzogiorno è pari al 150% (Centro-Nord, + 81,3%): nel 2010 il tasso d'incremento, ancora in euro a valore costante, rispetto al 2009 è all'incirca doppio nella prima circoscrizione (+ 4,5%), rispetto alla seconda (+ 2,5%).

2.11. *I costi standard: implicazioni per le "altre funzioni"*.

Come si riferisce nell'Appendice 1 a questo capitolo, la questione dei costi *standard* è, nella finanza locale, rinviata ad un futuro non prossimo. In ogni caso, l'ipotesi di uguaglianza di fabbisogno, in pro capite, ha scarso senso in un raffronto Nord-Sud. Basti, al riguardo, fare cenno al diverso costo dell'assistenza dovuto alla diversa incidenza di condizioni gravi di povertà (indici di deprivazione) ed anche alle questioni dei trasporti pubblici locali, sulle quali incide, oltre al minore reddito delle popolazioni, la diversa conformazione orografica dei territori. Se, nonostante ciò, prendiamo per buona come indicazione del fabbisogno, in analogia con quanto è stato fatto per le Regioni, la spesa pro capite 2010 della circoscrizione Centro-Nord (cfr. Tab. 2 del Cap. 3) ed immaginiamo che il 70% di essa sia riferito ai "servizi indispensabili" nelle diverse possibili specificazioni, possiamo determinare un importo pro capite del fabbisogno riferito a detti servizi, nella circoscrizione Mezzogiorno, pari a 605,15 euro. Questo importo è oggi coperto dalla somma di trasferimenti erariali (in cui sono compresi i "trasferimenti perequativi", così come indicati in § 2.9) e tributi, che è pari a 603,5 euro pro capite. L'importo andrebbe ricalcolato, tenendo conto non delle entrate tributarie effettive, ma delle entrate tributarie standard, calcolate, cioè, con riferimento alle aliquote e deduzioni *standard*.

Prendiamo in ogni caso per buoni gli elementi che fin qui abbiamo proposto, supponendo costi *standard* (riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni ed ai livelli appropriati dei servizi corrispondenti alle funzioni fondamentali degli Enti) pari a quelli che risultano dalla spesa corrente dei Comuni del Centro-Nord; ne risulta, per i Comuni del Mezzogiorno, un importo per le rimanenti spese pari, all'incirca, a 150 euro pro capite, che è la metà rispetto all'importo risultante da un analogo conto applicato al Centro-Nord (293 euro).

Già queste prime, non approfondite, indicazioni mostrano che i conti vanno tutti rifatti, in modo effettivamente rigoroso e corrispondente alle norme costituzionali nella materia pertinenti.

Cap. III. La gestione della finanza dei Comuni nel 2010

3.1. *Le variazioni 2009-2010 delle grandezze di finanza dei Comuni.*

Con effetto dal 2009 il sistema di trasmissione ed elaborazione concernente i flussi di entrata e di spesa dei Comuni che è gestito dal Ministero dell'Economia ha subito una importante messa a punto. I dati a noi forniti dal Ministero, che sono di fonte SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici), pur avendo il medesimo significato rispetto alla serie di cui abbiamo potuto avvalerci in questi anni per le elaborazioni presentate nei Rapporti SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno, hanno comportato una qualche correzione dei valori pregressi, che per taluni anni (2007) appare sostanziale. Salvo verifiche di tipo statistico, che ci ripromettiamo di condurre, è sembrata soluzione appropriata rivedere, negli importi come indicati dal Ministero, il dato 2009; introdurre nella serie il nuovo dato 2010; porci, come comunque abbiamo fatto in questi anni (in realtà, a partire dal *Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno* del 1989) in una prospettiva di medio periodo, nella valutazione di ciascun singolo importo. Peraltro, l'obbiettivo è quello di un raffronto Nord-Sud, condotto sul medesimo *panel* di informazioni, valutate in termini di tendenza in modo tempestivo (dati 2010) e chiaro nei suoi contenuti e limiti (importi procapite in euro a valore costante, riferiti a movimenti di cassa – riscossioni, pagamenti –). Riteniamo perciò che la soluzione da noi seguita sia non soltanto la sola nel concreto possibile, ma sia altresì oggettivamente plausibile.

Con riferimento alla gestione 2010 risultano gli elementi che seguono.

A) Le variazioni delle grandezze finanziarie aggregate tra il 2009 e il 2010 sono, nelle due circoscrizioni, di importo limitato (al livello medio nazionale, in euro a valore costante, +1,1% per le entrate; +1,1% per le spese: cfr. Tabb. 1 e 2).

Tab. 1. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2010)

| Voci | 1991 | 1996 | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | Dati SIOPE | |
|--|---------|---------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|-------|-------|------------|---------|
| | | | | | | | | | | | 2009 | 2010 |
| Nord | | | | | | | | | | | | |
| Entrate correnti | 1.063,8 | 986,4 | 896,3 | 1.135,2 | 916,0 | 1.029,9 | 1.018,0 | 863,3 | 913,3 | 904,7 | 929,4 | 945,3 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato (b) | 529,3 | 275,8 | 148,1 | 346,2 | 201,5 | 159,2 | 241,5 | 206,6 | 178,1 | 255,0 | 255,6 | 257,9 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 34,6 | 16,0 | 16,0 | 34,2 | 48,4 | 46,9 | 43,2 | 35,7 | 37,3 | 37,8 | 42,0 | 44,7 |
| Entrate tributarie (b) | 222,4 | 404,7 | 421,3 | 413,7 | 406,3 | 488,2 | 416,1 | 394,3 | 440,0 | 369,8 | 400,7 | 410,6 |
| Entrate conto capitale (c) | 203,7 | 380,0 | 350,2 | 467,0 | 529,9 | 510,8 | 521,4 | 575,5 | 533,6 | 359,9 | 113,6 | 121,3 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato | 14,4 | 6,5 | 5,8 | 12,2 | 13,9 | 17,9 | 18,6 | 19,7 | 22,2 | 16,0 | 14,4 | 18,0 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 12,8 | 15,2 | 20,7 | 29,2 | 31,6 | 37,9 | 38,6 | 41,6 | 38,7 | 34,7 | 31,6 | 36,2 |
| Altre entrate (d) | 57,3 | 50,0 | 52,8 | 61,8 | 53,3 | 50,2 | 75,8 | 61,1 | 62,0 | 54,5 | 34,2 | 32,7 |
| Altre operazioni | | | | | | | | | | | | |
| Accensione di prestiti | 149,9 | 88,4 | 99,6 | 155,9 | 125,1 | 155,3 | 134,6 | 150,3 | 110,3 | 106,5 | 97,0 | 77,6 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 9,1 | 15,4 | 14,1 | 23,2 | 20,9 | 16,1 |
| Assunzione di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 117,3 | 101,1 | 86,6 | 61,4 | 60,0 | 48,4 |
| Indice di programmabilità (e) | 37,7 | 48,2 | 35,6 | 58,4 | 47,1 | 50,4 | 53,3 | 44,5 | 50,1 | 48,5 | 45,8 | 43,4 |
| Centro | | | | | | | | | | | | |
| Entrate correnti | 1.063,1 | 1.017,2 | 1.018,7 | 1.049,5 | 920,5 | 1.195,4 | 1.156,7 | 948,2 | 995,0 | 974,6 | 1.028,2 | 1.042,6 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato (b) | 610,8 | 321,3 | 211,4 | 183,0 | 264,2 | 259,1 | 246,9 | 248,2 | 255,2 | 336,5 | 342,6 | 364,5 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 33,3 | 30,4 | 22,0 | 96,4 | 106,3 | 104,5 | 77,1 | 51,9 | 56,0 | 47,9 | 58,5 | 53,7 |
| Entrate tributarie (b) | 221,1 | 444,2 | 433,4 | 411,1 | 340,2 | 509,8 | 412,6 | 385,3 | 442,6 | 359,0 | 375,0 | 385,0 |
| Entrate conto capitale (c) | 151,9 | 226,4 | 126,9 | 260,3 | 237,6 | 251,6 | 347,4 | 268,6 | 314,7 | 245,9 | 140,3 | 138,6 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato | 18,1 | 13,6 | 9,7 | 33,2 | 20,6 | 23,3 | 95,6 | 16,1 | 65,4 | 23,6 | 31,4 | 41,5 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 22,7 | 22,8 | 24,1 | 72,6 | 78,0 | 83,6 | 90,5 | 78,4 | 72,4 | 63,8 | 62,8 | 51,6 |
| Altre entrate (d) | 25,6 | 27,2 | 23,3 | 25,9 | 31,7 | 37,2 | 43,6 | 44,8 | 32,9 | 36,1 | 22,5 | 22,7 |
| Altre operazioni | | | | | | | | | | | | |
| Accensione di prestiti | 207,4 | 215,3 | 111,4 | 207,0 | 183,3 | 175,5 | 200,6 | 182,5 | 196,3 | 160,9 | 149,0 | 128,5 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 32,3 | 33,5 | 42,1 | 56,5 | 56,8 | 53,0 |
| Assunzione di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 168,8 | 117,8 | 127,8 | 95,6 | 66,9 | 53,6 |
| Indice di programmabilità (e) | 39,1 | 41,9 | 36,9 | 42,8 | 39,7 | 53,0 | 48,7 | 38,7 | 47,5 | 46,8 | 50,0 | 45,9 |

Segue Tab. 1. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2010)

| Voci | 1991 | 1996 | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | Dati SIOPE | |
|--|---------|-------|-------|---------|-------|---------|---------|-------|-------|-------|------------|-------|
| | | | | | | | | | | | 2009 | 2010 |
| Centro-Nord | | | | | | | | | | | | |
| Entrate correnti | 1.063,6 | 996,3 | 935,6 | 1.107,7 | 917,4 | 1.082,6 | 1.062,2 | 890,5 | 939,5 | 927,1 | 961,1 | 976,5 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato (b) | 555,4 | 290,4 | 168,5 | 293,8 | 221,6 | 191,0 | 243,2 | 219,9 | 202,7 | 281,1 | 283,5 | 292,1 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 34,2 | 20,7 | 17,9 | 54,2 | 67,0 | 65,3 | 54,0 | 40,9 | 43,3 | 41,1 | 47,3 | 47,6 |
| Entrate tributarie (b) | 222,0 | 417,4 | 425,2 | 412,9 | 385,1 | 495,1 | 415,0 | 391,5 | 440,9 | 366,3 | 392,5 | 402,4 |
| Entrate conto capitale (c) | 187,1 | 330,7 | 278,5 | 400,6 | 436,0 | 428,3 | 466,0 | 477,2 | 463,4 | 323,3 | 122,2 | 126,8 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato | 15,6 | 8,8 | 7,0 | 19,0 | 16,0 | 19,6 | 43,1 | 18,5 | 36,0 | 18,4 | 19,9 | 25,5 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 16,0 | 17,6 | 21,8 | 43,2 | 46,5 | 52,5 | 55,2 | 53,4 | 49,5 | 44,0 | 41,6 | 41,2 |
| Altre entrate (d) | 47,1 | 42,7 | 43,3 | 50,3 | 46,4 | 46,1 | 65,6 | 55,9 | 52,7 | 48,6 | 30,4 | 29,5 |
| Altre operazioni | | | | | | | | | | | | |
| Accensione di prestiti | 168,3 | 129,2 | 103,4 | 172,3 | 143,8 | 161,8 | 155,6 | 160,6 | 137,9 | 123,9 | 113,6 | 93,9 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 16,5 | 21,2 | 23,1 | 33,9 | 32,4 | 27,9 |
| Assunzione di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 133,7 | 106,4 | 99,8 | 72,3 | 62,2 | 50,0 |
| Indice di programmabilità (e) | 38,1 | 46,0 | 36,0 | 54,2 | 44,7 | 51,3 | 51,9 | 42,6 | 49,2 | 47,9 | 47,2 | 44,3 |
| Mezzogiorno | | | | | | | | | | | | |
| Entrate correnti | 765,1 | 733,9 | 520,8 | 745,6 | 792,0 | 781,9 | 757,2 | 733,1 | 748,2 | 763,6 | 784,7 | 780,6 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato (b) | 555,8 | 401,5 | 185,8 | 373,4 | 410,7 | 330,7 | 323,8 | 314,9 | 278,4 | 300,0 | 316,8 | 331,7 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 18,9 | 16,9 | 16,4 | 24,5 | 32,5 | 40,5 | 41,1 | 36,2 | 48,9 | 49,7 | 60,9 | 45,4 |
| Entrate tributarie (b) | 119,3 | 226,0 | 223,1 | 230,3 | 241,7 | 279,8 | 272,8 | 270,9 | 298,6 | 276,0 | 285,9 | 298,8 |
| Entrate conto capitale (c) | 167,0 | 147,4 | 161,2 | 180,2 | 182,9 | 165,8 | 182,8 | 189,7 | 228,9 | 223,6 | 184,7 | 141,1 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato | 49,3 | 57,0 | 62,0 | 50,5 | 58,2 | 53,3 | 56,4 | 40,8 | 46,3 | 37,7 | 41,8 | 34,3 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 32,1 | 28,3 | 33,9 | 52,1 | 56,8 | 51,6 | 61,5 | 77,8 | 96,6 | 113,1 | 107,1 | 76,6 |
| Altre entrate (d) | 8,3 | 7,7 | 11,7 | 13,3 | 12,9 | 13,0 | 13,4 | 13,9 | 17,3 | 14,9 | 12,3 | 13,3 |
| Altre operazioni | | | | | | | | | | | | |
| Accensione di prestiti | 159,2 | 92,9 | 100,5 | 119,8 | 133,8 | 151,2 | 138,7 | 148,5 | 123,4 | 124,2 | 183,8 | 188,0 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 55,7 | 40,6 | 47,1 | 64,3 | 91,5 | 96,4 |
| Assunzione di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 82,6 | 92,7 | 74,3 | 59,5 | 49,6 | 45,0 |
| Indice di programmabilità (e) | 36,2 | 48,0 | 18,6 | 53,0 | 55,7 | 53,5 | 54,1 | 50,3 | 53,2 | 51,1 | 45,2 | 42,3 |

Segue Tab. 1. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2010)

| Voci | 1991 | 1996 | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | Dati SIOPE | |
|--|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|
| | | | | | | | | | | | 2009 | 2010 |
| Italia | | | | | | | | | | | | |
| Entrate correnti | 976,9 | 919,6 | 814,5 | 1.003,0 | 881,3 | 996,0 | 974,9 | 846,3 | 886,0 | 881,7 | 912,3 | 922,5 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato (b) | 555,5 | 322,9 | 173,5 | 316,8 | 276,1 | 231,2 | 266,3 | 246,6 | 223,9 | 286,3 | 292,7 | 303,0 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 29,7 | 19,6 | 17,5 | 45,6 | 57,0 | 58,1 | 50,3 | 39,6 | 44,9 | 43,5 | 51,1 | 47,0 |
| Entrate tributarie (b) | 192,2 | 361,5 | 366,2 | 360,1 | 343,8 | 433,1 | 374,3 | 357,6 | 401,1 | 341,3 | 363,0 | 373,8 |
| Entrate conto capitale (c) | 181,3 | 277,1 | 244,2 | 336,9 | 363,1 | 352,7 | 384,9 | 396,5 | 397,9 | 295,7 | 139,5 | 130,8 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Trasferimenti dallo Stato | 25,4 | 22,9 | 23,1 | 28,1 | 28,2 | 29,3 | 46,9 | 24,8 | 38,9 | 23,8 | 25,9 | 27,9 |
| Trasferimenti dalle Regioni | 20,6 | 20,7 | 25,3 | 45,7 | 49,5 | 52,2 | 57,0 | 60,2 | 62,7 | 63,2 | 59,7 | 50,9 |
| Altre entrate (d) | 35,8 | 32,5 | 34,1 | 39,6 | 36,7 | 36,5 | 50,6 | 44,1 | 42,8 | 39,3 | 25,4 | 25,0 |
| Altre operazioni | | | | | | | | | | | | |
| Accensione di prestiti | 165,7 | 118,6 | 102,5 | 157,2 | 140,9 | 158,7 | 150,8 | 157,2 | 133,8 | 124,0 | 133,1 | 119,8 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 27,7 | 26,6 | 29,8 | 42,3 | 48,8 | 46,8 |
| Assunzione di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 119,0 | 102,6 | 92,7 | 68,8 | 58,7 | 48,7 |
| Indice di programmabilità (e) | 37,6 | 46,5 | 32,2 | 53,9 | 48,1 | 51,9 | 52,5 | 44,7 | 50,2 | 48,7 | 46,7 | 43,8 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

(b) I dati del 2002 non sono confrontabili con quelli del 2001 e degli anni successivi, in quanto i Comuni hanno imputato in modo non univoco la compartecipazione IRPEF, ora ai trasferimenti erariali, ora alle entrate tributarie. Dal 2003 la compartecipazione IRPEF è inserita tra i trasferimenti erariali.

(c) Esclusi i prelievi dalla Tesoreria statale.

(d) Comprende l'alienazione di beni patrimoniali.

(e) Calcolato come complemento a 100 della percentuale della somma della spesa per il personale e per interessi sull'ammontare dei trasferimenti statali e delle entrate tributarie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa); fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tab. 2. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: spese pro capite (a) (pagamenti di cassa, in euro 2010)

| Voci | 1991 | 1996 | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | Dati SIOPE | |
|--|-------|---------|-------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|------------|-------|
| | | | | | | | | | | | 2009 | 2010 |
| Nord | | | | | | | | | | | | |
| Spese correnti | 973,2 | 902,4 | 934,0 | 916,5 | 921,6 | 932,0 | 907,7 | 845,1 | 805,6 | 852,3 | 817,4 | 837,7 |
| di cui: Spese personale | 340,8 | 270,7 | 287,1 | 259,6 | 270,3 | 273,2 | 262,1 | 285,5 | 257,8 | 269,9 | 257,3 | 251,3 |
| Spese interessi | 127,8 | 82,0 | 79,8 | 56,2 | 51,2 | 47,9 | 44,7 | 47,7 | 50,5 | 51,8 | 43,1 | 38,8 |
| Spese in conto capitale (b) | 365,2 | 480,0 | 474,6 | 551,4 | 677,8 | 644,1 | 640,6 | 674,0 | 622,6 | 410,2 | 254,3 | 206,8 |
| di cui: Investimenti diretti | 258,9 | 227,0 | 250,9 | 267,2 | 286,8 | 308,7 | 335,5 | 296,6 | 285,1 | 255,1 | 235,6 | 190,1 |
| Rimborso di prestiti, di cui per: | 105,5 | 68,3 | 69,8 | 87,0 | 73,8 | 72,8 | 79,6 | 90,6 | 94,3 | 96,4 | 96,2 | 82,0 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 8,9 | 14,8 | 15,3 | 22,5 | 20,1 | 16,8 |
| Quota capitale di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 72,6 | 65,3 | 68,7 | 64,4 | 43,4 | 44,7 |
| Centro | | | | | | | | | | | | |
| Spese correnti | 986,0 | 1.062,3 | 989,9 | 1.053,6 | 1.022,7 | 1.061,0 | 1.049,4 | 896,6 | 894,3 | 889,6 | 943,4 | 921,4 |
| di cui: Spese personale | 374,8 | 316,1 | 304,0 | 273,1 | 284,4 | 291,3 | 268,3 | 319,3 | 289,5 | 304,3 | 292,1 | 286,4 |
| Spese interessi | 132,0 | 128,8 | 102,9 | 66,8 | 79,8 | 70,4 | 69,9 | 68,9 | 76,8 | 65,4 | 67,0 | 58,0 |
| Spese in conto capitale (b) | 264,7 | 269,0 | 283,2 | 347,6 | 376,2 | 385,1 | 439,1 | 403,4 | 482,6 | 356,9 | 286,8 | 251,8 |
| di cui: Investimenti diretti | 199,5 | 178,4 | 212,0 | 268,0 | 277,6 | 292,8 | 292,6 | 278,3 | 282,3 | 242,8 | 253,4 | 224,2 |
| Rimborso di prestiti, di cui per: | 140,5 | 97,1 | 84,1 | 99,9 | 131,4 | 122,9 | 120,9 | 157,6 | 122,4 | 122,7 | 137,4 | 133,3 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 31,2 | 32,6 | 40,7 | 57,2 | 58,3 | 53,4 |
| Quota capitale di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 147,6 | 112,8 | 72,6 | 58,5 | 49,3 | 52,4 |
| Centro-Nord | | | | | | | | | | | | |
| Spese correnti | 977,3 | 953,8 | 952,0 | 960,5 | 954,1 | 973,1 | 952,8 | 861,6 | 834,0 | 864,3 | 857,8 | 864,5 |
| di cui: Spese personale | 351,7 | 285,3 | 292,5 | 263,9 | 274,8 | 279,0 | 264,1 | 296,3 | 267,9 | 280,9 | 268,5 | 262,6 |
| Spese interessi | 129,1 | 97,0 | 87,2 | 59,6 | 60,4 | 55,1 | 52,7 | 54,5 | 58,9 | 56,2 | 50,8 | 44,9 |
| Spese in conto capitale (b) | 333,0 | 412,3 | 413,1 | 485,9 | 581,0 | 561,7 | 576,5 | 587,3 | 577,7 | 393,1 | 264,7 | 221,2 |
| di cui: Investimenti diretti | 239,9 | 211,4 | 238,4 | 267,5 | 283,8 | 303,7 | 321,8 | 290,7 | 284,2 | 251,2 | 241,3 | 201,0 |
| Rimborso di prestiti, di cui per: | 116,7 | 77,6 | 74,4 | 91,2 | 92,3 | 88,7 | 92,7 | 112,0 | 103,3 | 104,8 | 109,4 | 98,4 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 16,0 | 20,5 | 23,5 | 33,7 | 32,3 | 28,5 |
| Quota capitale di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 96,5 | 80,5 | 70,0 | 62,5 | 45,3 | 47,2 |
| Mezzogiorno | | | | | | | | | | | | |
| Spese correnti | 707,7 | 653,8 | 684,3 | 689,6 | 695,4 | 696,2 | 694,1 | 707,0 | 701,7 | 737,2 | 708,8 | 724,0 |
| di cui: Spese personale | 355,3 | 275,6 | 284,1 | 243,4 | 250,6 | 245,3 | 236,8 | 255,5 | 233,8 | 244,4 | 236,1 | 229,6 |
| Spese interessi | 75,6 | 50,5 | 48,9 | 40,5 | 38,5 | 38,5 | 37,1 | 35,9 | 36,4 | 37,5 | 36,0 | 37,0 |
| Spese in conto capitale (b) | 296,1 | 211,2 | 234,6 | 286,5 | 295,0 | 271,7 | 282,7 | 278,9 | 295,4 | 287,2 | 271,9 | 204,1 |
| di cui: Investimenti diretti | 232,0 | 161,6 | 202,6 | 237,2 | 258,6 | 236,9 | 246,8 | 238,7 | 261,7 | 256,3 | 251,5 | 189,5 |
| Rimborso di prestiti, di cui per: | 94,7 | 61,9 | 56,4 | 70,5 | 84,3 | 99,2 | 91,2 | 98,4 | 87,8 | 101,1 | 158,5 | 168,4 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 51,6 | 41,5 | 47,7 | 62,1 | 87,5 | 92,6 |
| Quota capitale di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 39,7 | 51,8 | 36,2 | 35,9 | 28,1 | 30,2 |
| Italia | | | | | | | | | | | | |
| Spese correnti | 899,0 | 866,1 | 873,8 | 882,2 | 879,6 | 893,4 | 878,7 | 818,2 | 797,1 | 829,0 | 816,6 | 825,8 |
| di cui: Spese personale | 352,7 | 282,5 | 290,1 | 258,0 | 267,8 | 269,3 | 256,3 | 284,9 | 258,4 | 270,8 | 259,5 | 253,5 |
| Spese interessi | 113,6 | 83,4 | 76,0 | 54,1 | 54,1 | 50,3 | 48,3 | 49,3 | 52,6 | 51,0 | 46,7 | 42,7 |
| Spese in conto capitale (b) | 322,3 | 353,5 | 361,0 | 428,3 | 498,6 | 478,2 | 492,3 | 500,7 | 498,8 | 363,7 | 266,7 | 216,5 |
| di cui: Investimenti diretti | 237,6 | 196,8 | 227,9 | 258,7 | 276,6 | 284,4 | 300,4 | 276,1 | 277,9 | 252,6 | 244,1 | 197,8 |
| Rimborso di prestiti, di cui per: | 110,4 | 73,0 | 69,1 | 85,2 | 90,0 | 91,7 | 92,3 | 108,2 | 99,0 | 103,8 | 123,0 | 117,7 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 26,2 | 26,4 | 30,2 | 41,5 | 47,6 | 46,2 |
| Quota capitale di mutui e prestiti | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 80,2 | 72,4 | 60,5 | 55,1 | 40,5 | 42,5 |

(a) V. corrispondente nota della Tab. A15.

(b) Esclusi i versamenti alla Tesoreria statale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa); fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

La variazione negativa che risulta per le entrate correnti del Mezzogiorno (-0,5%) è da attribuire al crollo dei trasferimenti dalle Regioni (-25,5%; per il Centro-Nord si registra invece un incremento dello 0,6%).

B) Le variazioni nella struttura delle entrate correnti, quali risultano da Tab. 3, mostrano chiaramente l'effetto sui conti dei Comuni dell'abolizione dell'ICI prima casa. Al livello medio nazionale i trasferimenti erariali rappresentano il 25,3% delle entrate correnti nel 2007 ed il 32,8% nel 2010; la quota delle spese correnti finanziata con entrate tributarie passa dal 50,3% del 2007 al 45,3% del 2010. Le variazioni sono accentuate dal 2007 al 2008; negli anni successivi, in modo particolare per i Comuni del Mezzogiorno, un maggiore sforzo fiscale riferito alla gestione delle imposte ancora vigenti compensa in buona misura gli effetti delle scelte dello Stato: il calo di 5 punti percentuali nel rapporto tra entrate tributarie e spese correnti che è prodotto tra il 2007 e 2008 vede nei due successivi anni un cospicuo recupero, sicché, ancora per i Comuni meridionali, la variazione negativa, al 2010, è di poco superiore all'1%.

C) Merita una specifica menzione la questione delle aliquote ICI. Sul problema considerato nel suo complesso abbiamo ampiamente riferito nel *Rapporto SVIMEZ 2010 sull'economia del Mezzogiorno* (cfr. spec. p. 263) sottolineando lo stravagante comportamento parlamentare del partito trasversale dei proprietari di casa; un gruppo agguerrito ed attrezzato di cittadini detassa se medesimo, addirittura "a futura memoria", ponendo i maggiori oneri conseguenti sulla parte rimanente della collettività. Il *vulnus* dell'ordinamento tributario, considerato nel suo complesso, riguarda i principi, pure affermati a parole ma nel concreto compromessi, della responsabilità tributaria e della discriminazione qualitativa dei redditi (trattamento relativo di lavoratori e non lavoratori). Parte dei guai oggi in atto deriva dalle scelte sciagurate che le forze politiche hanno pervicacemente posto in atto a partire dal 2007.

Tab.3. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: Struttura delle entrate correnti e peso delle entrate tributarie sulla spesa corrente dal 1991 al 2010 (valori percentuali) (a)

| Anni | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--|------|--------|-------------|-------------|--------|
| Trasferimenti dello Stato/entrate correnti | | | | | |
| 1991 | 49,8 | 57,5 | 52,2 | 72,6 | 56,9 |
| 1996 | 28,0 | 31,6 | 29,2 | 54,7 | 35,1 |
| 1997 | 16,5 | 20,8 | 18,0 | 35,7 | 21,3 |
| 2000 | 30,5 | 17,4 | 26,5 | 50,1 | 31,6 |
| 2001 | 22,0 | 28,7 | 24,2 | 51,9 | 31,3 |
| 2003 | 23,7 | 21,3 | 22,9 | 42,8 | 27,3 |
| 2004 | 24,4 | 25,7 | 24,8 | 41,0 | 28,5 |
| 2005 | 23,6 | 28,0 | 25,1 | 41,6 | 28,9 |
| 2006 | 23,9 | 26,2 | 24,7 | 43,0 | 29,1 |
| 2007 | 19,5 | 25,6 | 21,6 | 37,2 | 25,3 |
| 2008 | 28,2 | 34,5 | 30,3 | 39,3 | 32,5 |
| 2009 | 27,5 | 33,3 | 29,5 | 40,4 | 32,1 |
| 2010 | 27,3 | 35,0 | 29,9 | 42,5 | 32,8 |
| Trasferimenti delle Regioni/entrate correnti | | | | | |
| 1991 | 3,2 | 3,1 | 3,2 | 2,5 | 3,0 |
| 1996 | 1,6 | 3,0 | 2,1 | 2,3 | 2,1 |
| 1997 | 1,8 | 2,2 | 1,9 | 3,1 | 2,1 |
| 2000 | 3,0 | 9,2 | 4,9 | 3,3 | 4,5 |
| 2001 | 5,3 | 11,6 | 7,3 | 4,1 | 6,5 |
| 2003 | 4,2 | 6,7 | 5,1 | 5,4 | 5,2 |
| 2004 | 4,0 | 6,4 | 4,8 | 5,0 | 4,8 |
| 2005 | 4,0 | 6,2 | 4,7 | 5,8 | 5,0 |
| 2006 | 4,1 | 5,5 | 4,6 | 4,9 | 4,7 |
| 2007 | 4,1 | 5,6 | 4,6 | 6,5 | 5,1 |
| 2008 | 4,2 | 4,9 | 4,4 | 6,5 | 4,9 |
| 2009 | 4,5 | 5,7 | 4,9 | 7,8 | 5,6 |
| 2010 | 4,7 | 5,1 | 4,9 | 5,8 | 5,1 |
| Entrate tributarie/spese correnti | | | | | |
| 1991 | 22,9 | 22,4 | 22,7 | 16,9 | 21,4 |
| 1996 | 44,8 | 41,8 | 43,8 | 34,6 | 41,7 |
| 1997 | 45,1 | 43,8 | 44,7 | 32,6 | 41,9 |
| 2000 | 45,1 | 39,0 | 43,0 | 33,4 | 40,8 |
| 2001 | 44,1 | 33,3 | 40,4 | 34,8 | 39,1 |
| 2003 | 45,8 | 39,3 | 43,6 | 39,3 | 42,6 |
| 2004 | 51,0 | 46,3 | 49,4 | 40,0 | 47,2 |
| 2005 | 49,9 | 45,5 | 48,4 | 38,7 | 46,1 |
| 2006 | 46,7 | 43,0 | 45,4 | 38,3 | 43,7 |
| 2007 | 54,6 | 49,5 | 52,9 | 42,6 | 50,3 |
| 2008 | 43,4 | 40,4 | 42,4 | 37,4 | 41,2 |
| 2009 | 49,0 | 39,7 | 45,8 | 40,3 | 44,5 |
| 2010 | 49,0 | 41,8 | 46,5 | 41,3 | 45,3 |

(a) Calcolati sui valori espressi in euro 2010; la conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tutto ciò si riflette sull'andamento delle aliquote ordinarie ICI, per la parte rimanente del tributo che non ha più a sua base il principio di responsabilità, secondo il quale i residenti decidono sull'ammontare delle spese e pongono a loro carico gli oneri conseguenti. Come risulta dalla Tab. 4, gli aggiustamenti di aliquote da parte dei Comuni sono assolutamente marginali e, con ogni probabilità, occasionali (casi di dissesto?).

Tab. 4. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: che hanno aumentato e che hanno diminuito l'aliquota ordinaria ICI nel 2000, nel 2007, nel 2008, nel 2009 e nel 2010*

| Ripartizioni R. S. O. | Comuni con aliquota in aumento | | | Comuni con aliquota in diminuzione | | |
|--------------------------|--------------------------------|----------------------------|-----------|------------------------------------|-------------------------|-----------|
| | che l'hanno aumentata | che potevano aumentarla | C=A/B*100 | che l'hanno ridotta | che potevano ridurla | F=D/E*100 |
| | A | B | | D | E | |
| | | | | | | |
| | | | | 2000 | | |
| Nord (a) | 651 | 3.411 | 19,1 | 65 | 3.431 | 1,9 |
| Centro (b) | 327 | 1.206 | 27,1 | 25 | 1.332 | 1,9 |
| Centro-Nord | 978 | 4.617 | 21,2 | 90 | 4.763 | 1,9 |
| Mezzogiorno | 265 | 1.705 | 15,5 | 71 | 1.645 | 4,3 |
| Italia | 1.243 | 6.322 | 19,7 | 161 | 6.408 | 2,5 |
| | | | | 2007 | | |
| Nord (a) | 269 | 2.690 | 10,0 | 23 | 3.531 | 0,7 |
| Centro (b) | 151 | 851 | 17,7 | 21 | 1.342 | 1,6 |
| Centro-Nord | 420 | 3.541 | 11,9 | 44 | 4.873 | 0,9 |
| Mezzogiorno | 157 | 1.385 | 11,3 | 36 | 1.725 | 2,1 |
| Italia | 577 | 4.926 | 11,7 | 80 | 6.598 | 1,2 |
| | | | | 2008 | | |
| Nord (a) | 164 | 2.583 | 6,3 | 20 | 3.539 | 0,6 |
| Centro (b) | 70 | 629 | 11,1 | 14 | 1.329 | 1,1 |
| Centro-Nord | 234 | 3.212 | 7,3 | 34 | 4.868 | 0,7 |
| Mezzogiorno | 132 | 1.324 | 10,0 | 25 | 1.736 | 1,4 |
| Italia | 366 | 4.536 | 8,1 | 59 | 6.604 | 0,9 |
| | | | | 2009 | | |
| Nord (a) | 21 | 2.526 | 0,8 | 19 | 3.540 | 0,5 |
| Centro (b) | 60 | 610 | 9,8 | 48 | 1.340 | 3,6 |
| Centro-Nord | 81 | 3.136 | 2,6 | 67 | 4.880 | 1,4 |
| Mezzogiorno | 10 | 1.265 | 0,8 | 9 | 1.740 | 0,5 |
| Italia | 91 | 4.401 | 2,1 | 76 | 6.620 | 1,1 |
| | | | | 2010 | | |
| Nord (a) | 17 | 2.515 | 0,7 | 13 | 3.537 | 0,4 |
| Centro (b) | 9 | 606 | 1,5 | 2 | 1.337 | 0,1 |
| Centro-Nord | 26 | 3.121 | 0,8 | 15 | 4.874 | 0,3 |
| Mezzogiorno | 10 | 1.258 | 0,8 | 7 | 1.731 | 0,4 |
| Italia | 36 | 4.379 | 0,8 | 22 | 6.605 | 0,3 |

(a) Esclusa l'Emilia Romagna.

(b) Compresa l'Emilia Romagna.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ.

Al livello nazionale, aumentano le aliquote ICI 55 Comuni, pari allo 0,7% del totale di essi, e la riducono 44 Comuni (0,5%).

La situazione è diversa per i Comuni appartenenti alle Regioni a statuto speciale del Nord d'Italia (Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia): su 465 Comuni che, nel 2010, avrebbero potuto ridurre l'aliquota ICI (cfr. Tab. 5), 18 l'hanno effettivamente ridotta (3,9%), con una percentuale che è pari a 10 volte rispetto alla percentuale rilevata per il resto d'Italia, ove solo 26 Comuni decidono il medesimo comportamento.

Tab. 5. Comuni con aliquota ordinaria dell'ICI nel 2010

| Regioni e Circostrizioni | N. Comuni in totale | Comuni con aliquota in aumento | | Comuni con aliquota in diminuzione | | Comuni con aliquota ordinaria | |
|---------------------------|---------------------|--------------------------------|-------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------------|
| | | che l'hanno aumentata | che potevano aumentarla | che l'hanno ridotta | che potevano ridurla | pari al 4 ‰ | pari o superiore al 6 ‰ |
| Valle d'Aosta | 74 | 1 | 73 | 0 | 32 | 42 | 7 |
| Trentino Alto Adige | 339 | 2 | 327 | 9 | 221 | 118 | 54 |
| Friuli Venezia Giulia | 219 | 11 | 179 | 9 | 212 | 7 | 109 |
| Regioni S. S. Nord | 632 | 14 | 579 | 18 | 465 | 167 | 170 |
| Piemonte | 1.205 | 5 | 935 | 1 | 1.194 | 11 | 863 |
| Lombardia | 234 | 2 | 124 | 1 | 234 | 0 | 211 |
| Liguria | 1.544 | 9 | 1.090 | 7 | 1.530 | 14 | 1.183 |
| Veneto | 580 | 1 | 366 | 4 | 579 | 2 | 277 |
| Regioni S. O. Nord | 3.563 | 17 | 2.515 | 13 | 3.537 | 27 | 2.534 |
| Emilia Romagna | 340 | 0 | 179 | 1 | 339 | 1 | 316 |
| Toscana | 286 | 0 | 76 | 0 | 285 | 1 | 274 |
| Umbria | 246 | 8 | 109 | 0 | 246 | 0 | 226 |
| Marche | 92 | 0 | 31 | 0 | 91 | 0 | 89 |
| Lazio | 377 | 1 | 211 | 1 | 376 | 1 | 336 |
| Regioni S. O. Centro | 1.341 | 9 | 606 | 2 | 1.337 | 3 | 1.241 |
| Abruzzo | 304 | 2 | 231 | 0 | 300 | 4 | 204 |
| Molise | 135 | 2 | 117 | 0 | 133 | 2 | 88 |
| Campania | 550 | 5 | 354 | 3 | 533 | 17 | 426 |
| Puglia | 130 | 0 | 102 | 0 | 124 | 6 | 83 |
| Basilicata | 408 | 1 | 281 | 3 | 385 | 23 | 301 |
| Calabria | 257 | 0 | 173 | 1 | 256 | 1 | 209 |
| Regioni S. O. Mezzogiorno | 1.784 | 10 | 1.258 | 7 | 1.731 | 53 | 1.311 |
| Sicilia | 389 | 2 | 291 | 3 | 368 | 21 | 273 |
| Sardegna | 377 | 3 | 340 | 1 | 272 | 105 | 118 |
| Regioni S. S. Mezzogiorno | 766 | 5 | 631 | 4 | 640 | 126 | 391 |
| Totale Regioni S. O. | 6.688 | 36 | 4.379 | 22 | 6.605 | 83 | 5.086 |
| Totale Regioni S. S. | 1.398 | 19 | 1.210 | 22 | 1.105 | 293 | 561 |
| Totale Italia | 8.086 | 55 | 5.589 | 44 | 7.710 | 376 | 5.647 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ.

D) Per quanto concerne la struttura della spesa corrente, sono in evidenza le informazioni riferite alle spese di personale: sia per il 2009 che per il 2010 dai dati prodotti dal Ministero dell'Economia risulta un minore importo per abitante delle spese di personale nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia; la percentuale delle spese di personale sulle spese correnti è, in entrambi gli anni, superiore rispetto al valore risultante per il Nord ed il Centro-Italia. Rileva, naturalmente, il minor valore, per il Mezzogiorno, del denominatore del rapporto, il che mostra il significato ultimo del c.d. "indice di virtuosità" che si ritiene di impiegare.

Tab. 6. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: Livello delle spese per il personale ed incidenza % sulle spese correnti (a)*

| Anni | Nord | Centro | Centro- Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--|-------|--------|--------------|-------------|--------|
| Spese pro capite di personale (Italia=100) | | | | | |
| 1991 | 96,6 | 106,2 | 99,7 | 100,7 | 100,0 |
| 1996 | 95,8 | 111,9 | 101,0 | 97,6 | 100,0 |
| 1997 | 99,0 | 104,8 | 100,9 | 97,9 | 100,0 |
| 2000 | 100,6 | 105,8 | 102,3 | 94,3 | 100,0 |
| 2001 | 100,9 | 106,2 | 102,6 | 93,5 | 100,0 |
| 2003 | 102,3 | 104,7 | 103,0 | 92,4 | 100,0 |
| 2004 | 100,3 | 113,4 | 104,4 | 88,9 | 100,0 |
| 2005 | 99,4 | 113,7 | 103,9 | 90,0 | 100,0 |
| 2006 | 100,2 | 112,1 | 104,0 | 89,7 | 100,0 |
| 2007 | 99,8 | 112,1 | 103,7 | 90,5 | 100,0 |
| 2008 | 99,7 | 112,4 | 103,7 | 90,2 | 100,0 |
| 2009 | 99,1 | 112,6 | 103,4 | 91,0 | 100,0 |
| 2010 | 99,2 | 113,0 | 103,6 | 90,6 | 100,0 |
| Spese personale/spese correnti (%) | | | | | |
| 1991 | 35,0 | 38,0 | 36,0 | 50,2 | 39,2 |
| 1996 | 30,0 | 29,8 | 29,9 | 42,2 | 32,6 |
| 1997 | 30,7 | 30,7 | 30,7 | 41,5 | 33,2 |
| 2000 | 28,3 | 25,9 | 27,5 | 35,3 | 29,2 |
| 2001 | 29,3 | 27,8 | 28,8 | 36,0 | 30,5 |
| 2003 | 28,9 | 25,6 | 27,7 | 34,1 | 29,2 |
| 2004 | 32,8 | 33,4 | 33,0 | 36,6 | 33,8 |
| 2005 | 31,2 | 33,1 | 31,8 | 34,2 | 32,4 |
| 2006 | 33,8 | 35,6 | 34,4 | 36,1 | 34,8 |
| 2007 | 32,0 | 32,4 | 32,1 | 33,3 | 32,4 |
| 2008 | 31,7 | 34,2 | 32,5 | 33,2 | 32,7 |
| 2009 | 31,5 | 31,0 | 31,3 | 33,3 | 31,8 |
| 2010 | 30,0 | 31,1 | 30,4 | 31,7 | 30,7 |

(a) Calcolati sui valori espressi in euro 2010; la conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa); fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

diretto delle variazioni intervenute, a partire dal 2007, nella disciplina del patto di stabilità interno. Tra il 2007 e il 2010 le spese in conto capitale si riducono (cfr. Tab. 2) del 61,7% per il Centro-Nord e del 30,9% per il Mezzogiorno. La decurtazione delle spese per investimenti diretti, che risentono in maggiore misura di fenomeni riferiti alla cassa, è meno accentuata, ma comunque cospicua: tra il 2007 e il 2010 gli investimenti diretti si riducono nel Centro-Nord, del 29,3% (all'incirca 90 euro per abitante) e nel Mezzogiorno del 27,6% (72,2 euro pro capite).

Tab. 8. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: Accumulazione di beni (a) risultante da investimenti diretti (euro 2010) (b)*

| Ripartizioni R. S. O. | 2000 - 2010 | | 2004 - 2010 | |
|--------------------------|-------------------------------|--------------|-------------------------------|--------------|
| | Valori assoluti pro capite | Italia = 100 | Valori assoluti pro capite | Italia = 100 |
| Nord | 2.678,7 | 104,8 | 1.750,6 | 103,7 |
| Centro | 2.591,9 | 101,4 | 1.717,3 | 101,7 |
| Centro-Nord | 2.651,1 | 103,8 | 1.740,1 | 103,0 |
| Mezzogiorno | 2.314,6 | 90,6 | 1.558,0 | 92,3 |
| Italia | 2.555,3 | 100,0 | 1.688,6 | 100,0 |

(a) Ottenuta applicando agli investimenti un tasso annuo di ammortamento (deprezzamento) del 3%.

(b) Calcolati sui valori espressi in euro 2010; la conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

G. In Tab. 8 è mostrato l'impatto degli investimenti diretti sulla accumulazione di capitale nelle diverse circoscrizioni. È noto che, sul lungo periodo, sussistono cospicui divari nella disponibilità di infrastrutture pubbliche tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno. I tassi di variazione verificati, che tengono conto dell'ammortamento dei cespiti (3% per anno), sono maggiori nelle zone ricche e minori in quelle povere: in tal modo, il divario persiste ed, anzi, si accresce.

Cap. IV. Le spese correnti

4.1. *I servizi dei Comuni e la Costituzione della Repubblica.*

Un Ente locale può essere considerato come una macchina che trasforma risorse in servizi: le risorse sono anzitutto le risorse finanziarie, gestite attraverso le procedure del bilancio, ma consistono, altresì, nell'insieme degli *asset* – compreso il capitale umano – di cui l'Ente dispone. Un raffronto tra valore dei servizi e costi sostenuti dall'Ente pone problemi di congruenza economica, in termini di efficacia, efficienza, economicità e relative contabilizzazioni. Tutto ciò attiene alle dinamiche politiche e tecniche attraverso le quali le attività del Comune sono decise e poste in atto.

Nel contesto di questo Rapporto gli approfondimenti concernenti i servizi dei Comuni (in una logica di “*value for money*”) hanno, o possono avere, un diverso significato. Il Rapporto concerne la finanza, e cioè le risorse disponibili ai Comuni, ed anzi, più precisamente, una parte di esse, ed ha l'obiettivo preminente di produrre un confronto tra il trattamento dei cittadini nelle diverse circoscrizioni d'Italia. Rilevano, al riguardo, soprattutto due temi:

– i livelli minimi (essenziali) dei servizi che, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione debbono essere erogati in una misura minima in via di principio uguale su tutto il territorio nazionale: questo precetto, che è quello maggiormente cogente, va tenuto distinto dalla norma di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione (“funzioni fondamentali” dei Comuni); nell'uno e nell'altro caso la competenza (esclusiva) dello Stato attiene al momento della fruizione dei servizi; nel primo, occorre garantire che il livello essenziale di essi sia effettivamente fruito; nel secondo, la Costituzione stabilisce non altro che l'impegno dello Stato a disciplinare le attività di cui si tratta, con l'avvertenza, tuttavia, che trattandosi di “funzioni fondamentali” il sistema deve essere tale da assicurare in

concreto l'assolvimento di esse; va in ogni caso sottolineato che anche le funzioni amministrative concernenti i LEP rientrano nella norma *di principio* che è dettata nell'art. 118 della Costituzione (attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative);

– l'autonomia finanziaria degli Enti, che concerne non soltanto funzioni diverse da quelle attribuite dall'art. 117, comma 2, lett. *m*) e *p*), della Costituzione, ma altresì il maggiore livello, rispetto a quello risultante dai livelli essenziali (lett. *m*)) e dalle funzioni fondamentali (lett. *p*)), che il Comune decida di erogare ai cittadini.

Mentre per i livelli essenziali e le funzioni fondamentali si pone un problema di parità di trattamento, per gli altri servizi è rilevante il principio della perequazione: occorre, cioè, che a parità di pressione fiscale subita il beneficio ricevuto a fronte di essa sia ampiamente simile.

4.2. *La normativa costituzionale e la legge delega 42/2009.*

La problematica che è prospettata in § 4.1 trova riscontro nella normativa di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Rilevano, al riguardo, i contenuti della legge delega 42/2009 così come qui di seguito sono indicati.

A. L'art. 2 della legge pone, al comma 1, come obiettivo della delega quello di assicurare, tra l'altro, "l'autonomia finanziaria dei Comuni". I principi che in essa sono stabiliti valgono per tutti gli Enti territoriali, tra i quali i Comuni sono specificamente menzionati. Alla lettera *z*) dell'art. 2, comma 2, è fatto riferimento alla "premierità dei comportamenti virtuosi ed efficienti e alla previsione di meccanismi sanzionatori per gli Enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione". Alla lett. *f*) del comma 2 dell'art. 2 della legge delega si indica

che con i decreti delegati dovranno essere definiti “gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all’art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione”.

B. A fronte degli obblighi menzionati sub A, sono poste risorse riferite alla finanza delle Regioni, stabilendo che, nell’esercizio della delega, debba provvedersi alla “definizione delle modalità per cui le spese riconducibili al vincolo dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), siano determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli *Enti locali*” (cfr. l’art. 8, comma 1, lett. *b*), della legge delega). La spesa riferita ai livelli essenziali, nonché, sia pure per parte (cfr. l’art. 9, comma 1, lett. *g*), della legge delega), le spese per il trasporto pubblico locale dovranno essere coperte, nel bilancio delle Regioni, in modo da assicurare il finanziamento del livello *standard* del fabbisogno (cfr. il medesimo art. 11, comma 1, lett. *a*), della legge delega, in cui si distingue tra le funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione e le altre funzioni della lett. *b*) dello stesso art. 11, comma 1). Viene assicurato l’integrale finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali e “*dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da essi implicati*”, in base al fabbisogno *standard*; invece, per le altre funzioni è previsto il finanziamento con il gettito dei tributi propri e con un fondo perequativo “basato sulla capacità fiscale per abitante”. È previsto che, in riferimento al riparto delle somme di cui si tratta, le Regioni possano “procedere a proprie valutazioni” riferite al fabbisogno dei Comuni, ai fini del riparto del fondo perequativo, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

C. Nelle more dell’effettiva applicazione dei meccanismi fin qui descritti, la legge 42/2009 definisce, all’art. 21 (comma 1, lett. *e*)), il regime transitorio che segue: il fabbisogno dei Comuni dovrà essere finanziato considerando

l'80% delle spese come fondamentali ed il 20% come non fondamentali. Le funzioni del primo gruppo (cfr. l'art. 21, comma 3) "sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale".

Questo impianto è confermato con il d.lgs. 23/2011 e con il dlgs. 216/2010 (recante *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*).

4.3. *I Comuni ed i livelli essenziali delle prestazioni.*

Vi sono, nell'impostazione fin qui proposta, due questioni, che intendiamo approfondire nel prosieguo di questo capitolo.

Anzitutto, lo schema adottato, sia pure in via provvisoria, nella legge delega e poi confermato nel decreto legislativo si basa ampiamente, nonostante ogni proclama, sul criterio della spesa storica. La determinazione degli importi riferiti alle funzioni fondamentali dei Comuni avviene prendendo a base le somme impegnate in esercizi pregressi: ne segue che i Comuni a maggiore spesa sono anche quelli cui, a parità di capacità fiscale, saranno erogati maggiori trasferimenti. Ciò tanto più in

quanto sono fatti salvi dalla abolizione dei trasferimenti “i contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali” (cfr. l’art. 11, comma 1, lett. *e*), della legge delega).

In secondo luogo, ove anche si ammetta, non senza fatica, che l’impianto adottato abbia senso per quanto concerne le funzioni fondamentali dei Comuni, è ben chiaro che esso contraddice in modo drammatico i contenuti della norma costituzionale di riferimento (l’art. 117, comma 2, lett. *m*)) per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Va al riguardo rilevato che:

1. la legge 42/2009 indica *esemplificativamente*, tra le spese riferite alle funzioni cui si applica il vincolo concernente i livelli essenziali delle prestazioni, la sanità, l’assistenza e l’istruzione, nonché il trasporto pubblico locale; si tratta (salvo il caso della sanità) di spese comprese nell’elenco di cui all’art. 21, comma 3, della legge delega (elenco riportato in § 4.2);

2. nella legge delega, come abbiamo mostrato (cfr. il § 4.2, sub C), l’ipotesi che i Comuni forniscano servizi “riconducibili” ai livelli essenziali delle prestazioni viene esplicitamente considerata;

3. vale per tutte le “funzioni amministrative”, comprese quelle riconducibili ai LEP, il precetto di cui all’art. 118, comma 1, della Costituzione: esse vanno quindi attribuite ai Comuni, salvo che per ragioni di adeguatezza o di sussidiarietà non ne risulti preferibile l’attribuzione ad altri livelli di governo;

4. le determinazioni relative alla sostenibilità finanziaria dei LEP hanno una diversa qualità, rispetto a quelle concernenti le funzioni fondamentali dei Comuni, dato che, per i primi, la norma costituzionale reca una carica ugualitaria maggiore rispetto a quella, pur sussistente, riferita alle funzioni fondamentali; di ciò nella legislazione è preso atto, con il vizio, tuttavia, di non tenere conto della questione del finanziamento dei LEP attribuiti alla competenza (amministrativa) dei Comuni; tutto ciò è particolarmente grave per quanto concerne l’*assistenza*,

l'istruzione e i trasporti pubblici, ma anche con riferimento alle questioni dello smaltimento dei rifiuti.

4.4. *La spesa corrente.*

Il totale delle erogazioni di parte corrente rappresenta l'indicatore, o meglio la misura, delle risorse effettivamente disponibili per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. Il monitoraggio dei divari territoriali e l'osservazione delle diverse condizioni in cui operano gli Enti locali nelle macroaree da noi considerate consentono di comprendere nell'immediato gli effetti delle disposizioni di legge e delle successive "manovre" sull'indicatore anzidetto, valutando altresì l'appropriatezza delle differenze esistenti tra i diversi territori e le correzioni necessarie, onde consentire il rispetto dei principi costituzionalmente garantiti.

L'anno da cui inizia la nostra analisi è il 1991, che è quello antecedente alla emanazione della c.d. Legge Amato, punto di riferimento per lo sviluppo della finanza locale. Oggetto dell'analisi sono i Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

In primo luogo si evidenzia, nell'ottica di una analisi di lungo periodo, come, almeno fino al 2006, la spesa corrente sia diminuita passando, ad esempio, da 973 euro pro capite spesi nella circoscrizione Nord nel 1991 a 845 euro spesi nel 2006. Nei Comuni meridionali nel periodo considerato si rinviene un modesto incremento dello 0,10%; questo andamento ha ridotto il differenziale tra le due zone che fin dal principio era in atto. In valore assoluto, la spesa corrente dei Comuni del Mezzogiorno al 2006, pari ad euro 707 pro capite, risulta inferiore a quella delle altre macroaree (euro 861,6 pro capite) ed in particolare alle erogazioni effettuate dai Comuni del Centro (euro 896,6: cfr. Tab. 2 di Cap. III).

Nel 2007 la spesa corrente si è ridotta in tutti i Comuni d'Italia. Nel periodo successivo, invece, l'andamento nelle varie circoscrizioni si differenzia: al Nord la spesa corrente mostra un incremento nel 2008 (euro 852,3 pro capite con una

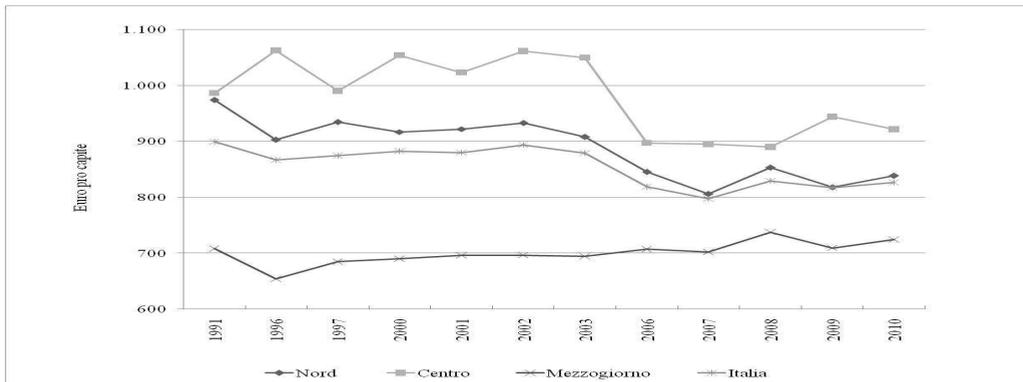
variazione del +5,8% rispetto all'anno precedente), ma non negli anni successivi; analogo andamento si osserva nel Mezzogiorno (euro 737,2 pro capite nel 2008 con una variazione del +5,1% rispetto al 2007), anche se in valori assoluti la spesa corrente risulta di gran lunga inferiore rispetto al resto d'Italia; al Centro si nota invece una riduzione della spesa nel 2008 (euro 889,6 pro capite, con una variazione del -0,5% rispetto all'anno precedente) seguita negli anni successivi da un'inversione di tendenza.

Nel 2010 la spesa corrente aumenta dell'1,1% rispetto all'esercizio precedente; unica eccezione i Comuni del Centro nei quali nell'ultimo esercizio considerato i pagamenti diminuiscono del 2,3%.

In linea generale si rileva che, almeno a partire dal 2006, anno in cui la manovra finanziaria (l. 266/2005) ha introdotto importanti novità nell'azione di contenimento della spesa pubblica, il maggior sforzo fiscale posto in essere dai Comuni del Mezzogiorno ha prodotto come unico effetto quello di una sostanziale tenuta del livello di spesa dei precedenti anni ma non una effettiva maggior spendita di risorse per soddisfare le esigenze delle comunità locali.

Tale paradossale effetto è da considerare in contrasto con il principio dell'autonomia, che è posto a fondamento del federalismo fiscale, ed evidenzia quanto già proposto in 4.2 sub C.

Fig. 1. La spesa corrente nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (valori pro capite in euro 2010)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Anche il nuovo impianto delineato dalla l. 42/2009 all'art. 21 comma 1, sostanzialmente confermato dal d.lgs 23/2011 e dal d. lgs. 216/2010, finisce con il premiare gli Enti più ricchi, che secondo tale impostazione avrebbero maggiori risorse paramtrate ai maggiori fabbisogni.

4.5. *Analisi delle voci della classificazione economica.*

Dietro i livelli assoluti di spesa corrente sin qui analizzati vi sono poi le singole decisioni di intervento degli Enti Locali, che possono essere meglio comprese e studiate analizzando la composizione della spesa per categoria economica, al fine di individuare le differenze territoriali più evidenti tra le funzioni di produzione. Tra i diversi aggregati presenti in questo tipo di classificazione alcuni assumono particolare rilevanza ai fini che qui interessano, e precisamente:

- la spesa per il personale;
- la spesa per acquisto di beni e servizi;
- la spesa per interessi passivi.

4.5.1. *La spesa per il personale.*

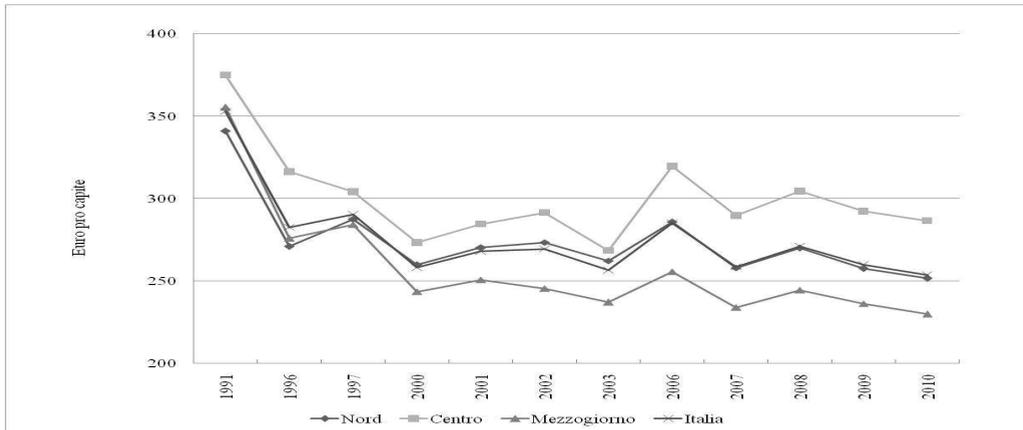
Questa prima categoria consente di osservare quanta parte della spesa corrente è destinata alla retribuzione del personale in servizio e dunque quanta parte delle risorse disponibili è impegnata per l'acquisto di questo fattore di produzione.

Si rilevano anche in questo caso evidenti differenze tra i comportamenti di spesa adottati dai Comuni meridionali rispetto al resto d'Italia, sia nel lungo che nel breve periodo.

Analizzando il lungo periodo, la riduzione della spesa per il personale appare assai consistente: tra 1991 ed il 2010 dette spese a livello nazionale si riducono, in euro a valore costante, in media dell'1,7% all'anno; nel Mezzogiorno la riduzione è pari al 2,3%.

Possiamo osservare che all'inizio del periodo considerato il valore pro capite della spesa per il personale nei Comuni meridionali era sostanzialmente allineato a quello medio dell'Italia (euro 355,3 a fronte di euro 352,7); al 2010, il primo risulta notevolmente inferiore al secondo (ed infatti dall'analisi dei dati risulta che la spesa per il personale si è ridotta nel Mezzogiorno del 35,4%, laddove al Nord si è verificata una riduzione del 26,3% ed al Centro del 23,6%).

Fig. 2. La spesa per il personale nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (valori pro capite in euro 2010)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Se, tuttavia, il lungo periodo evidenzia una forte riduzione della spesa per il personale nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia, negli ultimi anni dal 2007 al 2010, tale riduzione (-0,60% in media all'anno) appare decisamente meno consistente e in linea con la media nazionale (-0,64%).

In valori assoluti, la spesa pro capite non è drasticamente inferiore rispetto al resto d'Italia (in media euro 257,5, a fronte di euro 275,3 dell'Italia); tuttavia, considerando l'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente, osserviamo come ancora nel 2010 questa rappresenti il 31,7% della spesa corrente dei Comuni meridionali. La percentuale maggiore rispetto alle altre circoscrizioni è dovuta proprio al minore valore del denominatore del rapporto di cui si tratta.

Non vi è, quindi, per il caso dei Comuni, un problema di incongruenza nell'importo considerato di per se stesso, ma sono rilevabili problemi concernenti la struttura complessiva del bilancio e l'efficienza nell'impiego delle risorse quale è

mostrata dai rapporti capitale per addetto, che si traducono in difficoltà per gli Enti locali, in particolare per quelli meno ricchi, di adattarsi con flessibilità ai tagli ed alle manovre varate dal Governo centrale (almeno per quel che concerne la riduzione delle spesa per il personale).

Tab. 1. *Incidenza sulla spesa corrente della spesa per il personale e della spesa per interessi nei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (in %)*

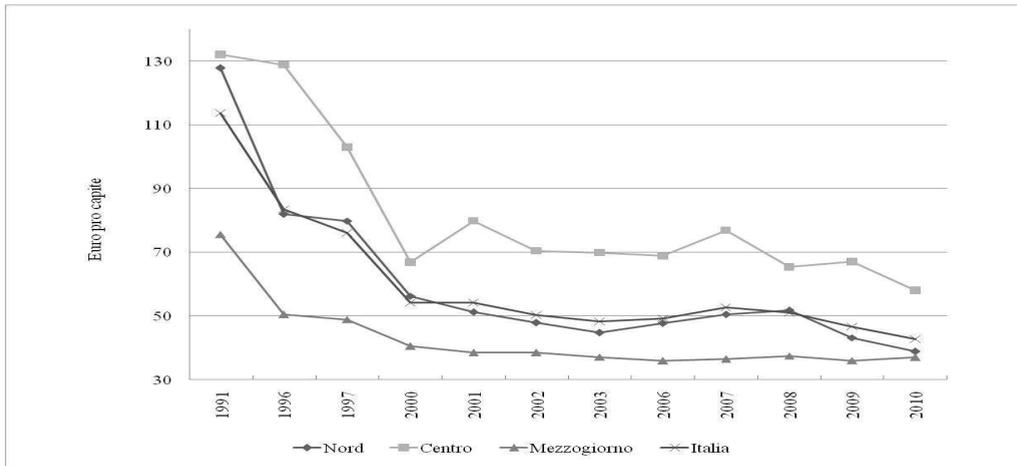
| Ripartizioni | 1991 | 1996 | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Spesa per il personale /spesa corrente | | | | | | | | | | | | |
| Nord | 35,02 | 30,00 | 30,74 | 28,33 | 29,33 | 29,31 | 28,88 | 33,79 | 32,00 | 31,66 | 31,48 | 30,00 |
| Centro | 38,01 | 29,75 | 30,71 | 25,92 | 27,81 | 27,46 | 25,57 | 35,61 | 32,38 | 34,21 | 30,97 | 31,08 |
| Centro-Nord | 35,99 | 29,91 | 30,73 | 27,48 | 28,81 | 28,67 | 27,72 | 34,40 | 32,13 | 32,51 | 31,30 | 30,37 |
| Mezzogiorno | 50,20 | 42,16 | 41,51 | 35,29 | 36,03 | 35,24 | 34,12 | 36,14 | 33,32 | 33,15 | 33,32 | 31,71 |
| Italia | 39,24 | 32,61 | 33,19 | 29,24 | 30,45 | 30,14 | 29,16 | 34,82 | 32,42 | 32,66 | 31,78 | 30,69 |
| Spesa per interessi / spesa corrente | | | | | | | | | | | | |
| Nord | 13,13 | 9,08 | 8,54 | 6,13 | 5,56 | 5,14 | 4,93 | 5,65 | 6,27 | 6,08 | 5,28 | 4,63 |
| Centro | 13,39 | 12,12 | 10,39 | 6,34 | 7,80 | 6,64 | 6,66 | 7,68 | 8,59 | 7,35 | 7,10 | 6,29 |
| Centro-Nord | 13,21 | 10,17 | 9,16 | 6,21 | 6,33 | 5,66 | 5,54 | 6,32 | 7,07 | 6,50 | 5,92 | 5,20 |
| Mezzogiorno | 10,68 | 7,72 | 7,14 | 5,87 | 5,54 | 5,53 | 5,34 | 5,07 | 5,19 | 5,09 | 5,07 | 5,11 |
| Italia | 12,64 | 9,63 | 8,70 | 6,13 | 6,15 | 5,63 | 5,49 | 6,02 | 6,60 | 6,15 | 5,72 | 5,18 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

4.5.2. *La spesa per interessi.*

Anche per la spesa per interessi risulta, come era agevole attendersi data la generale riduzione dei tassi di interesse, un andamento di lungo periodo fortemente decrescente. Tra il 1991 e il 2010, l'importo erogato dai Comuni italiani per interessi è diminuito in media del 5% all'anno. In particolare, nel Mezzogiorno la spesa per interessi si è ridotta, nel periodo considerato, di circa il 4%, valore inferiore rispetto a quello rilevato nelle altre circoscrizioni ed in particolare nei Comuni del Nord (-6%).

Fig. 3. La spesa per interessi nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (valori pro capite in euro 2010)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

La Fig. 3 mostra un livello di spesa per interessi sensibilmente più alto nelle altre zone d'Italia rispetto al Mezzogiorno (in media euro 42,7 nel Mezzogiorno a fronte di euro 60,2 per l'Italia nel suo complesso); tale risultato si spiega agevolmente con ragioni di carattere storico.

L'analisi dell'andamento degli ultimi anni mostra nei Comuni del Mezzogiorno un aumento medio annuo della spesa per interessi passivi (+0,5% tra il 2006 e il 2010), contrariamente a quanto si rileva nel resto d'Italia, dove si registra una riduzione del 6,7%.

Queste osservazioni mettono in evidenza un dato significativo e cioè la riduzione di questa categoria di spesa, che contribuisce all'aumento della rigidità del bilancio e non favorisce la flessibilità delle scelte di spesa degli enti, da parte di tutti i Comuni italiani: nei Comuni del Mezzogiorno gli interessi costituiscono

nell'ultimo esercizio considerato il 5,1% della spesa corrente, a fronte del 5,2% del Centro-Nord.

4.5.3. *La spesa per acquisto di beni e servizi.*

Si assiste, negli ultimi anni¹¹, ad un generalizzato aumento della spesa dei Comuni per l'acquisto di beni e servizi: la spesa media nazionale passa da euro 342,2 pro capite nel 2007, ad euro 409,5 nel 2010, con una crescita del 6,2% in media all'anno.

Tab. 2. Spesa per acquisto di beni e servizi nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario

| Ripartizioni | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Valori pro capite in euro 2010 | | | | |
| Nord | 367,0 | 386,5 | 384,9 | 414,8 |
| Centro | 318,7 | 360,8 | 441,2 | 453,2 |
| Centro- Nord | 351,5 | 378,3 | 402,9 | 427,1 |
| Mezzogiorno | 318,2 | 327,1 | 342,5 | 363,2 |
| Italia | 342,2 | 364,1 | 386,2 | 409,5 |
| Incidenza sulla spesa corrente (%) | | | | |
| Nord | 45,56 | 45,35 | 47,09 | 49,52 |
| Centro | 35,64 | 40,56 | 46,77 | 49,19 |
| Centro-Nord | 42,15 | 43,77 | 46,97 | 49,40 |
| Mezzogiorno | 45,34 | 44,37 | 48,32 | 50,17 |
| Italia | 42,93 | 43,92 | 47,29 | 49,59 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

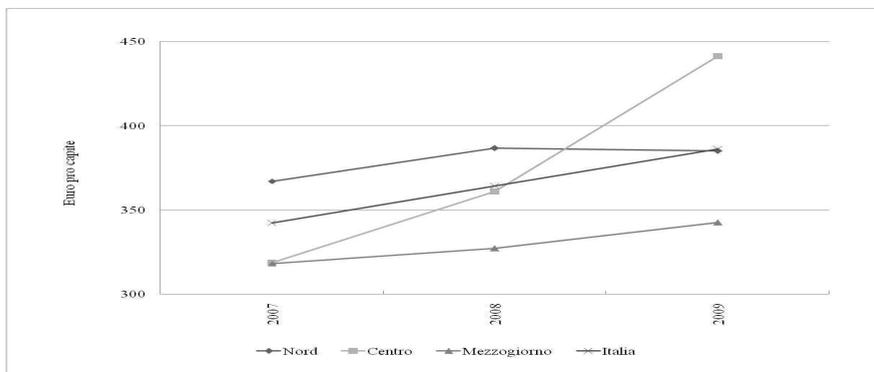
Tale trend si differenzia comunque nelle diverse circoscrizioni, con un incremento minore nel Mezzogiorno; rileviamo, infatti, che in valore assoluto nel Mezzogiorno la spesa pro capite è inferiore alla media nazionale, con 363 euro rispetto a 410 euro nel 2010.

¹¹ Non sono disponibili i dati relativi all'analisi di lungo periodo per questa categoria di spesa.

Un dato fortemente significativo concerne i Comuni del Centro che, pur presentando nel 2007 una spesa per beni e servizi inferiore alla media nazionale, al pari dei Comuni meridionali (circa euro 319 pro capite), negli anni successivi hanno progressivamente incrementato le erogazioni, arrivando nel 2010 a superare, con una spesa pari a 453 euro pro capite, la media nazionale.

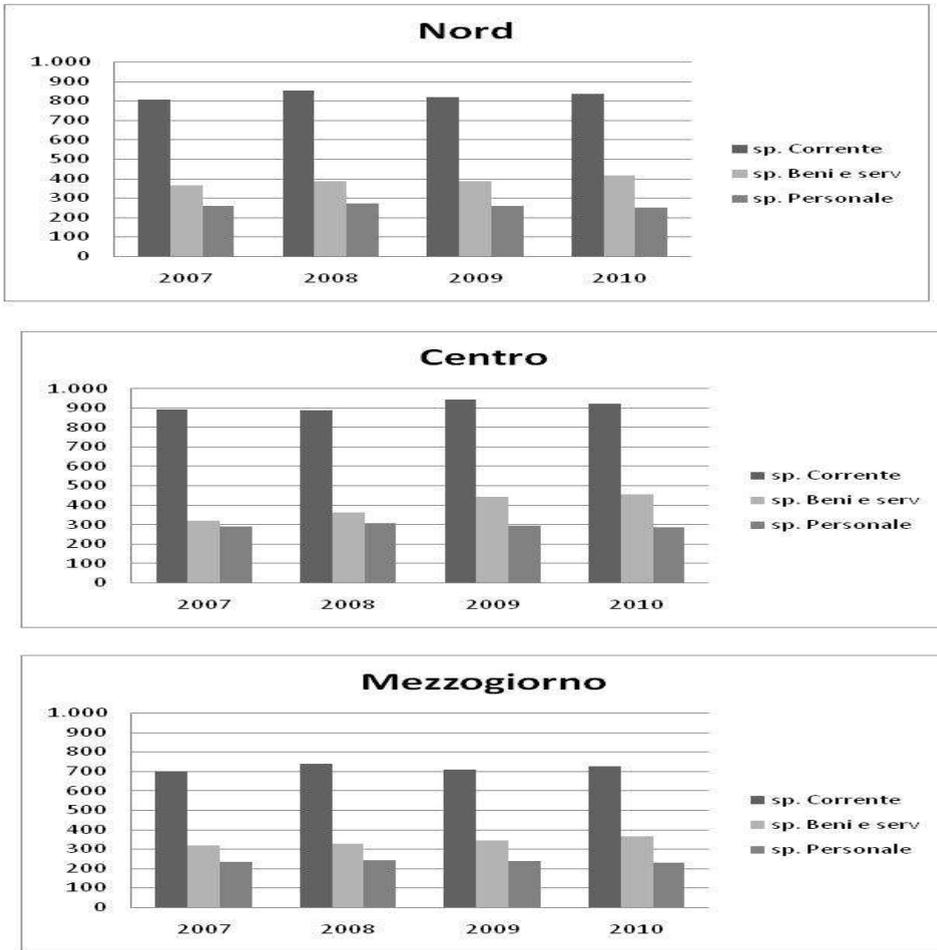
L'incidenza della spesa per acquisto di beni e servizi sul totale della spesa corrente aumenta, in tutti i Comuni d'Italia, in media, dal 43% nel 2007 al 50% circa nel 2010: nei Comuni del Mezzogiorno è passata dal 45% nel 2007 al 50% nel 2010).

Fig. 4. *La spesa per acquisto di beni e servizi nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (valori pro capite in euro 2010)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Fig. 5. L'andamento della spesa corrente, per acquisto di beni e servizi e per il personale nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario tra il 2007 e il 2010 (valori pro capite in euro 2010)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Questi dati indicano una profonda modifica nelle funzioni di produzione dei servizi pubblici locali. In particolare, possiamo osservare un forte cambiamento nel rapporto tra spesa per il personale e spesa per acquisto di beni e servizi. In tutti i Comuni, infatti, è progressivamente aumentata l'incidenza della spesa per acquisto di beni e servizi sul totale della spesa corrente, mentre, al contrario, l'incidenza della spesa per il personale si è progressivamente ridotta. Restano fermi, nel tempo, i divari tra Comuni appartenenti alle diverse circoscrizioni d'Italia.

4.6. *L'analisi della classificazione funzionale.*

L'analisi funzionale delle spese correnti consente l'individuazione dei settori di spesa che ciascun Comune ritiene in maggior misura rilevanti al fine del perseguimento degli obiettivi programmati, in funzione dei bisogni dei cittadini.

Ai fini della indagine svolta, di particolare interesse appare l'osservazione dei dati relativi alla spesa dei Comuni per il settore sociale. E' opportuno ricordare, infatti, che tali prestazioni rientrano tra le funzioni fondamentali (cfr. § 4.2).

4.6.1. *La spesa per l'assistenza sociale.*

Appare opportuno, in via preliminare, discutere delle procedure finanziarie ed operative dei Comuni relative ai servizi di assistenza prestati alle comunità amministrative e raffrontarle con le disposizioni normative vigenti in materia di servizi assistenziali. Il fine non è quello di produrre giudizi sull'attività svolta dagli operatori del settore (anche per evidenti carenze di strumenti a nostra disposizione) quanto piuttosto quello di evidenziare le discrasie tra "teoria e pratica" e valutare la dimensione dell'offerta nelle diverse circoscrizioni, in un settore che ha rilievo quotidiano nella vita sociale e, in particolare, per le fasce più deboli della popolazione, anche in considerazione di quanto già proposto in § 4.3 sub punto 4.

A partire dagli anni 90, con la legge 7 agosto 1990 n. 24, il legislatore si è preoccupato di stabilire i principi su cui si dovrebbe basare l'ammmodernamento dell'azione della Pubblica Amministrazione, ponendo particolare attenzione ai criteri di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa. La legislazione successiva ha costantemente rimarcato questo obiettivo, stabilendo nei dettagli procedure per raggiungere il risultato auspicato. Particolare impegno a tal proposito è richiesto agli Enti locali per quanto concerne la materia dell'assistenza.

Peraltro gli obiettivi normativamente fissati di efficienza e di efficacia non si attuano soltanto con l'azione di controllo tesa al contenimento dei costi, ma occorre verificare altri aspetti, come il gradimento degli utenti e la capacità di produrre il cosiddetto "benessere sociale", capacità che assume particolare rilievo proprio nel settore dei servizi socio-assistenziali. Negli anni 1999 e 2000, per far fronte alle sempre più evidenti esigenze di riordino del settore socio-assistenziale, furono emanate due leggi quadro, una riguardante il Servizio Sanitario Nazionale, l'altra per l'attivazione di un nuovo sistema sociale nazionale di interventi e servizi assistenziali. Entrambe le leggi hanno confermato, anche in questi settori, il principio della programmazione nazionale, regionale e locale, prevedendo la partecipazione dei cittadini alla definizione delle scelte e al controllo dei risultati, esaltando, inoltre, il ruolo di governo degli Enti locali, principalmente dei Comuni singoli o associati.

Nonostante gli sforzi del legislatore, il welfare dei Comuni è caratterizzato ancora da forti squilibri territoriali. Le enormi diversità esistenti in seno alle legislazioni regionali e alle iniziative comunali contribuiscono a consolidare un sistema di cittadinanza sociale molto differenziato, in cui gli anziani e le altre categorie sociali fruiscono di diritti che in ultima analisi sono riconosciuti in funzione del luogo in cui il bisogno sorge. Il problema cruciale delle politiche sociali riguarda la mancata determinazione, da parte dell'Amministrazione centrale che ne è

competente, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti dallo Stato su tutto il territorio nazionale.

In base alla riforma dell'assistenza introdotta nel 2000, inoltre, i Comuni sono stimolati a esercitare le funzioni sociali associandosi tra loro (attraverso piani di zona), assicurando l'integrazione sociosanitaria degli interventi e coinvolgendo, anche nella progettazione degli stessi, il volontariato.

Un primo approccio legislativo alla nozione di “servizio sociale” può rinvenirsi nel d.lgs. 112/98, con il quale il legislatore, nello stabilire funzioni e compiti amministrativi dei “servizi sociali”, li definisce all’art.128 come *“tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”*.

Con la legge 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la normativa nazionale in materia, che risaliva al 1890 (con la c.d. legge Crispi), è stata organicamente sostituita. Negli anni precedenti, il settore si era venuto sviluppando con discipline definite da ciascuna Regione per proprio conto e con interventi amministrativi e organizzativi direttamente posti in essere dai singoli Enti locali (alle volte anche in assenza di esplicite previsioni regionali e con enormi differenze concernenti il trattamento dei cittadini tra le diverse circoscrizioni d’Italia).

Tale testo normativo era perciò intervenuto su un contesto molto articolato, cercando in primo luogo di definire una politica unitaria basata su una logica istituzionale multi-livello ed un ancoraggio ai principi della programmazione integrata e del decentramento degli interventi. I diversi livelli di governo erano infatti chiamati ad interagire tra loro: lo Stato, con funzioni di programmazione

nazionale, definizione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, fissazione di requisiti nazionali per l'offerta/partecipazione al sistema, nonché di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali per il raggiungimento degli obiettivi della riforma e, comunque, all'interno di una logica di cofinanziamento delle iniziative regionali e locali; le Regioni, con compiti di definizione (con modalità concertate con il sistema degli enti locali) degli ambiti territoriali di offerta e delle principali caratteristiche organizzative e gestionali dei servizi, nonché dei Piani sociali regionali; le Province, con funzioni di raccolta di informazioni sui bisogni, sulla domanda e l'offerta di servizi; ed infine i Comuni, con funzioni di presidio diretto della gestione e amministrazione dei servizi, nonché di programmazione degli interventi a livello locale all'interno del Piano di zona.

Luogo principe dell'interazione, così come individuato dalla legge, era la cosiddetta *zona*, ambito ottimale di offerta (integrata) dei servizi. L'identificazione delle *zone* (e la definizione dei Piani di zona) avrebbe dovuto condurre ad un processo di integrazione dei Comuni di ridotte dimensioni; attraverso la definizione di *zone*, di norma coincidenti con i distretti sanitari, si sarebbe dovuta favorire la gestione congiunta degli interventi ad integrazione socio-sanitaria.

Su tale disegno è intervenuta l'approvazione, nel 2001, della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, che ha però reso più tortuoso il processo di attuazione della legge quadro del 2000. Infatti, mentre l'art. 3 della richiamata legge 328/2000 prevede che la programmazione e l'organizzazione del sistema compete agli Enti locali, alle Regioni ed allo Stato, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali, le norme costituzionali, ed in particolare l'art. 117, hanno previsto che allo Stato compete esclusivamente la

definizione dei LEP, stante la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di politiche sociali.

Nei fatti, il Piano nazionale dei servizi e degli interventi sociali, allo scadere della prima triennalità, nel dicembre 2003, non è stato rinnovato, né sono state adottate le normative quadro previste dalla legge del 2000, tanto meno sono stati identificati i LEP, per cui il meccanismo allocativo è rimasto quello annuale con risorse che di anno in anno passano dallo Stato centrale alle Regioni, ed in ultima istanza ai Comuni, senza un quadro certo e stabile di prestazioni da garantire e risorse finanziarie su cui poter contare.

L'art. 19 della legge statale 328/2000 prevede inoltre che: "I Comuni associati, negli ambiti territoriali, a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili per gli interventi sociali e socio-sanitari, a definire il piano di zona". Il Piano sociale di zona, di norma, è adottato attraverso l'accordo di programma, ai sensi dell'art. 27 della legge 142/1990 e successive modificazioni, tra i vari soggetti pubblici interessati, per definire e attuare opere, interventi o programmi di intervento che richiedono, per la loro realizzazione, l'azione coordinata di Comuni, Province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici. Il soggetto dotato di potere di iniziativa per la conclusione dell'accordo è il sindaco del Comune capofila. Attraverso l'accordo di programma i Comuni dell'ambito territoriale si dotano della "configurazione necessaria e sufficiente" per la gestione delle funzioni di loro competenza nell'attuazione del piano di zona ed eventualmente possono scegliere una delle diverse forme di gestione associata previste dalla legislazione vigente per la gestione del Piano di zona. Sono dunque gli Enti locali i responsabili dell'erogazione ai cittadini dei servizi, che sono organizzati e programmati all'interno dei Piani sociali di zona, per la cui attuazione più Comuni possono associarsi per una gestione integrata dei propri servizi. Superata la fase della

pianificazione dei servizi si pone la questione di chi possa gestire una rete di servizi sociali intercomunali.

4.6.2. *Analisi dei dati.*

Negli anni dal 2007 al 2010 la spesa per l'assistenza sociale è cresciuta in tutte le circoscrizioni esaminate. Tali esborsi, tuttavia, rappresentano solo una minima parte della spesa corrente dei Comuni (in media negli anni esaminati al livello nazionale circa il 10%), rapporto che diminuisce per quanto concerne la spesa sostenuta dai Comuni del Mezzogiorno (7,2%).

L'andamento, inoltre, non appare costante: mentre nei primi anni la crescita della spesa è stata significativa (in media per l'Italia del 12,1% tra il 2007 ed il 2008), nell'ultimo biennio si è verificata una riduzione degli esborsi dello 0,6%.

Se si considerano le risorse impiegate per i servizi e gli interventi sociali in rapporto alla popolazione residente, il divario territoriale tra le circoscrizioni appare molto ampio. Nel Mezzogiorno non solo la spesa per l'assistenza sociale in pro capite è inferiore rispetto al resto d'Italia (euro 51,6 pro capite mediamente spesi nel Mezzogiorno per l'erogazione dei servizi *de quo*, a fronte della media nazionale di euro 81,7 pro capite), ma la stessa, nel periodo considerato, è cresciuta in misura inferiore rispetto a quanto invece è avvenuto nelle circoscrizioni Centro e Nord.

Per quanto concerne poi la gestione della spesa sociale, da un recente studio dell'Istat¹² volto ad analizzare gli interventi sociali dei Comuni italiani, è emerso che questi ultimi gestiscono a livello di singolo Ente il 75% della spesa; il rimanente 25% è gestito dai Comuni in forma associata. Anche rispetto a questo fenomeno la

¹² Istat - Gli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati – Anno 2008, 19 aprile 2011.

situazione si presenta molto differenziata sul territorio: si passa dal 59% di spesa gestita da Comuni singoli al Nord al 72% dei Comuni del Sud.

Tab. 3. *Spesa per l'assistenza sociale nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario*

| Ripartizioni | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Valori pro capite in euro 2010 | | | | |
| Nord | 90,4 | 100,6 | 101,7 | 99,4 |
| Centro | 64,0 | 78,2 | 93,0 | 95,5 |
| Centro-Nord | 82,0 | 93,5 | 98,8 | 98,3 |
| Mezzogiorno | 48,6 | 50,6 | 53,9 | 53,1 |
| Italia | 72,7 | 81,5 | 86,5 | 86,0 |
| Incidenza sulla spesa corrente (%) | | | | |
| Nord | 11,22 | 11,80 | 12,44 | 11,87 |
| Centro | 7,16 | 8,79 | 9,86 | 10,36 |
| Centro-Nord | 9,83 | 10,82 | 11,52 | 11,37 |
| Mezzogiorno | 6,93 | 6,86 | 7,60 | 7,33 |
| Italia | 9,12 | 9,83 | 10,59 | 10,41 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Dal punto di vista della tipologia di bisogno su cui si concentrano le risorse, le differenze regionali risultano ancora più significative. I Comuni del Mezzogiorno presentano una quota maggiore di risorse assorbite dai trasferimenti alle famiglie bisognose, mentre i Comuni del Nord devolvono maggiori risorse ai trasferimenti ad altri soggetti del settore.

Tab. 4. *Spesa per l'assistenza sociale per settore di intervento nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (valori pro capite in euro 2010)*

| Ripartizioni | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| Ricoveri e servizi connessi | | | | |
| Nord | 17,9 | 22,2 | 23,7 | 23,4 |
| Centro | 13,9 | 19,8 | 26,6 | 28,8 |
| Centro- Nord | 16,6 | 21,5 | 24,6 | 25,2 |
| Mezzogiorno | 4,2 | 5,3 | 5,7 | 6,6 |
| Italia | 13,2 | 17,0 | 19,4 | 20,1 |
| Mense | | | | |
| Nord | 14,7 | 17,6 | 17,8 | 18,2 |
| Centro | 10,7 | 14,8 | 17,9 | 17,6 |
| Centro- Nord | 13,5 | 16,7 | 17,8 | 18,0 |
| Mezzogiorno | 6,2 | 7,1 | 7,2 | 7,5 |
| Italia | 11,4 | 14,0 | 14,9 | 15,1 |
| Servizi Scolastici | | | | |
| Nord | 4,6 | 5,6 | 6,3 | 6,5 |
| Centro | 3,0 | 3,6 | 4,2 | 4,4 |
| Centro- Nord | 4,1 | 5,0 | 5,6 | 5,9 |
| Mezzogiorno | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,5 |
| Italia | 3,3 | 4,0 | 4,5 | 4,7 |
| Trasferimenti diretti a famiglie | | | | |
| Nord | 14,8 | 16,3 | 16,5 | 15,3 |
| Centro | 15,9 | 17,2 | 19,0 | 19,0 |
| Centro- Nord | 15,1 | 16,6 | 17,3 | 16,5 |
| Mezzogiorno | 17,6 | 18,0 | 19,7 | 17,4 |
| Italia | 15,8 | 17,0 | 18,0 | 16,8 |
| Trasferimenti Istituzioni sociali | | | | |
| Nord | 10,6 | 11,2 | 9,9 | 10,1 |
| Centro | 5,0 | 5,2 | 5,3 | 4,6 |
| Centro- Nord | 8,8 | 9,2 | 8,4 | 8,3 |
| Mezzogiorno | 3,7 | 3,4 | 3,8 | 4,1 |
| Italia | 7,4 | 7,6 | 7,1 | 7,2 |
| Trasferimenti ad altri soggetti | | | | |
| Nord | 27,8 | 27,7 | 27,5 | 25,9 |
| Centro | 15,5 | 17,6 | 20,0 | 21,1 |
| Centro- Nord | 23,9 | 24,5 | 25,1 | 24,4 |
| Mezzogiorno | 15,7 | 15,4 | 16,0 | 16,0 |
| Italia | 21,6 | 21,9 | 22,6 | 22,1 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Rilevante appare anche il dato relativo alla spesa per trasferimenti ad istituzioni sociali, che nel Mezzogiorno è circa la metà rispetto a quella del resto d'Italia.

In generale dall'analisi eseguita risulta che i Comuni del Mezzogiorno concentrano la già modesta quota di risorse devolute al settore sociale nei trasferimenti alle categorie bisognose o ad altri soggetti privati piuttosto che fornire direttamente o in forma associata i servizi di cui si tratta.

Tab. 5. *Variazioni annuali della spesa per l'assistenza sociale tra il 2007 e il 2010 nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario*

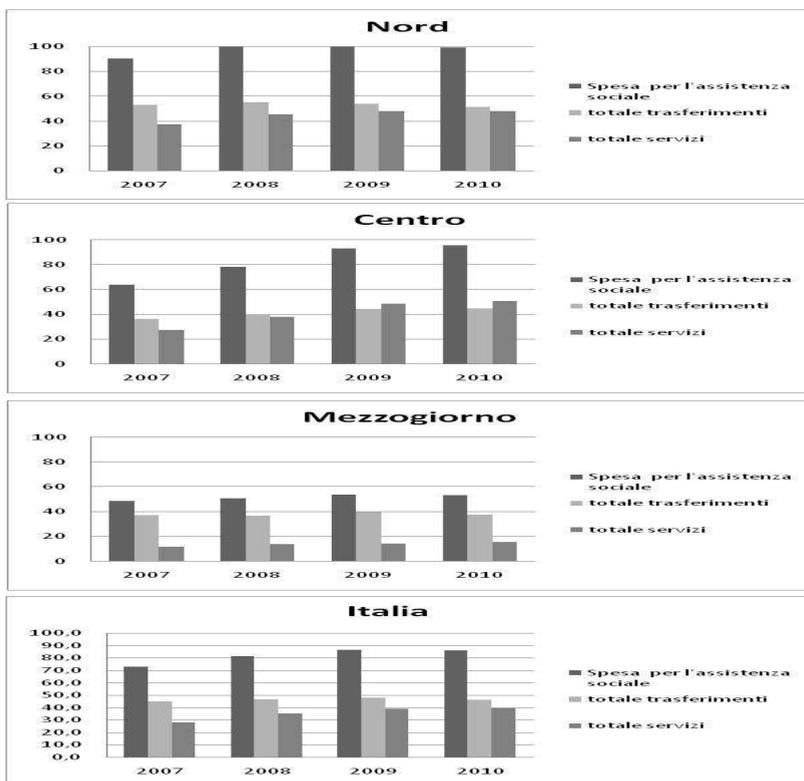
| Ripartizioni | 2007/2008 | 2008/2009 | 2009/2010 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Spesa per l'assistenza sociale | | | |
| Nord | 11,28 | 1,09 | -2,26 |
| Centro | 22,19 | 18,93 | 2,69 |
| Centro Nord | 14,02 | 5,67 | -0,51 |
| Mezzogiorno | 4,12 | 6,52 | -1,48 |
| Italia | 12,10 | 6,13 | -0,58 |
| di cui: | | | |
| Spesa per servizi (a) | | | |
| Nord | 22,04 | 5,29 | 0,63 |
| Centro | 38,41 | 27,49 | 4,31 |
| Centro Nord | 26,32 | 11,11 | 2,29 |
| Mezzogiorno | 18,97 | 4,35 | 8,33 |
| Italia | 25,45 | 10,86 | 2,84 |
| Spesa per trasferimenti (b) | | | |
| Nord | 3,76 | -2,36 | -4,82 |
| Centro | 9,89 | 10,75 | 0,90 |
| Centro Nord | 5,23 | 0,99 | -3,15 |
| Mezzogiorno | -0,54 | 7,34 | -5,06 |
| Italia | 3,79 | 2,58 | -3,35 |

(a) Ricoveri e servizi connessi, mense e servizi scolastici.

(b) Trasferimenti a famiglie, istituzioni sociali e altri soggetti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Fig. 6. Spesa per l'assistenza sociale nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (valori pro capite in euro 2010)



- a) Ricoveri e servizi connessi, mense e servizi scolastici.
- b) Trasferimenti a famiglie, istituzioni sociali e altri soggetti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Appare tuttavia rilevante il fatto che nell'ultimo esercizio si registri una riduzione della quota di spesa erogata per trasferimenti ad altri soggetti (-5,1% rispetto al 2009) ed un aumento consistente di quella utilizzata per la gestione diretta dei servizi sociali (8,3% rispetto al 2009).

I dati raccolti offrono alcune utili indicazioni:

- le aree di utenza a favore delle quali vengono erogati i servizi sociali in Italia sono caratterizzate da una elevata variabilità territoriale che dipende solo in parte dalla effettiva domanda dei cittadini, ed in maggior misura dalla carenza di una adeguata rete di servizi sul territorio, carenza di cui soffre il Mezzogiorno, che è dovuta alla esiguità delle risorse impiegate;

- i Comuni meridionali non solo hanno risorse inferiori rispetto al resto d'Italia, ma queste ultime vengono utilizzate per interventi cd. elementari, e cioè per quelle categorie di spesa che non necessitano di alcuna struttura organizzativa di supporto (es. i trasferimenti alle famiglie);

- in generale, i Comuni meridionali finanziano in misura inferiore rispetto al resto d'Italia le strutture e le istituzioni (sia pubbliche che private) che si occupano di assistenza e beneficenza.

Questi risultati mostrano la necessità di garantire la presenza di correttivi solidaristici tra le diverse aree del Paese, per evitare che le attuali disuguaglianze in termini di servizi offerti costituiscano disparità inaccettabili tra le diverse zone d'Italia.

Cap. V. L'autonomia tributaria¹³

5.1. *Richiamo alla “legge fondamentale sulla autonomia degli Enti locali” (legge 142/1990).*

Un buon punto di partenza, per discutere dei contenuti dell'autonomia tributaria dei Comuni che potranno essere prodotti dalla attuazione dell'art. 119 della Costituzione, consiste ancora nell'art. 54, comma 7, della legge 142/1990. In esso è scritto che “le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici locali *ritenuti necessari* per lo sviluppo delle Comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili”.

Questa norma va letta tenendo conto del comma 5 del medesimo art. 54, in cui è scritto:

“I trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali *indispensabili* e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locali”.

Vale la contrapposizione tra servizi indispensabili e servizi ritenuti necessari: nel primo caso vi è il giudizio di un terzo (lo Stato; il Parlamento della Repubblica), cui si attribuisce valore “obiettivo”. Invece, per gli altri servizi, si tratta di “valutazioni subiettive”: i servizi medesimi non sono necessari, ma sono, invece, “ritenuti necessari” (dal governo dell'Ente). Ne segue l'applicazione del principio di responsabilità: la collettività locale, tramite i meccanismi politici all'uopo ordinati,

¹³ Questo capitolo, ed in particolare i §§ 5.4 e 5.5, è stato scritto prima dell'adozione della “manovra Monti” (cfr. il “parere” pubblicato ad apertura di questo Rapporto). Ci ripromettiamo di tener conto delle necessarie correzioni nel *Rapporto SVIMEZ 2012 sulla finanza dei Comuni*. Restano in ogni caso valide le avvertenze e le preoccupazioni prospettate nel testo.

apprezza i servizi, riconoscendone la necessità (l'appropriatezza), valuta il fabbisogno conseguente e ne pone a suo stesso carico, al margine, il costo.

Benché possa esservi questione intorno alle specificazioni dei servizi con riferimento ai quali la norma si applica e benché, per gli altri servizi, si pongano comunque problemi di sostenibilità finanziaria e di corretto trattamento dei cittadini, a parità di reddito, appartenenti a Comuni diversi, è comunque chiaro che le questioni concernenti il finanziamento dei LEP, delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle altre attività si pongono in modo diverso. Per i primi lo Stato ha l'obbligo, costituzionalmente affermato, di determinarne (su base egualitaria) la misura e di assicurarne il finanziamento; per le seconde, lo Stato ha ampia responsabilità, che è affermata dall'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione, senza che sussista un principio di uguale trattamento dei cittadini; per quanto concerne le altre attività, occorre comunque costruire un sistema finanziario che ne assicuri la sostenibilità finanziaria.

Nei tre casi, il ruolo dei tributi locali è diverso. Ha ancora interesse l'impostazione della l. 142/1990, quale l'abbiamo riportata. Le entrate fiscali concorrono al finanziamento dei "servizi indispensabili", che è garantito dai trasferimenti erariali. Ciò vale in condizioni di uguaglianza: i trasferimenti costituiscono spese dello Stato cui tutti concorrono, secondo criteri di progressività, in ragione della loro capacità contributiva (art. 53 della Costituzione). Queste norme comportano che lo Stato determini il fabbisogno riferito ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (la sequenza è dunque quella che si determinino le prestazioni e poi se ne stabilisca il fabbisogno); che si individui il tributo destinato a concorrere alla copertura del fabbisogno; che, per ciascun Ente cui la realizzazione dei LEP è affidata, risorse adeguate coprano la differenza tra fabbisogno e gettito dei tributi di cui si tratta.

Perché il sistema funzioni in modo corretto occorre che, come il fabbisogno, anche le entrate fiscali ad esso dedicate costituiscano “parametro obiettivo”. Deve trattarsi di compartecipazione ad imposte erariali o, al più, di “tributi propri derivati”, con l’avvertenza che le variazioni di gettito, *comunque prodotte*, siano compensate da variazioni di segno opposto dei trasferimenti: ove ciò non sia, andranno a determinarsi, in relazione a materie con riferimento alle quali il principio di uguaglianza è preminente, differenze in realtà non motivate di trattamento tra beneficiari (e tra cittadini). Potrà in tal caso contestarsi la scelta del tributo operata a monte, che consente, o non consente, in talune zone maggiori variazioni di gettito.

5.2. *I “principi” ed i contenuti del d.lgs. 23/2011 per la materia tributaria. D.lgs. 23/2011 e “manovra straordinaria” 2011.*

Ci siamo fin qui riferiti al finanziamento dei LEP ed al ruolo che, in ordine ad esso, va attribuito alle entrate fiscali. Dovrà trattarsi di entrate derivate (cfr. il cap. VI) in ordine alle quali il “gioco” riferito all’acquisizione dei guadagni di gettito sia neutralizzato, o comunque reso accettabile da tutti.

Accade, invece, che nel D.lgs. 23/2011 la distribuzione territoriale del gettito fiscale attribuito ai Comuni sia alquanto sperequata (specialmente la distribuzione dell’imposta di registro e dell’imposta di bollo, delle imposte ipotecaria e catastale, nonché dei principali tributi posti alla base del finanziamento comunale a regime, come l’IMU possesso, l’IMU transazioni, la cedolare secca sulle locazioni e il gettito dell’IRPEF sui redditi immobiliari¹⁴) – e molto diversa da quella dei trasferimenti vigenti. Per questa ragione, il decreto anzidetto ha previsto che soltanto una parte dei

¹⁴ Un’accurata documentazione di questi squilibri è stata effettuata dalla Corte dei Conti sulla base dei dati forniti dalla Copaff (Commissione Parlamentare per l’Attuazione del Federalismo Fiscale). Cfr. Corte dei Conti, *Elementi per l’Audizione sullo schema di D.lgs n. 292 recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*, Roma, 9 dicembre 2010, pp. 4-7.

tributi “devoluti” (ex art. 2, comma 1, del D.lgs. 23/2011)¹⁵ sia attribuita direttamente ai Comuni in relazione alla localizzazione dei relativi gettiti. La parte restante dovrebbe confluire, invece, in un fondo “provvisorio” (della durata di tre anni: cfr. art. 2, comma 3, del D.lgs. 23/2011), denominato “Fondo sperimentale di riequilibrio” (FSR), la cui funzione è, per l’appunto, quella di assicurare la realizzazione graduale e territorialmente equilibrata della riforma (v. art. 2, comma 3, del D.lgs. 23/2011), perlomeno fino all’attivazione del Fondo perequativo vero e proprio, previsto dall’art. 13 della legge delega 42/2009.

Nella manovra straordinaria dell’agosto 2011 l’impatto di queste norme è fortemente cresciuto. Sul lato delle entrate derivate, le uniche novità di rilievo introdotte dal d.l. 138/2011 (approvato con legge 148 del 14 settembre 2011) riguardano, infatti, l’attribuzione (art. 7, comma 3) del gettito atteso dalla cd. “Robin Hood Tax” (l’addizionale all’IRES sulle imprese del settore energetico, il cui gettito dovrebbe andare interamente agli Enti territoriali e non più per metà ai Ministeri) e la quota di compartecipazione dei Comuni ai proventi derivanti dall’attività di accertamento tributario (art. 1, comma 12 bis). Misure evidentemente concepite per alleggerire i sacrifici richiesti agli Enti locali, ma che non bastano a correggerne l’iniqua distribuzione o a neutralizzare il predetto gioco dei guadagni di gettito.

5.3. *Le funzioni fondamentali dei Comuni: una falsa simmetria. Implicazioni di ordine tributario.*

Il d. lgs. 23/2011 è, in realtà, giocato sull’ipotesi che l’impianto della finanza dei Comuni debba essere in qualche modo simmetrico, rispetto a quello concernente le Regioni, di cui al d.lgs. 68/2011, nel senso che la disciplina delle “funzioni

¹⁵ Si tratta, in realtà, di una nutrita serie di compartecipazioni al gettito di tributi erariali concernenti i cespiti immobiliari (v. art. 2, commi 1, 2 e 8, del D.lgs. 23/2011).

fondamentali” debba corrispondere a quella dei LEP. In realtà, nella Costituzione della Repubblica la differenza tra i due oggetti è ben evidente: manca, per le prime, il principio dell’uguaglianza di trattamento che è esplicitamente indicato in ordine ai LEP. Nell’art. 117, comma 2, lett. *p*), ci si limita ad indicare, tra le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, le “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. Sul piano dell’interpretazione, è plausibile l’idea che, se una funzione è fondamentale, essa va comunque esercitata. Vale il richiamo dell’art. 244 del TUEL: ove l’Ente non assicuri la fruizione dei servizi indispensabili, il Consiglio ha l’obbligo di dichiararne il dissesto.

Per di più vale il punto, cui peraltro abbiamo già fatto cenno (cfr. il § 5.1), che tra le funzioni fondamentali sono comprese attività riconducibili ai LEP e che, con riferimento all’art. 118 della Costituzione, anche le funzioni amministrative riferite ai LEP spettino “naturalmente” ai Comuni.

In ogni caso, lo Stato è tenuto a svolgere le funzioni di garanzia (nella logica dello “Stato garante di ultima istanza”) che sono implicite nel dettato dell’art. 117, comma 2, lett. *p*). Al riguardo, i tributi propri degli Enti concorrono alla copertura del fabbisogno, assicurandone la sostenibilità. Rilevano due caratteri: l’elasticità del gettito rispetto a variabili da cui dipenda il fabbisogno dell’Ente; l’elasticità del gettito rispetto a parametri che l’Ente controlla. L’uno e l’altro elemento da un lato producono (o non producono) la sostenibilità finanziaria dell’impianto di cui si tratta e dall’altro decidono degli effetti distributivi di esso.

5.4. *I contenuti della riforma: i tempi e le misure previste nel D.lgs. 23/2011.*

Il D.lgs. 23/2011 prevede una serie cospicua di cambiamenti che raccolgono molte delle sollecitazioni provenienti dagli Enti locali, ma che non modificano realmente la struttura delle entrate correnti dei Comuni, né producono un incremento significativo della loro autonomia tributaria.

I predetti cambiamenti richiederanno l'adozione di una serie ulteriore di provvedimenti attuativi (v. Tab. 1)¹⁶ e dovranno realizzarsi in due fasi successive (v. Tab. 2). La prima fase, considerata di transizione, va dal 2011 al 2013 e prevede:

1) la devoluzione ai Comuni della totalità o di una parte del gettito di alcuni tributi erariali inerenti al comparto immobiliare (cfr. art. 2, commi 1 e 2, del Decreto)¹⁷;

¹⁶ Segnaliamo che, fino ad oggi, sono stati emanati i seguenti provvedimenti :

1. il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, in attuazione dell'art. 2, comma 4, del D.lgs. 23/2011, doveva determinare la percentuale di compartecipazione all'IVA spettante ai Comuni delle RSO (decreto del 17 giugno 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 204 del 2 settembre 2011); tale decreto prevede, in particolare, che la predetta percentuale, per l'anno 2011, sia pari al 2,58 % del gettito dell'imposta, calcolato al netto delle somme riscosse a mezzo ruoli, della quota spettante all'Unione europea a titolo di risorse proprie, nonché della compartecipazione alla medesima imposta riconosciuta alle regioni a statuto speciale (da questo punto in avanti denominate RSS), in quanto finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 % al gettito dell'IRPEF; in sede di prima applicazione, l'assegnazione di queste risorse avverrà in base alla ripartizione del gettito IVA che risulta dall'elaborazione dei dati riportati nel cd. "quadro VT", incluso nella dichiarazione relativa all'anno 2008. Tale gettito sarà poi suddiviso, sulla base dei dati ISTAT, per il numero dei soggetti residenti in ciascun comune al 31 dicembre 2009;

2. il decreto del Ministro dell'Interno che fissa la disciplina delle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2, comma 7, del D.lgs. 23/2011 (decreto del 21 giugno 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 2 agosto 2011); in tale decreto è stata anche stabilita la "tempistica di pagamento del fondo sperimentale di riequilibrio e della compartecipazione al gettito dell'IVA";

3. il decreto del Ministro dell'Interno che prevede la riduzione, prevista dall'art. 2 comma 8, del D.lgs. 23/2011, dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni appartenenti alle RSO (decreto del 21 giugno 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 2 agosto 2011); i detti trasferimenti sono ridotti, per l'anno 2011, nella misura complessiva di 11.264.914.591,29 euro, "in corrispondenza del totale delle entrate da federalismo fiscale municipale, per compartecipazione Iva e per fondo sperimentale di riequilibrio".

¹⁷ È prevista, in particolare, l'attribuzione di una quota del gettito dell'imposta di registro e di bollo sugli atti traslativi e costitutivi di diritti reali immobiliari, delle imposte ipotecarie e catastali (ad eccezione di quelle relative ad atti assoggettati ad IVA), dell'imposta di registro

- 2) il riconoscimento di una compartecipazione al gettito dell'imposta sostitutiva dell'IRPEF sulle locazioni degli immobili ad uso abitativo (la cd. "cedolare secca sugli affitti" di cui al comma 8 dell'art. 2 del Decreto);
- 3) l'attribuzione di una quota del gettito IVA, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo (v. art. 2, comma 4, del Decreto);
- 4) il riconoscimento, limitato tuttavia solo ad alcuni tipi di Comuni (individuati nei Comuni capoluogo di Provincia, nelle unioni di Comuni e nelle "municipalità a vocazione turistica"), della possibilità di istituire, con deliberazione del consiglio comunale, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio (cfr. art. 4 del Decreto)¹⁸;

e di bollo sui contratti di locazione immobiliare, delle tasse ipotecarie, nonché dell'imposta sul valore aggiunto.

¹⁸ Negli ultimi anni, il dibattito su chi debba "pagare" i maggiori costi sociali causati dal turista si è notevolmente ampliato e vivacizzato, concentrandosi soprattutto sulla possibilità di introdurre una tassa di scopo determinata in base ad una quota aggiuntiva del prezzo del soggiorno presso gli esercizi ricettivi. Nel panorama internazionale questo tipo di imposte (*tourism taxes*) non costituisce un'eccezione: numerosi Paesi fanno da tempo ricorso a forme di tassazione locale dei flussi turistici, mentre altri Paesi non li applicano affatto. In Italia, ci si è spesso opposti all'applicazione di questa tipologia di tributi per paura degli effetti che essi potrebbero avere su un settore di importanza fondamentale per la nostra economia. Sembra, tuttavia, stando ai risultati di alcune recenti ricerche, che debbano essere smentiti sia coloro che considerano l'introduzione di un'imposta di soggiorno come la strategia migliore per risolvere le difficoltà finanziarie di un Ente territoriale, sia coloro che si oppongono strenuamente alla introduzione di essa, perché sono convinti che tali forme di prelievo facciano perdere competitività al comparto ricettivo e, più in generale, a quello turistico. Il caso della Francia (ove da più di cent'anni si applica la *taxe de séjour*) smentisce, infatti, quest'ultima posizione. Bisogna d'altra parte ammettere che, nel nostro Paese, ogniqualvolta è stato proposto un prelievo a carico dei turisti, da destinare specificatamente alla gestione del comparto, la finalizzazione effettiva degli introiti è stata poi di altro tipo (con il solito richiamo a superiori esigenze di bilancio: è questo il caso, ad esempio, del sovrapprezzo dei *ticket* dei parcheggi dei *pullman* turistici di Roma e Firenze). Le citate esperienze vanno dunque studiate con attenzione, soprattutto perché consentono di individuare quei problemi di natura applicativa che i governi si trovano ad affrontare, quando decidono di applicare forme di tassazione locale dei flussi turistici (come la questione dei costi di gestione, quella della

- 5) lo sblocco delle aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF (art. 5 del Decreto);
- 6) l'introduzione di un'imposta di scopo (art. 6 del Decreto);
- 7) il rafforzamento del ruolo dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale (cfr. art. 2, commi 10, 11 e 12, del Decreto).

La seconda fase, a regime, prevede l'introduzione, a partire dal 2014, delle seguenti forme di tassazione:

- 1) una imposta municipale propria (IMUP), basata sul possesso di immobili e destinata a sostituire, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali, nonché l'ICI (artt. 8 e 9 del Decreto);
- 2) una imposta municipale secondaria (IMUS), inizialmente introdotta con carattere facoltativo, previa consultazione referendaria, e poi opportunamente prevista in forma obbligatoria; tale forma di prelievo, nell'ottica della prevista semplificazione e della razionalizzazione del sistema tributario (art. 2, comma 2, lett. c), della legge delega), è stata destinata dal legislatore a realizzare l'accorpamento di alcuni tributi comunali attualmente esistenti, collegati all'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari (la TOSAP, il COSAP, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari: cfr. art. 11 del Decreto).

consistenza e dell'effettiva destinazione del gettito oppure quella degli effetti della esportabilità del prelievo sul *mix* di tributi che l'Ente territoriale decide di applicare).

Tab. 1. *Federalismo fiscale municipale: gli ulteriori provvedimenti previsti per completarne l'attuazione*

| Oggetto | Iter e forma giuridica | Termine per l'approvazione | Estremi |
|--|---|---|---|
| Fissazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA (art. 2, comma 4, del D.lgs. 23/2011) | Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del D.lgs. 281/1997 | Non previsto | Decreto del 17 giugno 2011, pubblicato sulla G.U. n. 204 del 2 settembre 2011 |
| Disciplina delle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, comma 7, del D.lgs. 23/2011) | Decreto del Ministro dell'Interno, emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali | 45 gg. dalla data di entrata in vigore del D.lgs. 23/2011, in sede di prima applicazione del presente provvedimento; 30 novembre, per gli anni successivi | Decreto del 21 giugno 2011, pubblicato nella G.U. n. 178 del 2 agosto 2011 |
| Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, c. 8, del D.lgs. 23/2011) | Decreto del Ministro dell'Interno, emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, | Non previsto | Decreto del 21 giugno 2011, pubblicato nella G.U. n. 178 del 2 agosto 2011 |
| Disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno (art. 4, comma 3, del D.lgs. 23/2011) | Regolamento da adottare con decreto, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della l. 400/1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali | 60 gg. dalla data di entrata in vigore del D.lgs. 23/2011 | — |
| Graduale "sblocco" dell'addizionale all'IRPEF (art. 5, comma 1, del D.lgs. 23/2011) | Regolamento, da adottare con decreto, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della citata L. 400/1988, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali | 60 gg. dalla data di entrata in vigore del D.lgs. 23/2011 | — |
| Revisione dell'imposta di scopo (art. 6, comma 1, del D.lgs. 23/2011) | Regolamento da adottare con decreto, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della citata L. 400/1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali | 31 ottobre 2011 | — |

Tab. 2. *Il percorso di attuazione del federalismo fiscale municipale: i tempi e le misure previste nel D.lgs. 23/2011 e nel D.lgs. 68/2011 (federalismo fiscale provinciale e regionale)*

| | Anno | Misure |
|------------------|------|---|
| Fase transitoria | 2011 | <ul style="list-style-type: none"> - Devoluzione del 30 % delle imposte di registro, di bollo e delle imposte ipotecarie e catastali (escluso il gettito delle imposte ipotecaria e catastale relative agli atti soggetti ad IVA), dei tributi speciali catastali e delle tasse ipotecarie (art. 2, commi 1 e 2, del D.lgs. 23/2011) - Devoluzione dell'intero gettito dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sui contratti di locazione immobiliare (art. 2, commi 1 e 2, del D.lgs. 23/2011) - Devoluzione dell'intero gettito dell'IRPEF, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario (art. 2, commi 1 e 2, del D.lgs. 23/2011) - Attribuzione della compartecipazione al gettito dell'IVA (art. 2, comma 4, del D.lgs. 23/2011) - Cessazione della compartecipazione all'IRPEF (pari allo 0,75 %) di cui alla Finanziaria 2007 (L. 296/2006), in quanto compresa tra i trasferimenti da fiscalizzare (art. 2, comma 4, del D.lgs. 23/2011) - Istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, comma 3, del D.lgs. 23/2011) - Istituzione della cedolare secca sugli affitti (devoluta ai Comuni delle RSO per il 21,7 %: art. 2, commi 1 e 8, del D.lgs. 23/2011) - Istituzione dell'imposta di soggiorno (art. 4 del D.lgs. 23/2011) - Graduale "sblocco" dell'addizionale all'IRPEF (art. 5, comma 1, del D.lgs. 23/2011) - Fiscalizzazione dei trasferimenti erariali (art. 2, comma 8, del D.lgs. 23/2011) - Revisione dell'imposta di scopo (art. 6, comma 1, del D.lgs. 23/2011) |
| | 2012 | <ul style="list-style-type: none"> - Cessazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del D.l. 511/1988, convertito, con modificazioni, dalla L. 20/1989 (art. 2, comma 6, del D.lgs. 23/2011) - Cedolare secca sugli affitti (devoluta ai Comuni delle RSO per il 21,6 %: art. 2, commi 1 e 8, del D.lgs. 23/2011) |
| | 2013 | <ul style="list-style-type: none"> - Soppressione dei trasferimenti regionali (art. 12, comma 1, del d.lgs. 68/2011) - Istituzione di una compartecipazione comunale all'addizionale regionale all'IRPEF (art. 12, comma 2, del D.lgs. 68/2011) - Istituzione (da parte di ogni regione) di un Fondo sperimentale di riequilibrio regionale (art. 12, commi 4 e 5, del D.lgs. 68/2011) |
| Fase a regime | 2014 | <ul style="list-style-type: none"> - Istituzione, ex art. 7, comma 1, del D.lgs. 23/2011, di due nuove forme di imposizione municipale, l'IMUP (imposta municipale propria) e l'IMUS (imposta municipale secondaria) - Attribuzione di una compartecipazione (pari al 30 %) al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare di cui all'art. 10 del D.lgs. 23/2011 (art. 7, comma 2, del D.lgs. 23/2011) |

A nostro avviso, tuttavia, i cambiamenti previsti nel Decreto non sembrano realizzare, come promesso (v. *Relazione governativa sul federalismo fiscale*, 30 giugno 2010, Approfondimento tecnico n. 6, p. 34), “un aumento importante dell’autonomia impositiva locale”. Ciò che resta del sistema fiscale dei Comuni, dopo l’abolizione inopinata dell’ICI “prima casa” e l’entrata in vigore del sopracitato Decreto, non è molto diverso da quel che già c’è. A conti fatti (v. Tabb. 2 e 3), il quadro dei tributi disponibili ed i relativi margini di manovra risultano del tutto invariati. Se escludiamo, infatti, le compartecipazioni e le devoluzioni di gettito (che in sostanza attengono pur sempre a meccanismi della finanza derivata) e consideriamo il peso dei tributi effettivamente manovrabili assegnati ai Comuni dalle disposizioni contenute nel D.lgs. 23/2011, possiamo intuire che, anche in futuro, il sistema di finanziamento dei Comuni continuerà ad essere impostato, prevalentemente, sui medesimi strumenti, e cioè sull’IMU, che ha lo stesso presupposto e la stessa base imponibile della “vecchia” ICI, sull’addizionale IRPEF e sulla TARSU¹⁹.

Le Tabb. 3 e 4 forniscono un’efficace rappresentazione della situazione attuale, consentendoci di analizzare, da una parte, le più recenti variazioni intervenute nella struttura delle entrate correnti dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario (RSO), dall’altra, il peso relativo delle singole entrate (e, in particolare, della triade composta dall’addizionale all’IRPEF, dall’ICI e dalla TARSU) sul totale delle entrate tributarie e sulle spese correnti.

¹⁹ Segnaliamo, in proposito, che il provvedimento lascia irrisolta la questione del riordino dei prelievi relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani. Il comma 7 dell’art. 14 prevede, infatti, che in ogni caso, finché la suddetta disciplina non sarà modificata, continueranno ad applicarsi i regolamenti comunali adottati in base alla normativa concernente la tassa sui rifiuti solidi urbani, di cui al d.lgs. 507/1993, e la tariffa di igiene ambientale, di cui all’art. 49 del d.lgs. 22/1997, mentre resta ferma la possibilità per i Comuni di adottare la tariffa integrata ambientale, di cui all’art. 238 del d.lgs. 152/2006.

Le variazioni nella struttura delle entrate correnti, quale risultano da Tab. 3, mostrano chiaramente l'effetto sui conti dei Comuni dell'abolizione dell'ICI prima casa. Al livello medio nazionale, i trasferimenti erariali rappresentano il 25,3% delle entrate correnti nel 2007 e il 32,8% nel 2010; la quota delle spese correnti finanziata con entrate tributarie passa dal 50,3% del 2007 al 45,3% del 2010. Le variazioni sono accentuate dal 2007 al 2008; negli anni successivi, in modo particolare per i Comuni del Mezzogiorno, un maggiore sforzo fiscale riferito alla gestione delle imposte ancora vigenti compensa in buona misura gli effetti delle scelte dello Stato: il calo di 5 punti percentuali nel rapporto tra entrate tributarie e spese correnti che è prodotto tra il 2007 e 2008 vede nei due successivi anni un cospicuo recupero, sicché, ancora per i Comuni meridionali, la variazione negativa, al 2010, è di poco superiore all'1%.

Tab. 3. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: struttura delle entrate correnti e peso delle entrate tributarie sulla spesa corrente dal 2007 al 2010 (valori percentuali)

| Anni | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--|------|--------|-------------|-------------|--------|
| Trasferimenti dello Stato/entrate correnti | | | | | |
| 2007 | 19,5 | 25,6 | 21,6 | 37,2 | 25,3 |
| 2008 | 28,2 | 34,5 | 30,3 | 39,3 | 32,5 |
| 2009 | 27,5 | 33,3 | 29,5 | 40,4 | 32,1 |
| 2010 | 27,3 | 35,0 | 29,9 | 42,5 | 32,8 |
| Trasferimenti delle Regioni/entrate correnti | | | | | |
| 2007 | 4,1 | 5,6 | 4,6 | 6,5 | 5,1 |
| 2008 | 4,2 | 4,9 | 4,4 | 6,5 | 4,9 |
| 2009 | 4,5 | 5,7 | 4,9 | 7,8 | 5,6 |
| 2010 | 4,7 | 5,1 | 4,9 | 5,8 | 5,1 |
| Entrate tributarie/spese correnti | | | | | |
| 2007 | 54,6 | 49,5 | 52,9 | 42,6 | 50,3 |
| 2008 | 43,4 | 40,4 | 42,4 | 37,4 | 41,2 |
| 2009 | 49,0 | 39,7 | 45,8 | 40,3 | 44,5 |
| 2010 | 49,0 | 41,8 | 46,5 | 41,3 | 45,3 |
| (Add. comunale all'IRPEF + ICI + TARSU)/spese correnti | | | | | |
| 2007 | 54,1 | 34,2 | 47,2 | 38,1 | 45,0 |
| 2008 | 38,8 | 35,7 | 37,8 | 33,9 | 36,8 |
| 2009 | 38,6 | 32,4 | 36,4 | 34,3 | 35,9 |
| 2010 | 38,9 | 34,3 | 37,3 | 35,5 | 36,9 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tab. 4. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate tributarie pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2010)

| Voci | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Nord | | | | |
| Entrate tributarie (b) | 440,0 | 369,8 | 400,7 | 410,6 |
| Addizionale Irpef | 34,6 | 58,2 | 55,3 | 56,4 |
| ICI | 333,2 | 206,6 | 189,9 | 187,9 |
| TARSU | 67,9 | 66,2 | 70,0 | 81,3 |
| Totale | 435,7 | 330,9 | 315,1 | 325,6 |
| % totale/entrate tributarie | 99,0 | 89,5 | 78,6 | 79,3 |
| Centro | | | | |
| Entrate tributarie (b) | 442,6 | 359,0 | 375,0 | 385,0 |
| Addizionale Irpef | 28,9 | 63,2 | 64,5 | 69,0 |
| ICI | 219,0 | 196,0 | 181,9 | 181,3 |
| TARSU | 57,9 | 58,2 | 59,2 | 65,8 |
| Totale | 305,7 | 317,4 | 305,6 | 316,1 |
| % totale/entrate tributarie | 69,1 | 88,4 | 81,5 | 82,1 |
| Centro Nord | | | | |
| Entrate tributarie (b) | 440,9 | 366,3 | 392,5 | 402,4 |
| Addizionale Irpef | 32,8 | 59,8 | 58,2 | 60,5 |
| ICI | 296,6 | 203,2 | 187,3 | 185,7 |
| TARSU | 64,7 | 63,6 | 66,5 | 76,4 |
| Totale | 394,1 | 326,6 | 312,1 | 322,6 |
| % totale/entrate tributarie | 89,4 | 89,2 | 79,5 | 80,2 |
| Mezzogiorno | | | | |
| Entrate tributarie (b) | 298,6 | 276,0 | 285,9 | 298,8 |
| Addizionale Irpef | 23,9 | 38,0 | 39,8 | 41,0 |
| ICI | 154,5 | 124,3 | 110,8 | 109,1 |
| TARSU | 88,8 | 87,5 | 92,6 | 106,8 |
| Totale | 267,2 | 249,8 | 243,2 | 256,9 |
| % totale/entrate tributarie | 89,5 | 90,5 | 85,1 | 86,0 |
| Italia | | | | |
| Entrate tributarie (b) | 401,1 | 341,3 | 363,0 | 373,8 |
| Addizionale Irpef | 30,3 | 53,7 | 53,1 | 55,1 |
| ICI | 256,9 | 181,3 | 166,1 | 164,6 |
| TARSU | 71,4 | 70,3 | 73,7 | 84,8 |
| Totale | 358,6 | 305,3 | 293,0 | 304,5 |
| % totale/entrate tributarie | 89,4 | 89,4 | 80,7 | 81,4 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

(b) La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Dalle Tabb. 3 e 4 emerge inoltre con chiarezza che le imposte maggiormente produttrici di gettito per i Comuni sono l'ICI, la TARSU e l'addizionale all'IRPEF.

In particolare, sembra che l'ICI, nonostante l'esclusione delle "prime case" dalla sua base imponibile, costituisca ancora la colonna portante del sistema tributario comunale. Il suo peso sul totale delle entrate tributarie, nel periodo analizzato (anni d'imposta 2007-2010), risulta mediamente pari al 51,7%, mentre quello dell'addizionale all'IRPEF e della TARSU è notevolmente più basso: i valori corrispondenti sono pari al 13,2 e al 20,3%. Tuttavia, il ricorso a questi ultimi due cespiti è progressivamente cresciuto nel tempo, specialmente nel 2009 e nel 2010, per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 123, della legge di stabilità 2011 (legge 220/2011). Le citate disposizioni avevano confermato, infatti, il blocco dell'autonomia impositiva degli Enti territoriali, previsto dall'art. 1, comma 7, del decreto legge 93/2008 (decreto convertito, con modificazioni, dalla l. 126/2008), fatta eccezione per gli aumenti concernenti la tassa sui rifiuti e i tributi previsti dal Comune di Roma per l'attuazione del piano di rientro dall'indebitamento pregresso (v. art. 14, commi da 14 a 18, del d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122). È così che, nel solo anno 2010, gli introiti derivanti dalla TARSU sono aumentati del 15% e, nel periodo esaminato, del 18,6%, facendo registrare una performance straordinaria, che è seconda solo a quella realizzata dall'addizionale all'IRPEF (+81,8%). In quest'ultimo caso, tuttavia, l'incremento di gettito del tributo si è verificato soprattutto nel 2008 (+77,3%), grazie alla mancata proroga del blocco dell'autonomia impositiva (previsto dalla Finanziaria del 2005²⁰) e all'innalzamento, dallo 0,5% allo 0,8%, dell'aliquota massima deliberabile (previsto dall'art. 1, comma 142, della Finanziaria 2007²¹).

²⁰ La Finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004 n. 311) ha confermato il blocco delle aliquote delle addizionali IRPEF e dell'IRAP anche per gli anni 2005 e 2006 (art. 1, comma 61), mentre ha consentito di aumentare l'aliquota delle addizionali comunali IRPEF per i periodi 2005 e 2006 nella misura massima dello 0,1% da parte dei soli Comuni che in passato non avessero mai applicato l'addizionale (art. 1, comma 51). Contemporaneamente ha lasciato libere le Regioni in disavanzo sanitario di procedere ad aumenti sia delle addizionali

5.5. *Federalismo fiscale municipale: le questioni da risolvere.*

Rilevano, ad ogni modo, anche dopo le molteplici correzioni inserite nel testo definitivo del Decreto, una serie di questioni che è bene non sottovalutare e sulle quali, qui di seguito, sono proposte alcune osservazioni.

Innanzitutto, vi è la questione fondamentale dell'esclusione delle "prime case" dalla base imponibile dell'ICI e, quindi, dell'IMUP. In difesa di questa scelta è stato sostenuto (cfr. *Relazione governativa sul federalismo fiscale*, 30 giugno 2010) che, con la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare, si è inteso realizzare la "massima possibile coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata" (secondo il noto principio liberale *no taxation, without representation*) e, allo stesso tempo, uniformarsi alle tendenze in atto in altri Stati di tipo federale o autonomistico, come gli USA, la Germania e la Spagna. La suddetta esclusione e la trasformazione in facoltà dell'obbligo di riduzione (fino alla metà) dell'IMUP per gli immobili produttivi delle imprese (come previsto nell'ultima versione del D.lgs. 23/2011: cfr. art. 8, comma 7) introducono, tuttavia, evidenti fattori d'inequità e d'inefficienza che avvantaggiano alcuni Enti (per es., quelli con una forte "vocazione turistica") e comportano, allo stesso tempo, una sicura penalizzazione per le imprese. Gli Enti locali in situazione di stress finanziario potrebbero, inoltre, essere indotti a ricorrere ad aliquote più elevate, determinando la fuga delle basi imponibili²² e dei soggetti

IRPEF che dell'aliquota IRAP purché si proceda con Legge Regionale al fine di ripianare detti disavanzi sanitari (art. 1, commi 174 e 175).

²¹ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

²² Se fosse infatti confermata la validità delle più recenti teorie sull'imposta patrimoniale (in particolare, della "prospettiva dell'imposta sul capitale", proposta da Zodrow), il nuovo tributo potrebbe determinare un deflusso del capitale dai Comuni che applicano aliquote superiori alla media nazionale verso quelli che hanno aliquote più basse ed un livello subottimale dell'offerta locale di servizi pubblici. Cfr. Zodrow, *The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views*, "National Tax Journal", 54, 1, marzo 2001; ID., *The*

passivi più mobili (in pratica le imprese), con il rischio evidente di un aggravamento di alcune preesistenti distorsioni ed anomalie, non ultima quella di un Paese “a due velocità” e con evidenti discriminazioni a danno dei cittadini delle aree più povere²³.

Vi è, poi, la questione dell'autonomia tributaria dei Comuni, e cioè del grado di flessibilità fiscale garantito dalle norme contenute nel decreto. La legge delega (v. art. 2, comma 2, lett. *bb*) e *cc*), e art. 12, comma 1, lett. *a*)) richiede, infatti, “la previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale” in modo da porre ciascun Ente locale nelle condizioni di utilizzare al meglio la leva fiscale e, soprattutto, consentirgli di adoperarla come un efficace strumento di *policy*. Questa flessibilità è stata concentrata, finora, esclusivamente sull'ICI, un tributo che rappresentava, per lo meno teoricamente, uno strumento di autonomia (perché consentiva ai Comuni di far corrispondere alla domanda il livello dei servizi da essi fornito) e di certezza (poiché garantiva un gettito abbastanza stabile, essendo le abitazioni e loro pertinenze meno direttamente influenzate dal ciclo economico generale), ma che, purtroppo, si avvia a perdere tali caratteristiche con l'avvenuta esclusione delle “prime case” dalla sua base imponibile e con l'introduzione dell'IMU, che colpisce solo il possesso degli immobili diversi dall'abitazione principale, e la nuova imposta sulle compravendite immobiliari (art. 10 del D.lgs. 23/2011).

Vi è, infine, la questione della perequazione. Rilevano al riguardo, secondo le norme del Decreto, due regimi, l'uno provvisorio, dettato all'art. 2, commi 3, 7 e 8, e riferito al periodo 2011-2013, e l'altro valevole successivamente alla

Property Tax Incidence Debate and the Mix of State and Local Finance of Local Public Expenditures, Working Papers 08-01, Oxford University Centre for Business Taxation, 2008.

²³ Cfr. Pica, *L'ICI e il Mezzogiorno: pagare di più per avere di meno*, “Rivista economica del Mezzogiorno”, anno XX, n. 3-4, 2006, pp. 571-601.

determinazione dei fabbisogni *standard* riferiti alle funzioni fondamentali dei Comuni (cfr. art. 13 del Decreto).

Un successivo decreto del Ministero dell'Interno ha, per l'istante, determinato le modalità di alimentazione e di riparto del sopracitato Fondo sperimentale di riequilibrio, nonché la tempistica dei pagamenti dello stesso e della compartecipazione al gettito dell'IVA (cfr. nota 16 in questo paragrafo). Non è stata tuttavia effettuata alcuna valutazione quantitativa specifica della sostenibilità finanziaria del regime costruito sulla base delle norme indicate.

Per quanto concerne i meccanismi finanziari relativi al periodo successivo al 2013, si dice soltanto che essi saranno determinati dal Governo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e che la ripartizione del Fondo perequativo avverrà "in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni *standard* relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica". Resta, invece, ancora indeterminato il disegno del meccanismo perequativo, per il quale il Decreto si limita a richiamare l'art. 13 della legge delega.

Per comprendere meglio gli effetti economici della riforma occorrerà, dunque, attendere che il Governo elabori una disciplina più compiuta delle sue modalità di attuazione. Il D.lgs. 23/2011, imitando lo stile della legge delega, rinvia infatti ad ulteriori provvedimenti normativi destinati a definire molteplici questioni ed aspetti tecnici. È obbligatoria, a questo punto, un'avvertenza: sulla base del principio *delegatus delegare non potest*, si ritiene che dai decreti legislativi debba risultare tutto quanto serva per l'applicazione della legge delega, salvo che vi sia espressa autorizzazione legislativa²⁴. Se i decreti si risolveranno, invece, per aspetti

²⁴ La Corte Costituzionale ha, infatti, avallato l'esercizio frazionato (per oggetto) del potere di delega e/o l'esercizio ripetuto, fino alla scadenza del termine posto per l'esercizio del potere correttivo; si ritiene, tuttavia, che tale potere debba esaurirsi in un solo atto. V. Corte Cost. n. 41 del 1975 e nn. 422 e 172 del 1994. In dottrina, cfr. invece V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova,

significativi in una ulteriore delega attribuita al Governo, tutta la faccenda si risolverebbe in un ingegnoso tentativo di sottrarre il Governo medesimo alla serie di vincoli che la legge delega contiene.

5.6. *Le “funzioni extra -LEP” e lo strumento fiscale.*

Secondo l'interpretazione prevalente dell'art. 119 della Costituzione, proposta nella legge delega, gli importi corrispondenti al costo *standard* delle funzioni LEP devono essere finanziati con tributi ed entrate propri, e cioè con entrate proprie e tributi propri derivati: questa specificazione è importante in quanto sulla base di essa si giunge all'osservazione che anche dal lato delle entrate gli importi di cui si tratta sono importi *standard*, posti a fronte dei costi *standard*. Anche la seconda componente sul lato delle entrate che è indicata nell'art. 119 e nell'art. 2, comma 2, lett. e), cit., è controllata nel suo importo strettamente dallo Stato: essa consiste, infatti, in una o più compartecipazioni ad imposte erariali. Ove ciò sia necessario, in quanto risulti uno scarto tra entrate (*standard*) attribuite all'ente e costo *standard* dei servizi LEP, l'integrale finanziamento del fabbisogno è assicurato dal fondo perequativo.

Le spese extra-LEP, invece, secondo la detta interpretazione dell'art. 119, avrebbero a riferimento meccanismi di finanziamento collegati alla capacità fiscale. Ciò comporta che, in via di principio, a fronte di esse siano posti non tributi propri derivati, o compartecipazioni, ma tributi propri in senso stretto. L'Ente ha la libertà di determinarne l'importo, in tal modo determinando, nella sua autonomia, il livello del bilancio. Questo meccanismo contrasta con il principio in base al quale, a fronte delle medesime imposte da essi corrisposte, deve essere consentito ai cittadini che

1978, e L. Iannuccilli, A. De Vita, *Deleghe e decretazione correttiva e integrativa nella giurisprudenza costituzionale*, in «Studi e ricerche» della Corte Costituzionale, giugno 2007.

vivono in collettività a diverso reddito un livello comparabile di servizi. Per questo motivo lo scarto tra entrate disponibili in un certo Ente e il gettito riferito al medesimo livello di aliquota che viene riscosso dalla maggior parte (o per una qualche parte) degli Enti è coperto da meccanismi perequativi.

Per quanto concerne le funzioni extra-LEP la legge delega fornisce due importanti indicazioni: quella della trasparenza e quella della flessibilità del tributo. Altre indicazioni, con riferimento al comparto degli Enti locali, sono poi fornite nell'art. 12, comma 1, lett. *a*) (“la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale”), e nell'art. 13, comma 1, lett. *f*) (“definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province e le città metropolitane sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative”).

Il D.lgs. 23/2011 tratteggia, tuttavia, un quadro che appare ancora insoddisfacente rispetto alle indicazioni e agli obiettivi della legge delega. Valgono, infatti, le osservazioni che seguono.

A. Il grado di flessibilità fiscale garantito è ancora troppo basso: nella fase preliminare, l'unico elemento di flessibilità sembra essere quello rappresentato dalla norma che consente ai Comuni di trattenere il maggior gettito eventualmente derivante dall'accatastamento degli immobili non dichiarati in catasto (i cosiddetti

“immobili fantasma”)²⁵; per quanto concerne la fase a regime, invece, molto deve essere ancora precisato da successivi decreti, in specie sull’addizionale all’IRPEF²⁶; al momento, comunque, un lievissimo grado di flessibilità è garantito dalla limitata variabilità dell’IMUP (+/-0,3 %, per la generalità degli immobili; +0,2 %, per gli immobili locati), prevista dall’art. 8, comma 5, del Decreto²⁷.

B. Gli sviluppi relativi all’applicazione dell’IMUS potrebbero condurre ad un innalzamento progressivo del livello di flessibilità e ad “una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”. È riconosciuta, infatti, ai Comuni la facoltà di disporre, con proprio regolamento, esenzioni ed agevolazioni nonché ulteriori modalità applicative del tributo.

C. Un sistema come quello delineato nel Decreto, nel quale il governo locale decide variazioni di spesa per la produzione di servizi nell’intesa che del finanziamento di queste variazioni si faccia ampiamente carico un insieme di soggetti diverso da quello che il governo medesimo ha titolo a rappresentare, è iniquo ed inefficiente:

– è iniquo, in quanto senza ragione e senza difesa espone i soggetti di cui si tratta ad un potere che non li rappresenta;

²⁵ A differenza di quanto avvenne con il decreto fiscale collegato alla Finanziaria 2007 (il d.l. 262/2006, convertito dalla legge 286/2006), in cui era previsto che il maggior gettito derivante, in relazione all’imposta comunale sugli immobili, dall’accatastamento dei fabbricati ex rurali (fabbricati cat. E e B) dovesse trasformarsi in una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, comma 39, del decreto legge).

²⁶ Un regolamento, da adottare con decreto, disciplinerà il graduale “sblocco” del potere dei Comuni di istituire l’addizionale, ovvero di aumentarla, nel caso in cui l’avessero già istituita (cfr. art. 5 del Decreto).

²⁷ La manovrabilità dell’IMUP è inferiore a quanto attualmente previsto per l’ICI, poiché i Comuni possono solo modificare le aliquote e introdurre con regolamento l’istituto dell’accertamento con adesione del contribuente e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso.

– è inefficiente, perché accade che il costo della produzione dei servizi, per il soggetto che ne decide la “quantità”, è, al limite, uguale a zero, in quanto esso è in realtà a carico di soggetti non rappresentati; conseguentemente, un sistema simile comporta un evidente problema di trasparenza ed appare, per questa ragione, anche scarsamente compatibile con il principio di responsabilizzazione (vale a dire scarsamente idoneo a garantire una efficace responsabilità degli amministratori locali nei confronti dei cittadini-contribuenti).

Cap. VI. Compartecipazioni e trasferimenti

6.1. *Risorse dello Stato e funzioni dei Comuni: i “ principi”.*

Nella impostazione fin qui proposta alcune competenze e responsabilità spettano allo Stato, mentre per altre rileva l'autonomia delle singole collettività territoriali. Lo “sponsor”, il soggetto, cioè, in funzione del quale va valutata la congruenza economica (in termini di efficacia, efficienza, economicità) delle scelte finanziarie, è nei due casi diverso: nel primo caso si tratta dell'insieme dei cittadini che costituiscono la “Repubblica”; nel secondo, dei cittadini del Comune.

Le regole concernenti la finanza dello Stato sono dettate dalla Costituzione: “tutti” concorrono alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva (art. 53); vale il principio dell'uguale trattamento dei cittadini. Tra le spese, sono comprese quelle necessarie a garantire a tutti, dovunque vivano, sulla base di criteri di uguaglianza, le funzioni attinenti ai LEP (art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione); spetta ai contributi erariali, unitamente alle entrate proprie degli Enti, assicurare ai Comuni risorse sufficienti rispetto al fabbisogno riferito al livello normale delle funzioni (art. 119, comma 3, della Costituzione). Al di là del livello normale, l'autonomia delle collettività locali realizza i livelli voluti dei servizi.

In questo contesto, il c.d. principio di territorialità, in base al quale le risorse prelevate dallo Stato in un certo territorio “appartengono” al territorio, è mero fraintendimento²⁸. Non le Regioni, ma i contribuenti che in esse risiedono pagano le imposte, in funzione della loro appartenenza ad un particolare “club”, che è denominato “Repubblica d'Italia”. Il prelievo viene applicato secondo regole di uguaglianza: a parità di capacità contributiva ed indipendentemente dalla residenza

²⁸ “Paralogismo”, dice Maffeo Pantaleoni alla fine del XIX secolo: cfr. Pica F., *Il «sacco del Nord»: questione o paralogismo?*, “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 1-2, 2010.

dei soggetti, il “concorso” che deve essere corrisposto allo Stato è il medesimo. Vale, per converso, il principio in base al quale cittadini che subiscono una medesima pressione fiscale, a parità di reddito, hanno uguale diritto (appropriatamente definito) alla fruizione dei servizi.

Curiosamente, la base del fraintendimento è nella Costituzione medesima: il c.d. principio di territorialità viene desunto dal precetto in base al quale il riparto tra gli Enti delle compartecipazioni è riferito al gettito di imposte erariali “riferibili” al territorio. Si tratta, invece, di un mero criterio operativo, peraltro banale, la cui funzione è quella di impedire che le compartecipazioni possano essere intese come attribuzione agli Enti di somme “riscosse” nei territori, e non “riferibili” ad essi.

È evidente che le compartecipazioni ai tributi erariali costituiscono, come i trasferimenti erariali, strumenti di finanza derivata: sono attribuite ai Comuni risorse tributarie che lo Stato preleva e di cui risponde ai suoi propri *sponsor* (ai cittadini) sulla base del principio di responsabilità (il cittadino, attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa, “governa” e dunque paga). Il riparto tra gli Enti delle compartecipazioni risulta, per norma costituzionale, dal riparto dei tributi erariali “riferibili al territorio” cui esse sono riferite.

L’idea che le compartecipazioni ai tributi erariali spettanti ai Comuni possano essere strumento finanziario assimilabile alle entrate tributarie è pura stravaganza: le compartecipazioni sono entrate tributarie per un livello di governo diverso da quello concernente i Comuni; questi non hanno, in relazione ad esse, alcun potere fiscale, né recano responsabilità diverse da quelle riferite ai trasferimenti.

6.2. *La questione della “corretta” territorializzazione dei tributi compartecipati.*

Le compartecipazioni ai tributi erariali rappresentano una parte rilevante delle risorse che la legge 42/2009 mette a disposizione degli Enti territoriali per il

finanziamento delle proprie funzioni. Nell'art. 2, comma 2, lett. *e*), della legge citata è previsto, infatti, che “le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite”. La loro assegnazione ai singoli Enti dovrà avvenire, come abbiamo ricordato in § 6.1, nel rispetto del principio di territorialità, previsto sia per i tributi regionali “derivati” (vale a dire per i tributi regionali istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni), sia per i tributi locali, sia per le compartecipazioni (regionali e locali) al gettito dei tributi erariali (cfr. art. 119, comma 2, della Costituzione e art. 2, comma 2, lett. *hh*), della legge delega).

Rileva, al riguardo, la questione della corretta “territorializzazione” dei tributi compartecipati e della conseguente individuazione di appropriati criteri di collegamento del gettito al territorio. Questioni alle quali era stato attribuito un crescente rilievo a partire già dai primi anni '90²⁹ e che risultano ancor oggi di

²⁹ Fra i diversi studi su questo tema si segnalano, in particolare, quelli realizzati dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Dipartimento per le politiche fiscali (DPF): Ministero del Tesoro, RGS, Ispettorato generale per la finanza del settore pubblico allargato (IGFSP), *Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale nel 1992*, Quaderno monografico n. 4 di “Conti Pubblici e Congiuntura Economica”, Roma, aprile 1995; Ministero del Tesoro, RGS, IGFSP, *Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale nel 1993*, Quaderno monografico n. 11 di “Conti Pubblici e Congiuntura Economica”, Roma, settembre 1996; Ministero del Tesoro, RGS, IGFSP, *Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate – Una stima del carico fiscale nel 1994*, Roma, settembre 1997; MEF, DPF, *La regionalizzazione delle entrate erariali*, Studi e Analisi, n. 1, Roma, ottobre 2003. Per ulteriori approfondimenti relativi alle distorsioni prodotte da fenomeni di evasione fiscale o dalla traslazione del tributo e sulle complicazioni derivanti dall'esistenza di imprese con unità produttive dislocate in diverse regioni (imprese “multiregionali” o “multimpianto”), si vedano i seguenti studi: Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del mezzogiorno*, Quaderno SVIMEZ n. 12, Roma, dicembre 2007, pp. 141-156; S. Villani, *Il federalismo fiscale e la questione della corretta distribuzione territoriale del gettito IVA*, “Rivista economica del Mezzogiorno”, 1, 2008; F. Pica, *Del federalismo fiscale in Italia*, Grimaldi, Napoli, 2004, pp. 220-225; F. Moro, F. Pica, *La distribuzione regionale delle entrate*

particolare interesse, soprattutto alla luce dei recenti tentativi di “regionalizzare” prima (cfr. art. 4 del d.lgs. 68/2011) e poi di “municipalizzare” (cfr. art. 2, comma 4, del d.l. 23/2011) il gettito dell’IVA.

L’Alta Commissione aveva già in passato sottolineato i “rilevanti profili di ambiguità” che contraddistinguono, sul versante interpretativo, il principio di territorialità. Essa, in particolare, aveva specificato che tale principio può riferirsi sia al luogo della riscossione, sia a quello della formazione dell’imponibile, sia a quello in cui si verificano gli effetti finali (incidenza) dell’imposta. Tuttavia, si decise di propendere per la seconda interpretazione, poiché “nel primo caso l’attribuzione delle risorse alle Regioni e agli Enti locali avverrebbe in modo più sperequato e, soprattutto, in modo piuttosto casuale, essendo il riparto influenzato in modo determinante dalla collocazione della sede legale delle imprese, che per molti tributi determina il luogo del versamento”. D’altra parte, si ritenne che “fare riferimento all’incidenza effettiva dell’imposta appare spesso problematico”, mentre sarebbe preferibile, in particolar modo per l’IVA, “ottenere informazioni utili per correggere il metodo attuale di riparto territoriale del gettito, in modo da renderlo maggiormente attendibile”.

È stato così che gli sforzi degli addetti ai lavori si sono concentrati principalmente su questo tributo e sul problema della identificazione del metodo migliore per ripartirne il gettito. È noto, infatti, che le modalità di funzionamento dell’IVA non riflettono fedelmente la distribuzione territoriale del suo “vero” oggetto imponibile, che è costituito dai consumi finali³⁰. Per questo motivo, da

tributarie dello Stato nel 1993, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, a. XI, n. 1/1997, pp. 9-27; F. Pica, L. Cestaro, *La distribuzione dell’Irpeg dovuta tra le regioni d’Italia*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, a. XI, n. 3/1997, pp. 579-607.

³⁰ Si ricorda che il gettito IVA proviene, essenzialmente, da tre componenti: i consumi finali (e cioè realizzati da tutti quei soggetti che non hanno la possibilità di rivalersi su altri operatori economici), gli acquisti effettuati da soggetti IVA che non possono portare

qualche anno è stato individuato un meccanismo tecnico, il cd. “quadro VT”, che consente di attribuire il gettito su basi di effettività fiscale, e non secondo indicatori statistici, come invece avveniva in passato, in base alla disciplina dettata da uno dei principali provvedimenti di regionalizzazione dei tributi, e cioè il d.lgs. 56/2000.

Si tratta dell'applicazione del cd. “metodo di frazionamento delle vendite IVA”, secondo un'idea nata oltre una decina di anni fa e successivamente riproposta, in seno all'Alta Commissione, dal prof. Vitaletti³¹. Il fine perseguito era quello di rafforzare il ruolo dell'IVA e realizzare il decentramento del tributo sulla base dell'effettiva distribuzione territoriale dei consumi desunta dalle dichiarazioni fiscali, piuttosto che sulla scorta di semplici stime statistiche. L'analisi dei dati inseriti nel nuovo quadro VT dovrebbe dunque comportare – a dire dei suoi proponenti – un duplice vantaggio: consentire una più analitica visione dei consumi regionali e, contemporaneamente, realizzare una più equa distribuzione delle quote di compartecipazione all'IVA. Il confronto tra dati amministrativi (le dichiarazioni IVA) e dati statistici di contabilità nazionale (le stime dei consumi privati effettuate dall'ISTAT) dovrebbe, infine, consentire valutazioni più precise sul fenomeno dell'evasione fiscale e sulla sua distribuzione territoriale.

Nell'ambito delle questioni del finanziamento ai Comuni, questi problemi si porranno fortemente ove si torni all'ipotesi della compartecipazione IVA (cfr. in Appendice 2).

l'imposta in detrazione (ad esempio, le banche e le assicurazioni) ed, infine, gli acquisti effettuati da non soggetti IVA diversi dai consumatori finali. Teoricamente, quindi, localizzare il gettito di questo tributo su base regionale richiederebbe informazioni specifiche di natura “fiscale” relative alla distribuzione tra le tre componenti anzidette. Tali informazioni non sono attualmente disponibili.

³¹ Per un'illustrazione del metodo del “frazionamento”, v. M. Marè, G. Vitaletti, *La tassazione dei consumi nell'Unione Europea. Effetti economici ed ipotesi di riforma*, “il fisco”, n. 15/1996.

6.3. *Il ruolo delle compartecipazioni e dei trasferimenti nei decreti attuativi del federalismo fiscale.*

Le considerazioni che abbiamo proposto circa i potenziali vantaggi del metodo di frazionamento e del nuovo quadro VT hanno evidentemente convinto il legislatore ad introdurre due nuove forme di compartecipazione al gettito dell'IVA – una per le Regioni (art. 4 del d.lgs. 68/2011) e l'altra per i Comuni (art. 2, comma 4, del d.lgs. 23/2011).

Il decreto 23/2011 ha poi stabilito un'ulteriore elenco di cespiti ai quali i Comuni potranno attingere per procacciarsi le risorse di cui hanno bisogno. È stata prevista, in particolare:

- 1) la devoluzione della totalità o di una parte del gettito prodotto dalla fiscalità immobiliare;
- 2) il riconoscimento di una compartecipazione al gettito dell'imposta sostitutiva dell'IRPEF sulle locazioni degli immobili ad uso abitativo (la cedolare secca sugli affitti);
- 3) l'attribuzione di una quota degli introiti provenienti dalla lotta all'evasione dei tributi immobiliari (per es., il maggior gettito derivante dall'accatastamento dei cosiddetti "immobili fantasma").

Il comma 8 dell'art. 2 ha stabilito, invece, la riduzione (da effettuarsi con decreto del Ministro dell'Interno, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) dei trasferimenti erariali in favore dei Comuni nella misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3 del decreto, all'ammontare del gettito devoluto e di quello derivante dalla menzionata compartecipazione all'IVA, al netto però degli introiti assicurati dall'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica (di cui all'art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*),

del d.l. 511/1988, convertito, con modificazioni, dalla l. 20/1989), che dal 2012 diverrà di spettanza erariale.

In questo modo, tutte le risorse anzidette, che consistono per la maggior parte in compartecipazioni, sono destinate alla “fiscalizzazione” dei trasferimenti erariali. Il medesimo schema logico (consistente nella soppressione dei trasferimenti statali e nella sostituzione degli stessi con l’attribuzione di nuovi cespiti o con compartecipazioni) non è stato applicato esclusivamente ai rapporti tra Stato e Comuni. L’art. 12 del d.lgs. 68/2011 ha stabilito, infatti, la soppressione, con decorrenza dal 2013, anche dei trasferimenti regionali di parte corrente (e, ove non finanziati con indebitamento, anche di conto capitale) diretti al finanziamento delle spese comunali, che saranno sostituiti con una compartecipazione dei Comuni ai tributi regionali, e prioritariamente all’addizionale regionale all’IRPEF.

6.4. *“Sharing Revenue Is Not Enough”*: le questioni trascurate in sede di attuazione della legge delega.

Come si può notare, l’insieme delle scelte effettuate in sede di redazione della legge delega e dei decreti delegati – peraltro confermate dalle misure previste nella cd. “Manovra finanziaria di ferragosto”, approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 agosto del 2011 (col d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148) – vanno decisamente in un’unica direzione, vale a dire verso la completa soppressione dei trasferimenti ai Comuni e la loro sostituzione con una serie di compartecipazioni generalizzate³² alle entrate erariali e regionali, da cui non scaturisce, tuttavia, un autentico incremento dell’autonomia tributaria, né un concreto miglioramento nelle modalità di impiego delle risorse disponibili.

³² Ossia senza che siano previste clausole di controllo o altri condizionamenti, tranne che nel caso della sopracitata attribuzione dei proventi derivanti dalla lotta all’evasione.

Quest'ultima osservazione ci conduce direttamente al cuore del problema: non si può ottenere “un aumento importante dell'autonomia impositiva locale” e realizzare il pianificato “passaggio dalla finanza derivata a quella propria” affidandosi unicamente alle compartecipazioni, soprattutto quando la misura di queste ultime è uniforme e prefissata dalla legge nazionale o federale. Tali strumenti costituiscono senza dubbio un'appropriata forma di finanziamento dell'attività degli enti decentrati, ma non accrescono la loro autonomia tributaria. Come direbbe Neal Peirce, “*Sharing Revenue Is Not Enough*”! (e cioè “Compartecipare non basta”!)³³.

È mancata, inoltre, una seria valutazione di altre importanti questioni collegate in maggiore o minor misura all'attuazione del federalismo fiscale. Era invece fondamentale porsi l'interrogativo che segue: poiché una compartecipazione generalizzata equivale formalmente ad un contributo non condizionato (*block grant*) – e, quindi, ad uno strumento finanziario che è praticamente inidoneo a produrre un effetto incentivante o “responsabilizzante”³⁴, come invece vorrebbe la legge delega (cfr. art. 1, comma 1 e art. 2, comma 2, lett. a)) – non sarebbe stato più opportuno adottare una diversa forma di *revenue sharing*, magari correlata allo “sforzo fiscale proprio” degli Enti o ad indicatori oggettivi del costo dei servizi e delle prestazioni? Tali forme di compartecipazione sono strutturalmente concepite per produrre un effetto incentivante e, sotto quest'aspetto, sono da considerare senza dubbio superiori ad un *matching grant* o ad una compartecipazione distribuita unicamente su base pro capite (e cioè in base al criterio della popolazione residente), come quella di

³³ Cfr. N.R. Peirce, *Fiscal Federalism: Sharing Revenue Is Not Enough*, “Publius”, 6(4), *Dialogues on Decentralization*, autunno 1976, pp. 177-184.

³⁴ Cfr. R.A. Musgrave, A.M. Polinsky, *Revenue Sharing. A Critical View*, in “Financing State and Local Governments”, Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series n. 3, giugno 1970, pp. 17-51.

recente adottata per i Comuni dal nostro legislatore (v. art. 2, c. 4, del Decreto 23/2011 e art. 2 del DPCM del 17 giugno 2011).

6.5. *Le ragioni delle compartecipazioni.*

Nella situazione di confusione totale che è in atto, giova chiarire molto bene quale sia il significato e il ruolo delle compartecipazioni nel sistema disegnato prima nell'art. 119 della Costituzione e poi nella legge di attuazione 42/2009.

Nell'art. 119 le compartecipazioni sono indicate al secondo comma, accanto ai “tributi ed entrate propri”. Per le une e per gli altri rileva la “capacità fiscale” che è disponibile nel territorio dell'Ente. Per gli Enti a minore capacità fiscale sono stabiliti i meccanismi perequativi (art. 119, comma 3). Queste proposizioni forniscono una prima utile indicazione: le compartecipazioni non concorrono al sistema della perequazione, ed anzi gli effetti di esse, in termini di riparto delle risorse, vanno corretti con la legge per mezzo della quale lo Stato istituisce (è tenuto ad istituire) il fondo perequativo. Si chiarisce, inoltre, che il criterio di riparto delle compartecipazioni non è quello della distribuzione delle riscossioni dei tributi erariali di cui si tratti sul territorio, ma invece quello della “riferibilità” al territorio del gettito medesimo.

Rispetto ai trasferimenti, le compartecipazioni hanno minore plausibilità, come strumento di finanziamento del fabbisogno degli Enti. Per quanto concerne le “spese obbligatorie” (LEP; funzioni fondamentali dei Comuni), rileva il rapporto tra entrate e fabbisogno: maggiori, o minori, importi vanno compensati attraverso i meccanismi della perequazione. Attraverso questi passaggi, la distribuzione delle compartecipazioni è, nella sostanza, elisa.

Per quanto concerne, invece, le spese “ritenute necessarie” (cfr. il § 5.1) rileva l'elasticità delle compartecipazioni rispetto a decisioni operate dal governo dell'Ente. Questa elasticità è, nel caso delle compartecipazioni, modesta, almeno per

la maggior parte dei Comuni; essa dovrebbe operare, infatti, attraverso il (problematico) concorso degli Enti all'accertamento di tributi erariali. La funzione di cui si tratta, invece, è assolta, o dovrebbe essere assolta, dai tributi comunali.

Rispetto ai contributi erariali lo strumento delle compartecipazioni è, in via generale, meno efficace, in quanto non consente di tenere conto di profili di equità riferiti al trattamento finanziario dei cittadini appartenenti ad Enti diversi e di questioni riferite ad un diverso rapporto, nel territorio, tra risorse e fabbisogni: né sul piano dell'efficacia, né su quello della distribuzione le compartecipazioni presentano vantaggi apprezzabili.

Vi sono, tuttavia, due profili che ne giustificano la presenza, nel sistema di risorse disegnate dall'art. 119 della Costituzione.

A. La compartecipazione, rispetto al sistema dei contributi, pone un vincolo nel bilancio dello Stato, tale che, in assenza di ulteriori interventi legislativi, talune somme sono direttamente attribuite agli Enti. Nel caso di aumento del gettito del tributo cui la compartecipazione è commisurata questi meccanismi costituiscono per gli Enti un vantaggio; può tuttavia verificarsi anche il caso opposto (ipotesi di recessione, quale è quella ora in atto), che produce, ugualmente in modo automatico, una decurtazione di risorse. In modo analogo, decisioni dello Stato riferite alla struttura del tributo cui è riferita la compartecipazione hanno direttamente effetti sui bilanci degli Enti.

B. L'argomento ritenuto fondamentale è di natura per così dire filosofica: il maggiore reddito che, direttamente o indirettamente, produce l'incremento di gettito dell'imposta erariale risulta dalle risorse conferite dal "territorio" (lavoro; capitale; impresa) ed è dunque "giusto" che ritorni al "territorio". Questo argomento, come uno dei maggiori economisti italiani aveva

chiarito già dalla fine del 1800³⁵, è paralogistico: esso ha, cioè, l'apparenza della ragionevolezza e del rigore, ma è, in realtà, viziato da errori logici gravi. Il reddito non è prodotto dai "territori", ma dai cittadini, che lo conferiscono ai diversi soggetti pubblici (Stato; Enti territoriali; Enti previdenziali), secondo particolari regole che i cittadini stessi, attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa, hanno stabilito. Per quanto concerne i tributi erariali, "tutti" sono tenuti a concorrere alle spese dello Stato in ragione della loro capacità contributiva e sulla base del criterio della progressività (art. 53 della Costituzione). Questo concorso dovrebbe essere, a parità di ogni rilevante condizione, il medesimo, senza alcuna distinzione, fra l'altro, di residenza (art. 3 della Costituzione). L'idea che un eguale concorso alle spese dello Stato per taluni produca condizioni di particolare vantaggio rispetto ad altri, sulla base della maggiore ricchezza dei loro vicini di casa, è non altro che una sciocchezza, sia pure diffusamente sostenuta.

In ogni caso, è ben chiaro che anche le compartecipazioni, come i contributi erariali, costituiscono strumenti di finanza derivata: essi non mostrano, cioè, una ben precisa relazione tra potere fiscale di cui l'Ente territoriale sia titolare, risorse che l'Ente medesimo acquisisce e risorse che restano disponibili per finalità private ai cittadini.

6.6. *La compartecipazione IRPEF.*

A partire dal 2002 – un'operazione in realtà condotta, curiosamente, con la legge finanziaria 2001 (legge 388/2000, art. 67), che nel caso di specie disciplina non per l'anno pertinente (il 2001), ma per quello successivo – è stata istituita, in Italia, una compartecipazione comunale al gettito IRPEF. Era tuttavia stabilito che il gettito della compartecipazione fosse compensato da una decurtazione di pari

³⁵ Cfr. l'art. cit. di Pica F., *Il «sacco del Nord»*, cit..

importo dei trasferimenti erariali: si poteva presumere, in tal modo, che la distribuzione sul territorio delle risorse non fosse modificata dal provvedimento. L'elemento di carattere ideologico ipotizzato in § 6.5, sub. B o, se si vuole, l'affermazione, più volte ripetuta, di un presunto disvalore dei trasferimenti, aveva indotto a denominare una certa parte di essi "compartecipazione IRPEF", con scarsa attenzione alle difficoltà, anche contabili, che ne sarebbero derivate.

L'andamento delle somme di cui si tratta, per gli anni dal 2003 al 2010, è mostrato nella tabella 2. Ai fini di raffronto, abbiamo proposto, in tabella 1, l'andamento del gettito della addizionale IRPEF attribuita ai Comuni. Per quanto concerne la compartecipazione, avvertiamo che solo a partire dall'anno 2003 (e non dal 2002) la Ragioneria dello Stato ne ha fatto conoscere l'importo, riferito a ciascun Comune. Date le incertezze di classificazione del cespite, per il 2002 non è dato conoscere, per tutti i Comuni d'Italia, né l'importo delle entrate tributarie, né quella dei trasferimenti.

Dalla tabella 2 risultano due fenomeni. Da un lato, a valle della modifica introdotta con la legge finanziaria 2007 (cfr. L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 189-193), l'andamento dell'ammontare delle compartecipazioni è nel contempo casuale ed irrilevante rispetto ai dati aggregati, essendo esso "compensato" attraverso variazioni dei trasferimenti.

Per altro verso, gli scarti risultanti per gli anni 2003-2010 (scarti in realtà per larga parte compensati sul lato dei trasferimenti) mostrano la natura del cespite: nel 2003 l'entrata per abitante risultante dalla compartecipazione "vale", per i Comuni del Mezzogiorno, rispetto a quelli del Centro-Nord poco meno del 40%; l'addizionale, invece, mostra scarti più ridotti (per il Mezzogiorno, -31%).

Tab. 1. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: addizionale IRPEF per abitante (riscossioni di cassa in euro 2010)*

| Circoscrizioni | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|------|------|------|------|
| Nord | 34,6 | 58,2 | 55,3 | 56,4 |
| Centro | 28,9 | 63,2 | 64,5 | 69,0 |
| Centro-Nord | 32,8 | 59,8 | 58,2 | 60,5 |
| Mezzogiorno | 23,9 | 38,0 | 39,8 | 41,0 |
| Italia | 30,3 | 53,7 | 53,1 | 55,1 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa).

Tab. 2. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: compartecipazione IRPEF per abitante in euro 2010*

| Anni | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|------|-------|--------|-------------|-------------|--------|
| 2003 | 152,8 | 140,9 | 149,0 | 59,6 | 123,4 |
| 2004 | 149,6 | 142,1 | 147,2 | 63,2 | 123,3 |
| 2005 | 148,2 | 139,9 | 145,6 | 64,6 | 122,7 |
| 2006 | 147,1 | 142,4 | 145,6 | 66,1 | 123,3 |
| 2007 | 17,5 | 16,2 | 17,1 | 20,7 | 18,1 |
| 2008 | 16,7 | 16,4 | 16,6 | 21,5 | 18,0 |
| 2009 | 18,0 | 18,8 | 18,3 | 23,5 | 19,7 |
| 2010 | 18,9 | 20,4 | 19,4 | 23,6 | 20,5 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Pertanto, a partire dal 2007, la compartecipazione è rideterminata, nei dati del Ministero dell'Economia, nel senso che la parte prevalente di essa è considerata trasferimento.

In via del tutto generale e con riferimento ai dati fino al 2006, occorre ricordare che la compartecipazione, a differenza della addizionale, incorpora pienamente la progressività dell'IRPEF, che dipende dall'aliquota e dal sistema di deduzioni e detrazioni. Come abbiamo rilevato, questo difetto era compensato sul

lato dei trasferimenti: nelle circoscrizioni più povere era minore il gettito, ma era altresì minore, in corrispondente misura, la detrazione dei trasferimenti erariali.

6.7. *La compartecipazione IVA.*

Come si è mostrato, la scelta operata con il d.lgs. 23/2011 privilegia, per quanto concerne i Comuni, una compartecipazione riferita all'IVA. Valgono le considerazioni svolte in via generale in § 6.5 ed anche, nella misura in cui i consumi, che costituiscono l'oggetto imponibile dell'IVA, dipendono anche essi dal reddito, quelle proposte in § 6.6.

Si aggiungono a tutto ciò questioni specifiche, che poniamo in via generale. La situazione attuale è, infatti, la seguente: da un lato non si conosce quale specifico meccanismo riferito all'IVA si intendesse applicare; dall'altro lato, la stessa scelta dell'IVA è contraddetta da successive disposizioni.

L'IVA è un'imposta plurifase sul valore aggiunto, della medesima "famiglia" dell'IRAP, altro tributo con riferimento al quale era stata ipotizzata – ed anzi legislativamente stabilita: cfr. l'art. 27, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. 446/1997 – una compartecipazione comunale. Nel caso dell'IRAP, si è dovuto prendere atto del fatto che, da un lato, l'imputazione a ciascun Comune delle somme "riscosse", data la natura dell'imposta, è problematica e, dall'altro lato, del fatto che la distribuzione sul territorio delle somme sarebbe stata a tal punto erratica da produrre un risultato stravagante. Con la legge 133/2000 l'ipotesi di una compartecipazione IRAP è stata abbandonata e si è andati nella direzione — poi attuata, come si è mostrato (cfr. § 6.6), nel 2002 — di una compartecipazione all'IRPEF. Si noti che una compartecipazione delle Regioni all'IVA è presente nel d.lgs. 56/2000; l'imputazione del riscosso a ciascuna Regione avviene tuttavia in modo convenzionale, distribuendo le somme sulla base della distribuzione dei consumi, così come determinata dall'ISTAT.

Le difficoltà di riparto, con riferimento al riscosso, di una compartecipazione IVA risultano dalle questioni che sono qui di seguito elencate.

I. L'IVA viene riscossa con riferimento alla residenza del contribuente. Le attività cui l'imposta è riferita possono tuttavia essere svolte in un luogo diverso, rispetto a quello di residenza. Ne segue che un ragionamento del tipo di quello già proposto in § 6.5) comporta il ricalcolo del riscosso, ricalcolo che deve essere condotto con riferimento al luogo di produzione della ricchezza. Viene del tutto sottovalutato il costo, anche in termini di tempo di elaborazione, di difficoltà (o impossibilità) di controllo da parte dei Comuni interessati e di imprecisione dei risultati di un ricalcolo riferito al singolo Comune.

II. L'IVA è una imposta plurifase sul valore aggiunto, calcolata applicando un particolare criterio, che è quello della detrazione di imposta da imposta. Benché essa si applichi a tutti gli scambi, la detraibilità delle somme pagate dal contribuente, riferite agli investimenti ed alla produzione di merci poi esportate, consente di considerare il tributo, per equivalenza macroeconomica, come corrisposto sul valore dei consumi. Rispetto alla complessità del tributo, occorrerebbe conoscere se ciò che si ipotizza è una imposta sulla parte del valore pieno riferito ad una certa merce che consiste in valore aggiunto prodotto in ciascun Comune e quali possono essere le soluzioni riferite ad investimenti ed esportazioni.

III. Data la natura dell'IVA, le somme corrisposte da un contribuente nelle fase di produzione o di commercializzazione di una merce producono, per obbligo di legge, un *dovere* di rivalsa sull'acquirente. Perciò, il tributo è effettivamente pagato non da chi vende la merce e ne eroga l'importo, ma dal compratore del bene. Inoltre, dalle somme da lui dovute il contribuente di fatto (il venditore) deduce quanto da lui pagato all'atto dell'acquisto di materie prime o accessorie, o della stessa merce che è poi rivenduta. Tipicamente, l'IVA è per questi motivi imposta esportata: il produttore (della Regione A) paga l'imposta, ma ne

recupera l'importo sul consumatore (della Regione B); essa è per sua natura tributo nazionale, ed anzi sovranazionale. Non è affatto chiaro in quale modo si pensa che queste difficoltà siano superate, nel caso di una compartecipazione comunale al tributo.

La tabella 3 che segue fornisce, al riguardo, alcune indicazioni. Riportiamo in essa, con riferimento agli anni d'imposta 2006, 2007, 2008 e 2009, per le diverse circoscrizioni territoriali gli importi pro capite (per abitante; per contribuente) dell'imposta dovuta. Gli scarti che la tabella mostra sono molto elevati; ciò vale, in particolar modo, allorché il tributo viene considerato come strumento di finanziamento degli Enti locali (rapporto tra imposta dovuta e numero degli abitanti).

Il punto è, tuttavia, quello che le somme che vanno a carico del contribuente finale, per rivalsa, comprendono non soltanto l'imposta netta dovuta dal venditore, ma altresì la parte di tributo da lui scontata sugli acquisti di materie prime e accessorie.

Tab. 3. IVA di competenza (Regioni a statuto ordinario) negli anni d'imposta 2006-2009 - Importi netti

| Ripartizioni | Ammontare dell'IVA | | Numero di contribuenti | | Popolazione residente | | IVA per contribuente | | IVA per abitante | |
|--------------|--------------------|------------|------------------------|------------|-----------------------|------------|----------------------|------------|------------------|------------|
| | Milioni euro | Italia=100 | Numero | Italia=100 | Numero | Italia=100 | Euro | Italia=100 | Euro | Italia=100 |
| | | | | | Anno d'imposta 2006 | | | | | |
| Centro Nord | 66.425,2 | 94,4 | 3.540.045 | 76,2 | 36.043.549 | 71,9 | 18.763,9 | 124,0 | 1.842,9 | 131,3 |
| Mezzogiorno | 3.916,7 | 5,6 | 1.106.624 | 23,8 | 14.079.317 | 28,1 | 3.539,4 | 23,4 | 278,2 | 19,8 |
| Italia | 70.341,9 | 100,0 | 4.646.669 | 100,0 | 50.122.866 | 100,0 | 15.138,1 | 100,0 | 1.403,4 | 100,0 |
| | | | | | Anno d'imposta 2007 | | | | | |
| Centro Nord | 69.530,7 | 93,9 | 3.551.699 | 76,3 | 36.437.214 | 72,1 | 19.576,7 | 123,1 | 1.908,2 | 130,3 |
| Mezzogiorno | 4.510,7 | 6,1 | 1.104.577 | 23,7 | 14.131.469 | 27,9 | 4.083,6 | 25,7 | 319,2 | 21,8 |
| Italia | 74.041,4 | 100,0 | 4.656.276 | 100,0 | 50.568.683 | 100,0 | 15.901,4 | 100,0 | 1.464,2 | 100,0 |
| | | | | | Anno d'imposta 2008 | | | | | |
| Centro Nord | 68.584,6 | 94,2 | 3.458.836 | 76,2 | 36.812.166 | 72,2 | 19.828,8 | 123,6 | 1.863,1 | 130,4 |
| Mezzogiorno | 4.235,4 | 5,8 | 1.081.225 | 23,8 | 14.147.444 | 27,8 | 3.917,2 | 24,4 | 299,4 | 21,0 |
| Italia | 72.820,1 | 100,0 | 4.540.061 | 100,0 | 50.959.610 | 100,0 | 16.039,4 | 100,0 | 1.429,0 | 100,0 |
| | | | | | Anno d'imposta 2009 | | | | | |
| Centro Nord | 71.055,2 | 93,5 | 3.232.334 | 76,6 | 37.068.694 | 72,4 | 21.982,6 | 122,0 | 1.916,9 | 129,2 |
| Mezzogiorno | 4.980,1 | 6,5 | 988.075 | 23,4 | 14.166.033 | 27,6 | 5.040,2 | 28,0 | 351,5 | 23,7 |
| Italia | 76.035,3 | 100,0 | 4.220.409 | 100,0 | 51.234.727 | 100,0 | 18.016,1 | 100,0 | 1.484,1 | 100,0 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Vi sono, con riferimento all’IVA, due problemi. Anzitutto, l’IVA è riscossa nel luogo di residenza del contribuente, il che pone questione con riferimento al c.d. principio di territorialità; in secondo luogo parte dell’IVA è trasferita, per effetto del meccanismo di detrazione di imposta da imposta, nel luogo di consumo della merce. Artifici di varia natura possono ridurre l’impatto di queste osservazioni, ma non bastano ad escluderne la rilevanza. Ciò vale ancora di più, quanto minore la dimensione demografica dell’Ente: una minore dimensione comporta, infatti, un più elevato ammontare dell’IVA importata, o esportata.

6.8. I trasferimenti erariali e la struttura del bilancio dei Comuni.

Vi sono, nella storia contemporanea della finanza dei Comuni, due momenti in particolare significativi. Nel 1992 viene regolamentata, con il D.lgs. 504/1992, l’imposta comunale sugli immobili, che attraverso successivi passaggi va a regime nel 1994; nel 2008 è abolita l’ICI applicata sulla “prima casa” fruita dal contribuente. Le due decisioni producono rilevanti aggiustamenti sul lato dei trasferimenti erariali: ne segue nei due periodi una modificazione assai significativa nella struttura dei bilanci degli Enti locali, nelle diverse circoscrizioni.

In Tab. 4 sono posti a fronte i dati riferiti al 1991 e al 1996, concernenti le entrate correnti dei Comuni, i trasferimenti erariali e le entrate tributarie, da un lato, e gli importi corrispondenti riferiti agli anni 2006 e 2010. Gli importi sono espressi in euro a valore costante; si tratta di dati di cassa, risultanti dalla banca dati del Ministero dell’Economia e, per gli ultimi anni, dal sistema SIOPE. Possono porsi questioni (in realtà soprattutto per gli anni 2007 e 2008) di discontinuità nella serie. La gravità di questa difficoltà è ridotta per il fatto che viene privilegiato, nell’analisi, con riferimento a ciascun singolo anno, il rapporto tra dati riferiti al Mezzogiorno e dati riferiti alle altre circoscrizioni. In ogni caso, sono sembrate utili le considerazioni che seguono.

Tab. 4. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2010)*

| Voci | 1991 | 1996 | 2006 | 2010 |
|------------------------|---------|-------------|-------|---------|
| | | Nord | | |
| Entrate correnti | 1.063,8 | 986,4 | 863,3 | 945,3 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim. dallo Stato | 529,3 | 275,8 | 206,6 | 257,9 |
| Entrate tributarie | 222,4 | 404,7 | 394,3 | 410,6 |
| | | Centro | | |
| Entrate correnti | 1.063,1 | 1.017,2 | 948,2 | 1.042,6 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim. dallo Stato | 610,8 | 321,3 | 248,2 | 364,5 |
| Entrate tributarie | 221,1 | 444,2 | 385,3 | 385,0 |
| | | Centro-Nord | | |
| Entrate correnti | 1.063,6 | 996,3 | 890,5 | 976,5 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim. dallo Stato | 555,4 | 290,4 | 219,9 | 292,1 |
| Entrate tributarie | 222,0 | 417,4 | 391,5 | 402,4 |
| | | Mezzogiorno | | |
| Entrate correnti | 765,1 | 733,9 | 733,1 | 780,6 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim. dallo Stato | 555,8 | 401,5 | 314,9 | 331,7 |
| Entrate tributarie | 119,3 | 226,0 | 270,9 | 298,8 |
| | | Italia | | |
| Entrate correnti | 976,9 | 919,6 | 846,3 | 922,5 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim. dallo Stato | 555,5 | 322,9 | 246,6 | 303,0 |
| Entrate tributarie | 192,2 | 361,5 | 357,6 | 373,8 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

A. Negli anni successivi al 1991 l'effetto della introduzione dell'ICI sulle risorse correnti dei Comuni, valutato con riferimento ad un periodo in cui il sistema può supporre assestato (1996), è nel complesso negativo. Al livello nazionale le entrate si riducono, in euro a valore costante, del 5,9%; l'effetto è meno marcato nel Mezzogiorno (-4,1%), ove la minore variazione percentuale dei trasferimenti

compensa lo scarto sul lato del tributo, e nel Centro-Italia (-4,3%), circoscrizione nella quale i Comuni, fin dal principio della storia, perseguono politiche basate su livelli elevati delle aliquote.

B. Rileva l'andamento delle aliquote ICI. Ci limitiamo qui a rilevare che nel 1996 il numero dei Comuni dell'Italia meridionale che aveva applicato l'aliquota ICI al massimo consentito dalla norma (6‰) era pari a 686 Enti, su un totale di 1.790 (38,3%). Il valore corrispondente al livello nazionale era pari a 2.186 Comuni su 8.104 (27,0%); per l'Italia nord orientale, 152 Comuni applicavano il massimo dell'aliquota su un totale di 1.141 (13,3%)³⁶. Perciò, la pressione fiscale ICI nel Mezzogiorno, a parità di ricchezza, è risultata fin dal principio maggiore.

C. Le regole adottate nel D.lgs. 504/1992 (cfr. spec. gli art. 36 e 40), basate su una minore riduzione di trasferimenti per gli Enti in cui il gettito ICI, *valutato all'aliquota base*, è minore, hanno, per gli anni considerati, un effetto perequativo. Tra il 1991 e il 1996 nel Centro-Nord le entrate tributarie crescono di 195 euro per abitante (+ 88,0%) ed i trasferimenti erariali si riducono di 265 euro (- 47,7%): il maggiore prelievo copre poco più del 70% della riduzione dei trasferimenti. Ne risulta una riduzione delle entrate correnti del 6,3%. Per i Comuni del Mezzogiorno l'aumento delle entrate tributarie è di 107 euro per abitante (+ 89,4%) ed i trasferimenti erariali si riducono di 154 euro (- 27,8%). L'aumento delle entrate tributarie copre per gli Enti del Mezzogiorno all'incirca il 70% della riduzione dei trasferimenti. L'effetto netto è una riduzione delle entrate correnti del 4%. Tutto ciò senza che siano andati a regime in quegli anni i meccanismi di perequazione e di premio allo sforzo fiscale, normati, sia pure con imprecisioni, nel D.lgs. 504/1992 (cfr. l'art. 40) e senza che si sia tenuto conto adeguatamente del maggiore sforzo fiscale dei Comuni del Mezzogiorno, di cui è detto sub B.

³⁶ Vedi al riguardo il *Rapporto SVIMEZ 1997 sull'economia del Mezzogiorno*, p. 215.

D. Negli anni dal 2007 al 2010 viene compiuto un percorso opposto: da un lato è abolita l'ICI prima casa e dall'altro sono accresciuti i trasferimenti, con finalità compensativa della perdita di gettito prodotta. La "manovra" si iscrive in una situazione complessa, caratterizzata da "tagli" dei trasferimenti erariali e da riclassificazione di cespiti, quali la compartecipazione IRPEF, cui già abbiamo fatto riferimento (cfr. il § 6.4). È evidente dagli importi riportati in Tab. 4 che l'impatto è esattamente opposto a quello risultante all'atto dell'istituzione dell'ICI. Le entrate correnti crescono nel Centro-Nord, negli anni 2006³⁷-2010 in euro a valore costante del 9,7% (per il Mezzogiorno, +6,5%); i trasferimenti erariali crescono nel Centro-Nord del 32,8% e le imposte, sia pure marginalmente (+2,8%), crescono anche esse: l'effetto netto sulle entrate correnti è, in questo caso, pari alla somma delle due variazioni e non alla differenza tra di esse. Sul lato dei trasferimenti, la variazione risultante per i Comuni del Mezzogiorno è assai più contenuta (+5,3%). Come meglio sarà detto in § 6.9, la compatibilità di questi riscontri con il disposto dell'art. 119 della Costituzione e con i principi di cui alla l. 42/2009 appare problematica.

6.9. *La struttura del bilancio dei Comuni e le ragioni dei trasferimenti erariali.*

Nei due contesti che abbiamo considerato la ragione dei trasferimenti erariali è quella di garantire la fruizione dei "servizi indispensabili" (1991, 1996) e, per gli anni 2006 e 2010, quella di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti territoriali.

In entrambi i casi i trasferimenti compensano la minore capacità fiscale: hanno titolo ad essi, cioè, gli Enti sottodotati di risorse proprie, come peraltro risulta dall'art. 119, commi 3 e 4, della Costituzione della Repubblica. Una verifica della congruità del sistema (dell'efficacia della perequazione) richiede che si stabiliscano

³⁷ Ossia prima dell'abolizione dell'ICI prima casa.

le prestazioni effettivamente dovute; si valuti il fabbisogno che deve essere coperto dal totale delle risorse finanziarie, a partire da una determinazione finalmente seria dei costi (dei costi *standard*?); si pongano a fronte del fabbisogno le risorse proprie, determinate anch'esse con riferimento a grandezze *standard*. È evidente che, se il fabbisogno è maggiore, o se le risorse proprie (*standard*) sono minori, il “contributo perequativo” dovrà essere maggiore. Un primo banale esercizio, che potrà essere condotto, esemplificativamente, su entrate tributarie pro capite e trasferimenti erariali dei diversi anni, consiste nel verificare se esista tra le due grandezze una relazione e quale ne sia il segno.

In modo più immediato, nella tabella che segue (Tab. 5) abbiamo riportato, per i diversi anni considerati, i valori della spesa corrente e dei trasferimenti, mostrando, per le diverse circoscrizioni territoriali le quote di essa che è coperta da trasferimenti erariali.

Una lettura affrettata di Tab. 5 può essere forviante. I dati di cui alla riga C, per i Comuni del Mezzogiorno, mostrano valori assai elevati ed ampiamente superiori al valore medio nazionale del rapporto tra trasferimenti erariali e spesa corrente. Lo Stato finanzia con trasferimenti, per cassa, il 78,6% della spesa dei Comuni nel 1991 ed ancora oggi (2010) si fa carico del 45,8% di essa.

Tab. 5. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: trasferimenti dallo Stato e spese correnti pro capite (a) (riscossioni e pagamenti di cassa, in euro 2010)*

| Voci | 1991 | 1996 | 2006 | 2010 |
|-------------------------|-------|-------------|-------|-------|
| | | Nord | | |
| Trasferim. dallo Stato | 529,3 | 275,8 | 206,6 | 257,9 |
| Spese correnti | 973,2 | 902,4 | 845,1 | 837,7 |
| % Trasferimenti / Spese | 54,4 | 30,6 | 24,4 | 30,8 |
| | | Centro | | |
| Trasferim. dallo Stato | 610,8 | 321,3 | 248,2 | 364,5 |
| Spese correnti | 986,0 | 1.062,3 | 896,6 | 921,4 |
| % Trasferimenti / Spese | 61,9 | 30,2 | 27,7 | 39,6 |
| | | Centro-Nord | | |
| Trasferim. dallo Stato | 555,4 | 290,4 | 219,9 | 292,1 |
| Spese correnti | 977,3 | 953,8 | 861,6 | 864,5 |
| % Trasferimenti / Spese | 56,8 | 30,5 | 25,5 | 33,8 |
| | | Mezzogiorno | | |
| Trasferim. dallo Stato | 555,8 | 401,5 | 314,9 | 331,7 |
| Spese correnti | 707,7 | 653,8 | 707,0 | 724,0 |
| % Trasferimenti / Spese | 78,5 | 61,4 | 44,5 | 45,8 |
| | | Italia | | |
| Trasferim. dallo Stato | 555,5 | 322,9 | 246,6 | 303,0 |
| Spese correnti | 899,0 | 866,1 | 818,2 | 825,8 |
| % Trasferimenti / Spese | 61,8 | 37,3 | 30,1 | 36,7 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Vanno tuttavia considerate, al riguardo, due questioni. *Anzitutto*, l'elevato valore del rapporto è prodotto dal basso valore del denominatore di esso: al 1991 la spesa corrente dei Comuni del Mezzogiorno è pari a circa il 70% rispetto a quella dei Comuni del Centro Italia: la situazione è migliore, ma non qualitativamente diversa, nel 2010, con un rapporto pari al 78,6%. Rispetto a questo dato, va considerata tuttavia (per entrambe le circoscrizioni) la parte di spesa che è finanziata con tributi maggiori rispetto al livello standard di essi. *In secondo luogo*, ampia parte delle

differenze dipende dalle scelte fiscali operate a monte. Già con riferimento all'ICI si era osservato fin dal principio che si tratta di un tributo il cui gettito è fortemente progressivo rispetto alla ricchezza delle collettività locali considerate. Se a monte si sceglie un tributo progressivo (ad esempio, l'addizionale IRPEF, per effetto della progressività per detrazione), questo produce nelle zone povere un minore gettito e, perciò, una minore spesa; ne segue un più elevato rapporto tra trasferimenti erariali e spese correnti. Accade l'opposto nelle zone forti d'Italia.

La riprova di ciò è nei dati riferiti ai trasferimenti correnti. All'inizio della storia (1991) l'importo di essi è nel Mezzogiorno uguale al valore medio nazionale e ben al di sotto rispetto al valore risultante per il Centro Italia (-9%). La riforma del 1992 produce due effetti: la quota delle spese correnti coperta da trasferimenti, a valle della riforma (1996), risulta allineata per le circoscrizioni del Centro-Nord intorno al 30%; l'impatto di essi è perequativo, con un valore della quota rappresentata dai trasferimenti sulle entrate correnti doppio, per il Mezzogiorno, rispetto al resto d'Italia.

Si sta seguendo in questi anni un percorso esattamente opposto: tra il 2006 e il 2010 i trasferimenti correnti crescono, nell'Italia centrale, del 46,9% (per il Centro-Nord, del 32,8%); per i Comuni del Mezzogiorno questa variazione è pari al 5,3%. Il calo (relativo) dei trasferimenti erariali, unito a quello (assoluto: dal 2009 al 2010 -25,5%; tuttavia, dal 2006 al 2010, +25,45) dei trasferimenti regionali, produce un maggiore divario, nel 2010, tra le spese correnti dei Comuni del Mezzogiorno e dei Comuni del Centro, del 21,4%, che corregge al ribasso il valore minimo toccato nel 2006 (-21,1%). Si noti che, negli stessi cinque anni, le entrate tributarie *crescono*, nel Mezzogiorno, del 10,3% e *si riducono* nel Centro Italia dello 0,1%.

La sostanza dei problemi è mostrata in Tab. 6. In essa, per gli anni considerati la differenza tra i trasferimenti correnti pro capite nel Centro-Italia e nel Mezzogiorno posta a fronte della differenza tra il gettito dei tributi (scarsamente

significativo, come ampiamente abbiamo argomentato, della capacità fiscale). Nel 1991 lo scarto nei trasferimenti erariali erogati ai Comuni del Mezzogiorno, rispetto ai Comuni del Centro-Italia, si aggiunge a quello tra i gettiti tributari, mentre risulta irrilevante per i Comuni del Centro-Nord; nel 1996, per le ragioni ampiamente mostrate in questo capitolo, si produce un significativo effetto perequativo: il maggior livello dei trasferimenti copre il 36,7% del divario nelle “capacità fiscali”. La situazione migliora ancora nel 2006, mentre appare compromessa nel 2010, allorché si ritorna, in sostanza, alla situazione 1991. Nel 2010 la differenza, per il Mezzogiorno negativa in termini di trasferimenti, si somma a quella tra i gettiti dei tributi. È assai difficile comprendere quale significato tutto ciò possa avere, per quanto concerne l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione (c.d. federalismo fiscale) o degli stessi principi della L. 42/2009.

Tab. 6. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: raffronti riferiti a entrate correnti pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2010)*

| Voci | 1991 | 1996 | 2006 | 2010 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Mezzogiorno (M) versus Centro (C) | | | | |
| A. Differenza trasferimenti dallo Stato (M-C) | -54,9 | 80,2 | 66,7 | -32,9 |
| B. Differenza entrate tributarie (C-M) | 101,7 | 218,2 | 114,4 | 86,2 |
| C. =A/B * 100 | n.s. | 36,7 | 58,3 | n.s. |
| Mezzogiorno (M) versus Centro Nord (CN) | | | | |
| A. Differenza trasferimenti dallo Stato (M-CN) | 0,4 | 111,1 | 95,0 | 39,6 |
| B. Differenza entrate tributarie (CN-M) | 102,7 | 191,4 | 120,5 | 103,6 |
| C. =A/B * 100 | 0,4 | 58,0 | 78,8 | 38,2 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Cap. VII. Le entrate correnti

7.1. *L'andamento delle entrate correnti dal 1991 al 2010.*

In questo rapporto è considerato l'andamento (per cassa) delle entrate correnti dei bilanci dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario. L'analisi abbraccia un arco temporale che va dall'anno 1991 – anno antecedente la crisi del 1992 e la legge “delle quattro deleghe” del Governo Amato, che costituisce il riferimento di ogni successivo sviluppo concernente la finanza locale – al 2010, anno in cui i primi provvedimenti di attuazione del c.d. federalismo municipale sono stati adottati.

In un assetto finanziario in cui le risorse sono limitate e la spesa dipende totalmente dalle risorse disponibili, le entrate correnti hanno la preminente finalità di finanziare i servizi. Alla luce di tale funzione il monitoraggio dell'andamento delle entrate correnti dei Comuni (in euro pro capite a valore costante) mette in luce le diverse condizioni finanziarie in cui operano i Comuni a seconda dell'area geografica di appartenenza e, soprattutto, fornisce elementi utili a valutare gli effetti prodotti dalle scelte nazionali di politica economico-finanziaria.

I dati analizzati mostrano che a livello nazionale nel 2010 l'importo delle entrate correnti ha subito, rispetto al 1991, una flessione del -5,6%, per larga parte riconducibile ai tagli operati ai trasferimenti erariali, diminuiti nel periodo in modo significativo (-45,5%). I Comuni italiani nel 2010, nonostante l'aumento dei trasferimenti regionali (+58%) e l'aumento generale delle entrate tributarie, (+94,5%), risultano pertanto più poveri rispetto al 1991 (cfr. Tab. 1).

A questo riguardo ha particolare interesse la diversità delle variazioni di entrate che si riscontrano tra le ripartizione territoriali considerate. Risulta per i Comuni del Mezzogiorno un aumento del 2%, a fronte di una riduzione dell'11,1% nei Comuni del Nord, e dell'1,9% nei Comuni del Centro. Questo risultato è l'effetto

del forte aumento dei trasferimenti regionali (a partire dal 1991, +140,3%, rispetto ad incrementi del 29,3% nel Nord e del 61,3% nel Centro) e delle entrate tributarie (+150,4%, rispetto ad incrementi dell'84,6% nel Nord e del 74,2% nel Centro).

Tab. 1. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: variazioni % delle entrate correnti pro capite (a)*

| Voci | 1991/2010 | 1996/1997 | 2008/2009 | 2008/2010 | 2009/2010 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nord | | | | | |
| Entrate correnti | -11,1 | -9,1 | 2,7 | 4,5 | 1,7 |
| Trasferim. Stato | -51,3 | -46,3 | 0,2 | 1,1 | 0,9 |
| Trasferim.Regioni | 29,3 | -0,4 | 11,1 | 18,1 | 6,3 |
| Entrate tributarie | 84,6 | 4,1 | 8,4 | 11,0 | 2,5 |
| Centro | | | | | |
| Entrate correnti | -1,9 | 0,1 | 5,5 | 7,0 | 1,4 |
| Trasferim.Stato | -40,3 | -34,2 | 1,8 | 8,3 | 6,4 |
| Trasferim.Regioni | 61,3 | -27,7 | 22,1 | 12,1 | -8,2 |
| Entrate tributarie | 74,2 | -2,4 | 4,4 | 7,2 | 2,7 |
| Centro Nord | | | | | |
| Entrate correnti | -8,2 | -6,1 | 3,7 | 5,3 | 1,6 |
| Trasferim.Stato | -47,4 | -42,0 | 0,8 | 3,9 | 3,0 |
| Trasferim.Regioni | 39,3 | -13,3 | 15,2 | 15,9 | 0,5 |
| Entrate tributarie | 81,3 | 1,9 | 7,1 | 9,8 | 2,5 |
| Mezzogiorno | | | | | |
| Entrate correnti | 2,0 | -29,0 | 2,8 | 2,2 | -0,5 |
| Trasferim.Stato | -40,3 | -53,7 | 5,6 | 10,6 | 4,7 |
| Trasferim.Regioni | 140,3 | -3,1 | 22,6 | -8,7 | -25,5 |
| Entrate tributarie | 150,4 | -1,2 | 3,6 | 8,3 | 4,5 |
| Italia | | | | | |
| Entrate correnti | -5,6 | -11,4 | 3,5 | 4,6 | 1,1 |
| Trasferim.Stato | -45,5 | -46,3 | 2,2 | 5,8 | 3,5 |
| Trasferim.Regioni | 58,0 | -10,7 | 17,5 | 8,1 | -8,0 |
| Entrate tributarie | 94,5 | 1,3 | 6,4 | 9,5 | 3,0 |

(a) Calcolate sui valori espressi in euro 2010; la conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

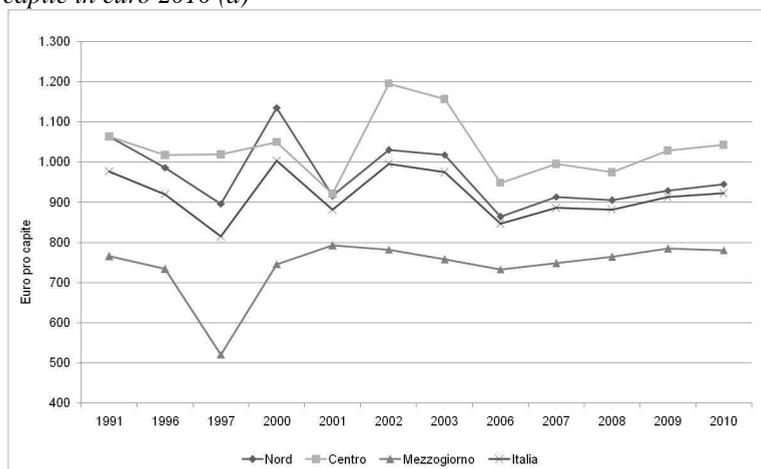
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Questi aumenti non sono stati tuttavia sufficienti a compensare il divario tra i Comuni del Mezzogiorno e quelli delle altre circoscrizioni. Infatti, il livello pro capite delle entrate correnti dei Comuni del Mezzogiorno è pari nel 2010 a 780,6 euro, inferiore del 20% a quello dei Comuni del Centro-Nord (976,5 euro) (cfr. Tab. 1, Cap. III).

L'andamento delle entrate correnti, negli anni considerati, risulta dalla rappresentazione grafica (Fig. 1) riferita ai diversi comparti territoriali in esame.

Le singole componenti delle entrate correnti (entrate da trasferimenti erariali, da trasferimenti regionali ed entrate tributarie), come mostra la Fig. 2, presentano un andamento nel lungo periodo, per i diversi comparti territoriali, fortemente differenziato.

Fig. 1. Entrate correnti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per circoscrizione: valori pro capite in euro 2010 (a)



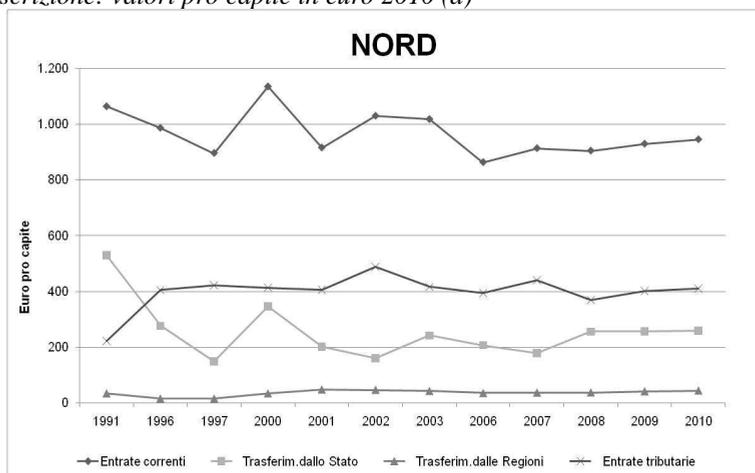
(a) La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

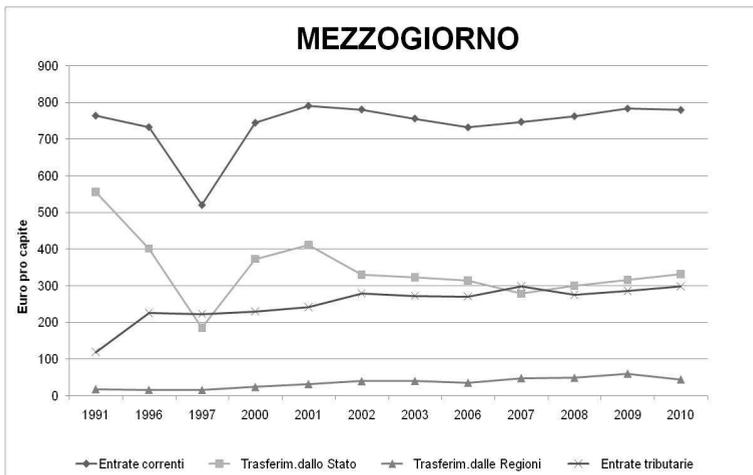
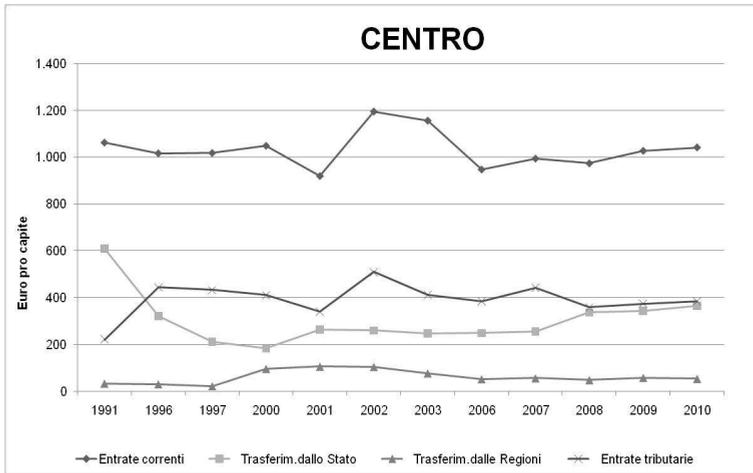
Il dato di maggior evidenza è quello che per tutti i Comuni delle diverse aree geografiche l'anno 1991 segna il livello minimo di entrate tributarie ed il livello massimo di trasferimenti erariali.

Ancora, l'osservazione dei grafici mostra che per i Comuni del Mezzogiorno i valori delle entrate tributarie sono, salvo rare eccezioni, più bassi rispetto ai valori dei trasferimenti erariali, tant'è che la curva delle entrate tributarie è pressocchè costantemente al disotto di quella dei trasferimenti erariali. Tale circostanza è indicativa di una maggiore povertà del Mezzogiorno che necessita, pertanto, di maggiori trasferimenti con finalità perequative.

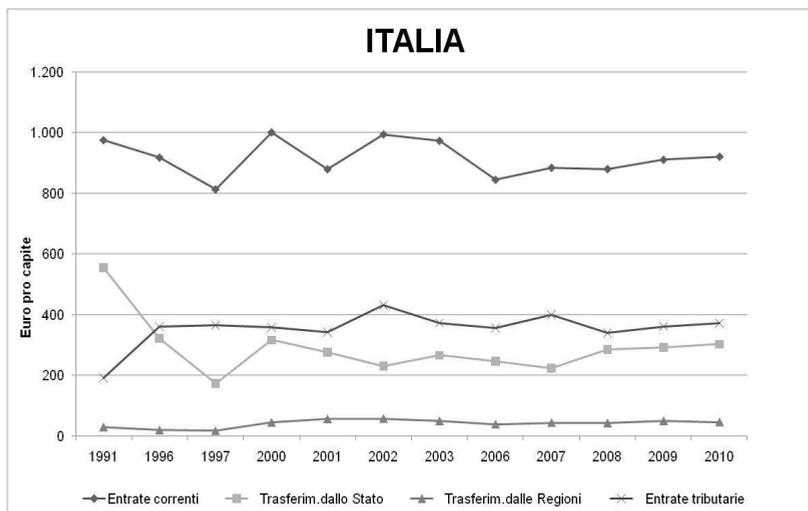
Fig. 2. Entrate correnti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per singole componenti e per circoscrizione: valori pro capite in euro 2010 (a)



Segue Fig. 2.



Segue Fig. 2.



(a) La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tutto ciò trova ulteriore conferma nell'andamento dell'incidenza sul valore complessivo delle entrate correnti delle singole componenti di esse. Infatti, per i Comuni del Mezzogiorno i trasferimenti erariali hanno rappresentato ben il 72,7% delle entrate correnti nel 1991 e il 42,5% nel 2010, valori nettamente superiori rispetto al peso di tale voce nella struttura delle entrate del Centro-Nord (52,2% al 1991 e 29,9% al 2010) (cfr. Tab. 2).

Tab. 2. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: incidenza delle entrate tributarie , dei trasferimenti statali e dei trasferimenti regionali sulle entrate correnti (valori %)

| Voci | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--|------|--------|-------------|-------------|--------|
| Entrate tributarie / Entrate correnti | | | | | |
| 1991 | 20,9 | 20,8 | 20,9 | 15,6 | 19,7 |
| 1996 | 41,0 | 43,7 | 41,9 | 30,8 | 39,3 |
| 1997 | 47,0 | 42,5 | 45,4 | 42,8 | 45,0 |
| 2006 | 45,7 | 40,6 | 44,0 | 37,0 | 42,3 |
| 2007 | 48,2 | 44,5 | 46,9 | 39,9 | 45,3 |
| 2010 | 43,4 | 36,9 | 41,2 | 38,3 | 40,5 |
| Trasferimenti dello Stato / Entrate correnti | | | | | |
| 1991 | 49,8 | 57,5 | 52,2 | 72,7 | 56,9 |
| 1996 | 28,0 | 31,6 | 29,2 | 54,7 | 35,1 |
| 1997 | 16,5 | 20,8 | 18,0 | 35,7 | 21,3 |
| 2006 | 23,9 | 26,2 | 24,7 | 43,0 | 29,1 |
| 2007 | 19,5 | 25,7 | 21,6 | 37,2 | 25,3 |
| 2010 | 27,3 | 35,0 | 29,9 | 42,5 | 32,8 |
| Trasferimenti delle Regioni / Entrate correnti | | | | | |
| 1991 | 3,3 | 3,1 | 3,2 | 2,5 | 3,0 |
| 1996 | 1,6 | 3,0 | 2,1 | 2,3 | 2,1 |
| 1997 | 1,8 | 2,2 | 1,9 | 3,2 | 2,2 |
| 2006 | 4,1 | 5,5 | 4,6 | 4,9 | 4,7 |
| 2007 | 4,1 | 5,6 | 4,6 | 6,5 | 5,1 |
| 2010 | 4,7 | 5,2 | 4,9 | 5,8 | 5,1 |

Fonte: Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Osservando invece le performance dei Comuni nei singoli anni possiamo rilevare che ognuno dei comparti territoriali ha risposto diversamente alle varie riforme finanziarie.

Nell'anno 1997, anno in cui è stato operato, per cassa, un taglio consistente dei trasferimenti erariali, i Comuni del Mezzogiorno hanno subito una flessione delle entrate correnti maggiore rispetto alle altre circoscrizioni, con una riduzione del 29% rispetto all'anno precedente: i Comuni che hanno sopportato meglio questo taglio

sono stati quelli del Centro, le cui entrate sono rimaste praticamente inalterate (cfr. Tab. 1).

Per i Comuni del Mezzogiorno il livello pro capite delle entrate correnti è sceso a 520,8 euro, rispetto ai 733,9 euro del 1996. A partire dal 1997 essi registrano un sensibile recupero, che si concentra in particolare nel triennio 1998/2000, con un incremento del 52 % tra il 1997 e il 2000.

Interessanti sono anche le performance del 2009, anno in cui rileviamo una crescita delle entrate correnti che, rispetto al 2008, al livello nazionale raggiunge il 3,5%, mentre per i diversi comparti territoriali i valori variano da un minimo del 2,7% del Nord ad un massimo del 5,5% del Centro: 2,8% per il Mezzogiorno. Risultano positive, tra il 2008 ed il 2009, le variazioni percentuali delle entrate tributarie, delle entrate derivanti da trasferimenti erariali e di quelle derivanti da trasferimenti regionali. Per questi ultimi l'incremento è pari, al livello nazionale, al 17,5%, (incremento che segue la flessione del 3,1% del 2008); nei singoli comparti territoriali gli aumenti di detti trasferimenti vanno da un minimo dell'11,1,% per i Comuni del Nord ad un massimo del 22,6% per i Comuni del Mezzogiorno.

In questo contesto è interessante la *performance* dei Comuni del Mezzogiorno che, pur ottenendo, al pari di quelli del Centro (+22,1%), un elevato incremento delle entrate derivanti da trasferimenti regionali non conseguono un risultato altrettanto positivo di crescita delle entrate correnti, limitandosi ad un +2,8%. La differenza è dovuta al minor incremento delle entrate tributarie, cresciute del 3,6% rispetto al 4,4% dei Comuni del Centro.

Nel triennio 2008-2010 le entrate correnti al livello medio nazionale registrano un incremento del 4,6%, probabilmente dovuto proprio alla *performance* positiva del 2009, cui è seguito un ulteriore, sia pure modesto, miglioramento nel 2010, con un aumento dell'1,1%. Risulta invece un andamento in controtendenza nel Mezzogiorno, che nel 2010 è l'unico comparto a riportare un risultato negativo, con

una riduzione, seppure minima, dello 0,5%, delle entrate correnti. La causa di questo risultato è da ricercare nel taglio dei trasferimenti regionali che, a differenza degli altri comparti territoriali, hanno subito nel Mezzogiorno una pesante riduzione (-25,5%).

Cap. VIII. I mutui e le spese in conto capitale

8.1. *I vincoli all'indebitamento prima e dopo la riforma costituzionale.*

Con la revisione dell'art. 119 della Costituzione è stato stabilito, al comma 6, che, per gli Enti territoriali, l'oggetto esclusivo di destinazione dell'indebitamento deve essere costituito dagli investimenti. Una norma analoga era già presente nel nostro ordinamento a partire dal 1978 quando, con il decreto "Stammati 2" (D.L. 29 dicembre 1977, n. 946, convertito in legge 27 febbraio 1978 n. 43), all'art. 1, si disponeva il divieto per gli Enti locali di ricorrere a forme di indebitamento, salvo i casi di impiego delle somme prese a prestito per finanziare investimenti.

Quanto, invece, alla nozione di "investimento", a chiarirne la portata ha contribuito *in primis* la "legge Curti" (legge 1 marzo 1964, n. 62) ed i relativi decreti delegati n. 670 e 1422 del 1965 che classificavano le spese distinguendole tra spese correnti e spese in conto capitale. In tal modo gli investimenti furono identificati con le spese in conto capitale. Successivamente nuove disposizioni sono intervenute a definire tale concetto, fino alla Legge finanziaria per il 2004 (legge 27 dicembre 2003, n. 350) che, all'art. 3, comma 18, enumera in maniera precisa e concreta le tipologie di interventi che sono da considerarsi investimenti.

Per effetto dei vincoli concernenti il finanziamento delle spese in conto capitale, le somme derivanti dall'indebitamento, come le altre entrate destinate a finanziare gli investimenti, costituiscono entrate slegate dal principio dell'unità del bilancio, in quanto esse possono essere destinate esclusivamente al finanziamento agli investimenti e, di conseguenza, non possono essere impiegate per la copertura di altre spese, venendo in tal modo a qualificarsi come entrate a destinazione vincolata.

Le spese in conto capitale producono effetti sulla rigidità del bilancio. La loro crescita comporta, infatti, un incremento delle spese correnti necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal mantenimento delle opere in cui si sostanzia

l'investimento e di quelle conseguenti all'assunzione di forme di indebitamento, le quali graveranno sui bilanci degli esercizi futuri.

Una politica di investimenti alla cui copertura si provveda facendo ricorso all'indebitamento non può non tenere conto degli effetti che essa produce in termini di riduzione della discrezionalità nelle scelte operate dall'Ente.

A limitare ulteriormente tali scelte è intervenuta, con effetti evidenti a partire dal 2008, la crisi finanziaria ed economica mondiale che, interessando in primo luogo il settore bancario, per poi espandersi agli altri comparti dell'economia, ha reso più difficoltoso l'accesso al credito per gli Enti locali, con riferimento ai quali sempre più temute sono le ipotesi di dissesto che metterebbero in serio pericolo la stabilità delle banche che erogano il finanziamento. Inoltre, l'attuale crisi economica, determinando un depauperamento dei cittadini, comporta effetti negativi anche in termini di capacità di indebitamento degli Enti locali. Infatti, le entrate degli Enti locali dipendono, direttamente o indirettamente, dal reddito dei cittadini. La riduzione di esso determina la diminuzione delle entrate. Poiché la possibilità di accedere all'indebitamento è connessa alle entrate correnti, un decremento di queste ultime determina anche una flessione della capacità di indebitamento.

8.2. *La disciplina dell'indebitamento.*

In sostanza, l'esigenza che ancora oggi spinge il legislatore a porre restrizioni o limiti all'indebitamento dei Comuni consiste in ragioni equitative legate al rapporto tra le diverse generazioni di cittadini che fruiscono in tempi diversi dei servizi che derivano dall'esecuzione dell'investimento.

L'indebitamento può rinviare l'onere del finanziamento dell'*asset* anche di parecchi anni, rendendo, per tale via, maggiormente appetibile tale scelta per quella parte di popolazione che confidi nel verificarsi di accadimenti che la sottrarrebbero

all'onere corrispondente all'operazione di investimento effettuata e che comporterebbero, d'altro canto, il trasferimento dello stesso sulle generazioni future.

A testimonianza della rilevanza della questione posta si precisa che, nell'ambito degli Enti locali, le scelte di investimento vengono adottate dall'organo consiliare, il quale è il principale portavoce delle istanze della popolazione di riferimento.

Inoltre, la previsione di sanzioni per il mancato ottemperamento al suddetto divieto non è volto a pregiudicare gli interessi delle comunità *non virtuose*, ma è strumentale al raggiungimento di un obiettivo ulteriore, ovvero quello di imporre una adeguata previsione delle entrate nel bilancio preventivo tale da stabilire un corretto rapporto tra l'accumulazione di patrimonio derivante dall'ammortamento dei mutui e il decumulo che consegue alla contrazione di nuovi mutui.

Gli art. 193 e 194 del TUEL attribuiscono alle amministrazioni locali la facoltà di adottare le misure necessarie ad ovviare ad una cattiva gestione del bilancio, quali il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio, il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria lascino prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, l'adozione delle misure necessarie a ripristinare il pareggio e, ancora, la possibilità di riconoscere la legittimità di debiti fuori bilancio nei casi espressamente previsti dalla legge.

Il finanziamento della attività di investimento degli Enti locali trova la sua disciplina negli articoli che vanno dal 199 al 207 del TUEL, negli articoli 35, 41 e 42 del Decreto Legislativo 30 dicembre 2002, n. 504 (finanziamenti erariali) e negli articoli 35 e 37 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (emissione dei prestiti obbligazionari) e successive modifiche. Queste norme in sostanza indicano il ricorso a fonti interne (avanzi di bilancio, entrate correnti destinate per legge agli

investimenti, entrate da alienazioni, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni), a fonti esterne (trasferimenti in conto capitale dell'Unione Europea, dello Stato e delle Regioni), all'assunzione di mutui contratti con istituti di credito appartenenti sia al settore pubblico sia a quello privato, all'emissione di prestiti obbligazionari e ad altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

Proprio a causa delle problematiche che possono essere generate da un incoerente rapporto tra spese correnti e in conto capitale, il legislatore ha posto limiti all'indebitamento derivante dall'accensione di mutui da parte degli Enti locali con la norma di cui all'art. 204 del TUEL.

Nel corso degli anni tale norma ha subito varie modifiche circa la fissazione di limiti all'indebitamento, in primis con la legge finanziaria per l'anno 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311) che lo ha portato dal 25% al 12%.

In seguito, la legge finanziaria per l'anno 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) ha fissato tale vincolo al 15%.

Da ultimo, il c.d. Decreto mille proroghe n. 225 del 29 dicembre 2010 (convertito con legge 26 febbraio 2011, n. 10), all'art. 39, ha modificato la legge di stabilità per il 2011 (Legge 13 dicembre 2010, n. 220) che stabiliva un tetto massimo dell'8%, definendo per il 2011 un limite del 12%, per il 2012 del 10% e per il 2013 dell'8% (cfr. l'Appendice 3, § 3).

Per l'anno 2010, quindi, gli Enti locali hanno potuto assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato soltanto qualora l'importo annuale degli interessi, sommato a quello degli interessi dei mutui precedentemente contratti, a quelli dei prestiti obbligazionari emessi, a quelli delle aperture di credito stipulate e a quelli derivanti dalla prestazione di garanzie fideiussorie, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non superi il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli (entrate tributarie, entrate derivanti da

contributi e trasferimenti correnti, entrate extratributarie di parte corrente) del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

D'altra parte, permane una contraddizione nel sistema normativo in quanto se, da un lato, all'art. 162 TUEL, comma 6, è stabilito il principio in base al quale tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento), sommato a tutte le altre spese correnti, non può essere complessivamente superiore alle entrate correnti, richiedendo, quindi, che tutto il costo del debito sia coperto dal saldo finanziario di parte corrente, dall'altro il citato art. 204 TUEL, comma 1, nel fissare il tetto all'ulteriore indebitamento prende in considerazione gli interessi e non anche il capitale in ammortamento, parametrando il suddetto limite alle sole entrate correnti e non considerando il saldo finanziario.

Tra le forme di indebitamento a cui possono ricorrere gli Enti locali va considerata l'emissione di obbligazioni, come previsto dall'art. 205 del TUEL, in relazione alla quale rimane in piedi, nell'anno 2010, la disciplina dettata dall'art. 3, comma 2, della legge finanziaria per l'anno 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203), che vieta di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza.

8.3. *Gli andamenti di lungo periodo.*

Passando ad analizzare più da vicino l'andamento delle entrate derivanti dall'indebitamento, prendiamo in considerazione l'arco temporale che va dall'anno 1991 al 2010, riferendoci nello specifico agli anni 1991, 1997 e 2010, al fine di verificare i mutamenti di tali grandezze.

Al livello medio nazionale, il ricorso dei Comuni ai prestiti si riduce, dal 1991 al 2010, di circa il 30%; negli stessi anni gli investimenti diretti si riducono

anch'essi in misura marcata (-16,7); la spesa in conto capitale subisce una decurtazione ancora più rilevante (-32,8%) (cfr. Tab. 2, Cap. III).

Una lettura dei dati riferiti al debito degli Enti è difficile, in quanto concorrono agli importi di cui si tratta le anticipazioni di cassa e, in generale, l'indebitamento di breve periodo, da un lato, ed operazioni di conversione dei mutui, dall'altro.

Dall'anno 1991 è in corso un trend di forte riduzione di tali grandezze. Infatti, dal 1991 al 1997, in euro a valore costante, le entrate provenienti da accensione di prestiti diminuiscono, al livello nazionale, in pro capite, del 38,1%. Dal 1997 al 2010 assistiamo, invece, ad un loro aumento, pari al 16,9%.

Per i Comuni del Mezzogiorno, le entrate da indebitamento, dopo una diminuzione del 36,9% tra il 1991 e il 1997 (diminuzione inferiore a quella verificatasi nel Centro, pari al 46,3%), aumentano in misura considerevole dal 1997 al 2010 (87,1%): negli ultimi anni questo andamento è, con ogni probabilità, determinato in maggior misura dal ricorso alle anticipazioni di cassa più che dalla contrazione di nuovi mutui.

Nelle altre aree geografiche si registra, dal 1997 al 2010, un aumento nell'accensione di prestiti nel Centro, nella misura del 15,4%, e una diminuzione nel Nord, nella misura del 22,1%.

In questo contesto merita una specifica analisi il rapporto, in percentuale, tra le entrate derivanti da accensione di prestiti e le spese per il loro rimborso. Per il 1991, al livello medio nazionale, le prime costituiscono il 150,1% delle seconde, rapporto che è rimasto sostanzialmente inalterato nell'anno 1997 (148,3%). Da ultimo, nel 2010, per effetto dell'intervenuta operatività della disciplina riguardante il patto di stabilità interno, il menzionato rapporto è sceso al 101,8%.

Con il passare degli anni, il rallentamento delle scelte di indebitamento ha inevitabilmente diminuito il peso che lo stesso riversa sugli anni successivi, comportando, come conseguenza, la riduzione del predetto rapporto.

Tab. 1. Accensione e rimborso di prestiti nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: valori pro capite in euro 2010 (a)

| Voci | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|------------------------|-------|--------|-------------|-------------|--------|
| | | | 1991 | | |
| Accensione di prestiti | 149,9 | 207,4 | 168,3 | 159,2 | 165,7 |
| Rimborso di prestiti | 105,5 | 140,5 | 116,7 | 94,7 | 110,4 |
| | | | 1997 | | |
| Accensione di prestiti | 99,6 | 111,4 | 103,4 | 100,5 | 102,5 |
| Rimborso di prestiti | 69,8 | 84,1 | 74,4 | 56,4 | 69,1 |
| | | | 2010 | | |
| Accensione di prestiti | 77,6 | 128,5 | 93,9 | 188,0 | 119,8 |
| Rimborso di prestiti | 82,0 | 133,3 | 98,4 | 168,4 | 117,7 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

In Tab. 2, per i diversi anni, sono riportati gli importi pro capite (in euro a valore costante) relativi all'indebitamento netto dei Comuni, inteso quale differenza tra le entrate derivanti dall'accensione di prestiti e le spese sostenute per il rimborso dell'indebitamento. Da essa risulta una forte contrazione dell'indebitamento netto che, al livello medio nazionale, dal 1991 al 1997 si riduce del 39,6%, per poi flettere ancor più drasticamente tra il 1997 e il 2010 fin quasi ad annullarsi (da 33,4 euro pro capite a 2,1 euro pro capite). Per i Comuni del Nord e per quelli del Centro la riduzione dell'indebitamento netto, tra il 1991 e il 2010, è stata tale che esso ha assunto un valore negativo, cioè le spese per il rimborso dei prestiti hanno superato l'ammontare corrispondente ai nuovi prestiti accesi; non così nel Mezzogiorno dove

l'indebitamento netto, pur in sensibile riduzione, continua a presentare un saldo positivo (19,6 euro pro capite).

Tab. 2. *Indebitamento netto (a), spese in conto interessi e spese in conto capitale nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: valori pro capite in euro 2010 (b)*

| Voci | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--------------------------|---------|---------|-------------|-------------|--------|
| | | | 1991 | | |
| Entrate correnti | 1.063,8 | 1.063,1 | 1.063,6 | 765,1 | 976,9 |
| Indebitamento netto | 44,4 | 66,9 | 51,6 | 64,5 | 55,3 |
| Spese in conto interessi | 127,8 | 132,0 | 129,1 | 75,6 | 113,6 |
| Spese in conto capitale | 365,2 | 264,7 | 333,0 | 296,1 | 322,3 |
| | | | 1997 | | |
| Entrate correnti | 896,3 | 1.018,7 | 935,6 | 520,8 | 814,5 |
| Indebitamento netto | 29,8 | 27,3 | 29,0 | 44,1 | 33,4 |
| Spese in conto interessi | 79,8 | 102,9 | 87,2 | 48,9 | 76,0 |
| Spese in conto capitale | 474,6 | 283,3 | 413,1 | 234,6 | 361,0 |
| | | | 2010 | | |
| Entrate correnti | 945,3 | 1.042,6 | 976,5 | 780,6 | 922,5 |
| Indebitamento netto | -4,4 | -4,8 | -4,5 | 19,6 | 2,1 |
| Spese in conto interessi | 38,8 | 58,0 | 44,9 | 37,0 | 42,7 |
| Spese in conto capitale | 206,8 | 251,8 | 221,2 | 204,1 | 216,5 |

(a) L'indebitamento netto è uguale alla differenza tra le entrate derivanti dall'accensione di prestiti e le spese sostenute per il rimborso dell'indebitamento

(b) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Questi importi vanno posti a fronte delle spese in conto interessi, da un lato, delle spese in conto capitale, dall'altro (v. Tab. 2).

Tra il 1991 e il 1997, al livello nazionale (in euro a valore costante), si registra una riduzione delle spese in conto interessi del 33,1%, alla quale segue, dal

1997 al 2010, una flessione del 43,8%. A partire dall'anno 2001, oltre alla diminuzione dell'indebitamento netto, anche la forte riduzione dei tassi d'interesse ha prodotto, quale primo effetto, una maggiore contrazione della spesa in conto interessi.

A loro volta, le spese in conto capitale, al livello nazionale, in euro a valore costante, si sono ridotte del 32,8% dal 1991 al 2010: ciò spiega la forte riduzione dell'indebitamento netto sopra rilevata.

Si nota inoltre che le spese in conto capitale sono cresciute del 12% tra il 1991 e il 1997 mentre negli anni successivi hanno registrato un calo del 40,0%, per effetto dell'introduzione dei vincoli fissati dal patto di stabilità interno, ma anche della crisi economica: tali spese sono diminuite a livello nazionale del 26,7% tra il 2008 e il 2009 e di un ulteriore 18,2% nel 2010.

Nel Mezzogiorno il calo delle spese in conto capitale interessa l'intero periodo considerato, con una riduzione del 20,8% tra il 1991 e il 1997 e del 13% tra il 1997 e il 2010. Un diverso andamento delle spese in conto capitale si verifica nelle altre aree del paese negli anni dal 1991 al 1997, con una crescita del 30% nel Nord e del 7% nel Centro: tra il 1997 il 2010, invece, la riduzione di tali spese interessa anche queste aree (-56,4% nel Nord e -11,1% nel Centro).

L'ammontare della spesa in conto capitale del Mezzogiorno al 2010, pari a 204,1 euro per abitante, è inferiore ai livelli che si riscontrano nelle altre aree del Paese, in particolare a quello del Centro, che raggiunge i 251,8 euro pro capite.

Se poniamo a confronto l'importo delle spese per interessi con le entrate correnti relative ai primi tre titoli del bilancio risulta, al livello nazionale, nel 1991 un'incidenza di tali spese sulle entrate correnti dell'11,6%; il rapporto si riduce nell'anno 1997 al 9,3%, fino ad arrivare, nel 2010, al 4,6%.

Considerando i valori relativi alle diverse aree d'Italia si rileva che negli anni 1991 e 1997 è il Centro a registrare l'incidenza più elevata, pari,

rispettivamente, al 12,4% e al 10,1%. Nel 2010 l'incidenza maggiore risulta per i Comuni del Nord d'Italia (4,1%).

Quanto al Mezzogiorno, osserviamo che sia nel 1991 sia nel 1997 il suddetto rapporto (rispettivamente, 9,9% e 9,4%) è risultato inferiore alla media nazionale, mentre nel 2010, con un'incidenza del 4,7%, le differenze in pratica si annullano. Per il 2010, infatti, gran parte delle amministrazioni locali presenta un rapporto tra gli oneri finanziari collegati all'indebitamento e le entrate correnti notevolmente inferiore ai limiti attualmente definiti dalla legge, situazione generata dalla forte riduzione dei tassi di interesse che si è registrata negli ultimi anni e dalla riduzione dell'indebitamento netto.

L'ipotesi più plausibile riferita all'andamento complessivo dei dati in questione è quella di una stretta correlazione tra entrate da accensione di prestiti ed entrate correnti. In ultima analisi, si assume che ad una riduzione delle entrate correnti faccia seguito una consistente caduta del valore relativo all'indebitamento netto.

Rispetto ai dati in oggetto, è utile valutare gli effetti di fenomeni come il patto di stabilità interno (1999) e l'entrata in vigore dell'art. 119, comma 6, della Costituzione. L'analisi condotta mostra che l'introduzione del principio secondo cui la contrazione del debito deve avvenire solo per il finanziamento degli investimenti, l'operatività dei vincoli fissati dal patto di stabilità interno, che genera pressioni sui saldi di bilancio, e l'intervenuta crisi economica (che riduce le risorse utili a finanziare gli investimenti) producono non solo un calo dell'indebitamento netto, ma anche una caduta della spesa in conto capitale.

8.4. *L'andamento del debito riferito agli ultimi anni.*

Negli ultimi anni, tra il 2006 e il 2010, al livello medio nazionale le entrate derivanti da accensione di prestiti, espresse in pro capite e in euro a valore costante, sono diminuite del 23,8% (v. Tab. 3).

Tab. 3. *Entrate derivanti da accensione di prestiti nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: valori pro capite in euro 2010 (a)*

| Voci | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--|-------|--------|-------------|-------------|--------|
| 2006 | | | | | |
| Accensione di prestiti, di cui: | 150,3 | 182,5 | 160,6 | 148,5 | 157,2 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | 15,4 | 33,5 | 21,2 | 40,6 | 26,6 |
| Assunzione di mutui e prestiti | 101,1 | 117,8 | 106,4 | 92,7 | 102,6 |
| 2007 | | | | | |
| Accensione di prestiti, di cui: | 110,3 | 196,3 | 137,9 | 123,4 | 133,8 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | 14,1 | 42,1 | 23,1 | 47,1 | 29,8 |
| Assunzione di mutui e prestiti | 86,6 | 127,8 | 99,8 | 74,3 | 92,7 |
| 2008 | | | | | |
| Accensione di prestiti, di cui: | 106,5 | 160,9 | 123,9 | 124,2 | 124,0 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | 23,2 | 56,5 | 33,9 | 64,3 | 42,3 |
| Assunzione di mutui e prestiti | 61,4 | 95,6 | 72,3 | 59,5 | 68,8 |
| 2009 | | | | | |
| Accensione di prestiti, di cui: | 97,0 | 149,0 | 113,6 | 183,8 | 133,1 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | 20,9 | 56,8 | 32,4 | 91,5 | 48,8 |
| Assunzione di mutui e prestiti | 60,0 | 66,9 | 62,2 | 49,6 | 58,7 |
| 2010 | | | | | |
| Accensione di prestiti, di cui: | 77,6 | 128,5 | 93,9 | 188,0 | 119,8 |
| Anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine | 16,1 | 58,0 | 27,9 | 96,4 | 46,8 |
| Assunzione di mutui e prestiti | 48,4 | 53,6 | 50,0 | 45,0 | 48,7 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tale andamento deriva da una forte riduzione del ricorso a mutui e prestiti (-52,53%), bilanciata solo in parte dalla crescita delle entrate da anticipazioni di cassa e da finanziamenti a breve termine (75,93%).

Nel Mezzogiorno, per effetto del forte ricorso ad anticipazioni di cassa – che, nel 2010, raggiungono un livello pari ad oltre il doppio di quello delle entrate derivanti da assunzioni di mutui o prestiti – le entrate da accensioni di prestiti nel loro complesso segnano, tra il 2006 ed il 2010, un aumento del 26,6%, in controtendenza rispetto alle altre aree del paese (– 48,4% nel Nord e -29,6% nel Centro).

La riduzione dell'assunzione di mutui e prestiti è di misura pressappoco uguale in tutte le aree del Paese e pari, all'incirca, alla metà dell'importo iniziale.

Appare in ogni caso utile una verifica concernente la sostenibilità economico-finanziaria del debito, attraverso il confronto tra il costo dell'ammortamento dei mutui ed il saldo di bilancio di parte corrente. La ricostruzione si fonda su una relazione codificata nell'art. 162, comma 6, del TUEL dove si prevede che l'intero costo del debito più le complessive spese correnti non possano essere superiori alle entrate correnti. In sostanza, si definisce il principio per cui il "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente.

L'analisi riferita agli anni che vanno dal 2006 al 2010 (v. Tab. 4) mostra che il costo per l'ammortamento dei mutui, al livello nazionale, ha rappresentato una quota molto variabile del saldo di parte corrente. Pari a 2 volte e mezza tale saldo nel 2006 (257,7%), è scesa nel 2007 al 68,0%, per poi aumentare nel 2008 al 104,5% e ancora diminuire nel 2009 (42,3%) giungendo, nel 2010, alla soglia del 44,0%. E' evidente che negli anni in cui il predetto rapporto si porta al di sopra del 100% si verifica una situazione per cui il costo del debito non trova capienza nel saldo di parte corrente.

Tab. 4. "Situazione economica" dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: valori pro capite in euro 2010 (a)

| Voci | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--|-------|---------|-------------|-------------|--------|
| 2006 | | | | | |
| A) Entrate correnti | 863,3 | 948,2 | 890,5 | 733,1 | 846,3 |
| B) Spese correnti | 845,1 | 896,6 | 861,6 | 707,0 | 818,2 |
| C) Saldo di parte corrente (A-B) | 18,2 | 51,6 | 28,9 | 26,1 | 28,1 |
| D) Ammortamento dei mutui | 65,3 | 112,8 | 80,5 | 51,8 | 72,4 |
| E) Saldo di situazione economica (C-D) | -47,1 | -61,2 | -51,6 | -25,7 | -44,3 |
| 2007 | | | | | |
| A) Entrate correnti | 913,3 | 995,0 | 939,5 | 748,2 | 886,0 |
| B) Spese correnti | 805,6 | 894,3 | 834,0 | 701,8 | 797,1 |
| C) Saldo di parte corrente (A-B) | 107,8 | 100,6 | 105,4 | 46,4 | 89,0 |
| D) Ammortamento dei mutui | 68,7 | 72,6 | 70,0 | 36,2 | 60,5 |
| E) Saldo di situazione economica (C-D) | 39,1 | 28,0 | 35,4 | 10,3 | 28,4 |
| 2008 | | | | | |
| A) Entrate correnti | 904,7 | 974,6 | 927,1 | 763,6 | 881,7 |
| B) Spese correnti | 852,3 | 889,6 | 864,3 | 737,2 | 829,0 |
| C) Saldo di parte corrente (A-B) | 52,4 | 85,0 | 62,8 | 26,5 | 52,7 |
| D) Ammortamento dei mutui | 64,4 | 58,5 | 62,6 | 35,9 | 55,1 |
| E) Saldo di situazione economica (C-D) | -12,0 | 26,5 | 0,3 | -9,4 | -2,4 |
| 2009 | | | | | |
| A) Entrate correnti | 929,4 | 1.028,2 | 961,1 | 784,7 | 912,3 |
| B) Spese correnti | 817,4 | 943,4 | 857,8 | 708,8 | 816,6 |
| C) Saldo di parte corrente (A-B) | 112,1 | 84,8 | 103,3 | 75,8 | 95,7 |
| D) Ammortamento dei mutui | 43,4 | 49,3 | 45,3 | 28,1 | 40,5 |
| E) Saldo di situazione economica (C-D) | 68,7 | 35,5 | 58,0 | 47,8 | 55,2 |
| 2010 | | | | | |
| A) Entrate correnti | 945,3 | 1.042,6 | 976,5 | 780,6 | 922,5 |
| B) Spese correnti | 837,7 | 921,4 | 864,5 | 724,0 | 825,8 |
| C) Saldo di parte corrente (A-B) | 107,6 | 121,1 | 111,9 | 56,6 | 96,7 |
| D) Ammortamento dei mutui | 44,7 | 52,4 | 47,2 | 30,2 | 42,5 |
| E) Saldo di situazione economica (C-D) | 62,9 | 68,8 | 64,8 | 26,4 | 54,2 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Nel 2006 tutte le aree sono interessate da situazioni deficitarie, in particolare il Nord in cui il predetto rapporto è pari al 358,8% mentre, nell'anno 2008, i valori più elevati si riscontrano nel Mezzogiorno e nel Nord, rispettivamente, 135,5% e 122,9%.

8.5. *Gli andamenti di breve periodo.*

Sul *piano congiunturale* è di maggiore importanza l'andamento del debito e della spesa in conto capitale per gli anni successivi alla crisi del 2008.

La riduzione della propensione all'indebitamento, che costituisce il canale principale per il finanziamento degli investimenti, unitamente alla crisi economica, ha determinato una contrazione marcata delle spese in conto capitale. In sostanza, in tutte le aree del paese il basso livello di assunzione di mutui e prestiti per la realizzazione degli investimenti è da imputare all'esigenza di coprire, nell'ambito della parte corrente, le quote di capitale per il rimborso dei prestiti, per di più in un periodo, come quello attuale, di contrazione delle risorse disponibili. Questo avviene soprattutto negli Enti tenuti alla disciplina dal patto di stabilità interno, sui quali incombono obiettivi sempre più gravosi e di difficile raggiungimento.

Se prima del pieno manifestarsi della crisi economica (v. Tab.5), tra il 2006 e il 2008, ad una riduzione pari al 33,0% delle entrate da accensione di mutui ha corrisposto una contrazione delle spese in conto capitale del 27,4%, dal 2008 al 2010 ad una diminuzione delle prime, nella misura del 29,2%, si è accompagnata una flessione delle seconde ben più intensa, pari al 40,5%. Un sensibile peggioramento si registra anche per gli investimenti diretti che, dopo la riduzione dell'8,5% verificatasi tra il 2006 e il 2008, subiscono una contrazione ancor più forte tra il 2008 e il 2010, nella misura del 21,7%.

Prendendo in considerazione le diverse aree del paese si rileva che, negli anni dal 2008 al 2010, il calo delle spese in conto capitale è stato maggiore nel Nord, con una flessione del 49,6%, seguito dal Centro con una riduzione del 29,4%. Nel Mezzogiorno la caduta si presenta di minore intensità rispetto alle altre aree e pari al 28,9%: tuttavia, ciò non è sufficiente a portare tali spese ad un livello pari a quello nazionale, dal quale esse si discostano ancora del 5,7%. Quanto alle spese per investimenti diretti la contrazione ha interessato in misura rilevante il Mezzogiorno

con una riduzione, tra il 2008 e il 2010, del 26,1%, a fronte di una flessione del 25,5% nel Nord e del 7,7% nel Centro).

La riduzione è forte anche nell'anno 2010, nonostante la proroga della possibilità di escludere dal saldo rilevante ai fini del patto di stabilità relativo all'anno 2010 i pagamenti in conto capitale effettuati nel 2010 per un importo non superiore allo 0,75% dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008, a condizione che gli Enti abbiano rispettato il patto relativo all'anno 2009.

Segnali positivi potrebbero derivare dall'applicazione del “patto regionale” verticale (disciplinato dal comma 138 dell'articolo 1 della legge 220/2010 – Legge di stabilità per il 2011), che concede la possibilità alle Regioni di autorizzare gli Enti locali residenti sul proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale, compensato da una riduzione, per lo stesso importo, dell'obiettivo programmatico della Regione stessa, in termini di cassa o di competenza (v. Appendice 3, § 2.2, e Cap. 10, § 10.11).

Tab. 5. *Spese in conto capitale e investimenti nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: valori pro capite in euro 2010*
(a)

| Voci | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|------------------------------|-------|--------|-------------|-------------|--------|
| | | | 2006 | | |
| Spese in conto capitale | 674,0 | 403,4 | 587,3 | 278,9 | 500,7 |
| di cui: Investimenti diretti | 296,6 | 278,3 | 290,7 | 238,7 | 276,1 |
| | | | 2007 | | |
| Spese in conto capitale | 622,6 | 482,6 | 577,7 | 295,4 | 498,8 |
| di cui: Investimenti diretti | 285,1 | 282,3 | 284,2 | 261,7 | 277,9 |
| | | | 2008 | | |
| Spese in conto capitale | 410,2 | 356,9 | 393,1 | 287,2 | 363,7 |
| di cui: Investimenti diretti | 255,1 | 242,8 | 251,2 | 256,3 | 252,6 |
| | | | 2009 | | |
| Spese in conto capitale | 254,3 | 286,8 | 264,7 | 271,9 | 266,7 |
| di cui: Investimenti diretti | 235,6 | 253,4 | 241,3 | 251,5 | 244,1 |
| | | | 2010 | | |
| Spese in conto capitale | 206,8 | 251,8 | 221,2 | 204,1 | 216,5 |
| di cui: Investimenti diretti | 190,1 | 224,2 | 201,0 | 189,5 | 197,8 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Quanto alle regole concernenti il patto di stabilità interno, ai fini del calcolo del suo rispetto, si dovrebbe conteggiare, all'interno del saldo di parte capitale, anche il dato riferito alla consistenza dell'indebitamento. In questi termini, il rispetto del patto di stabilità interno presupporrebbe un adeguato livello di indebitamento che fungerebbe, a sua volta, da parametro ai fini del controllo e della programmazione delle spese in conto capitale.

Cap. IX. L'accumulazione di capitale

9.1. Riferimenti normativi.

La recente crisi economica, insieme con le politiche comunitarie tese al contenimento del debito dei paesi interessati dal patto di stabilità e crescita, hanno avuto, quale conseguenza, la frenata degli investimenti degli Enti locali.

Ne risulta una gestione fortemente vincolata degli Enti locali i quali, al fine di rispettare i vincoli, si trovano costretti a dover comprimere gli investimenti e, seppur in possesso di somme liquide, a ritardare i pagamenti alle imprese per interventi in conto capitale decisi anni prima, anche a rischio di dover corrispondere a queste ulteriori rilevanti interessi.

Il suddetto contesto, d'altra parte, ha imposto agli Enti locali, al fine di non limitare troppo le politiche pubbliche e di mantenere i precedenti livelli, di ricercare fonti diverse di finanziamento degli investimenti ricorrendo all'utilizzo di nuovi strumenti quali:

- il *project financing*, meccanismo che coinvolge soggetti privati che, servendosi di una società di progetto, realizzano a proprio carico un investimento pubblico al fine di ricavarne un utile con la successiva gestione;
- il *leasing* immobiliare pubblico, che consiste nella realizzazione di un'opera pubblica avvalendosi di un costruttore e di un finanziatore, il quale diventerà proprietario della stessa e la concederà in locazione all'ente;
- l'alienazione dei beni patrimoniali che non si ritiene opportuno conservare;
- l'utilizzo di strumenti di gestione del debito che danno la possibilità di ridurre il debito o ripartirlo in un periodo di tempo più lungo, anche assumendo i rischi legati all'andamento dei tassi d'interesse (es. prodotti derivati).

Proprio riguardo agli investimenti, con l'art 14, comma 11, del d.l. 78/2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, viene riconosciuta alle Province e ai Comuni la possibilità di escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2010 i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2010 per un importo non superiore allo 0,78 % dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008, a condizione che abbiano rispettato il patto di stabilità nell'anno 2009.

Sempre in materia di investimenti, il d.l. n. 2 del 25 gennaio 2010, "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni" (convertito con la legge 26 marzo 2010, n. 42), al fine di favorirne il finanziamento, con il comma 4-sexies dell'art. 4, ha esteso anche all'anno 2010 il meccanismo previsto dall'art. 7-quater, comma 1, lettere *a*) e *b*), e comma 3 del d.l. 5/2009, prorogando, in tal modo, la possibilità di escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità, entro i limiti delle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni di appartenenza, due classi di pagamenti e cioè:

- i pagamenti in conto residui relativi a spese per investimenti regolarmente impegnate (ai sensi dell'art. 183 TUEL) ed effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa;

- i pagamenti per impegni già assunti relativi a spese in conto capitale finanziate con il minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non ancora conteggiati nei bilanci di previsione.

Questo beneficio opera solamente a favore degli Enti che, contestualmente, presentino i seguenti requisiti:

- 1) rispetto del patto di stabilità interno nell'anno 2008;

2) rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica;

3) volume di impegni per spesa corrente nel 2009, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale o provinciale, di ammontare non superiore a quello medio corrispondente registrato nel triennio 2006-2008.

Altra misura adottata al fine di favorire le spese in conto capitale (disciplinata all'art. 4-septies del citato d.l. n. 2 del 25 gennaio 2010), oltre che quelle correnti, concerne i finanziamenti comunitari, in relazione ai quali si prevede l'esclusione dal saldo sia delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea sia delle relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dai Comuni e dalle Province.

Tale previsione potrebbe essere considerata come un allentamento dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno se non fosse destinata ad operare più sul piano contabile che su quello sostanziale, effetto derivante dalla scelta di adottare la stessa formulazione adoperata con la legge finanziaria per il 2005, nella quale era previsto che, oltre all'esclusione dal saldo finanziario dei finanziamenti comunitari, si potesse fare lo stesso con gli importi integrativi individuati dagli Enti e corrispondenti al cofinanziamento necessario a realizzare gli interventi.

Ancora, nella disposizione si precisa che il suddetto regime di esclusione delle spese in conto capitale e correnti finanziate con risorse di provenienza comunitaria opera anche in relazione alle spese effettuate in più anni, sempre che siano rispettati i limiti complessivi delle predette risorse, rendendosi possibile sottrarre al saldo finanziario dei successivi esercizi le spese sostenute in un determinato esercizio a fronte di finanziamenti comunitari.

La predetta circostanza ha comportato un vantaggio per gli Enti sul piano delle scelte di spesa in conto capitale dato che i pagamenti riferiti alle stesse sono,

nella pratica, sovente differiti o distribuiti in più esercizi di riferimento: quindi la riconosciuta possibilità di escluderli dal saldo finanziario di esercizi successivi non ha fatto che incentivare gli stessi investimenti.

9.2. *Gli aspetti di lungo periodo.*

Riteniamo interessante, alla luce del suesposto contesto normativo, verificare qual è l'andamento delle grandezze economiche riferite alla finanza dei Comuni nelle diverse aree del Paese, al fine di rilevare le variazioni delle scelte di investimento e l'accumulazione di capitale che ne è derivata.

Con riferimento alle spese per investimenti diretti consideriamo un arco temporale che va dal 1991 al 2010 riferendoci, più precisamente, agli anni 1991, 1997 e 2010 (v. Tab. 1).

Al livello medio nazionale le spese destinate agli investimenti, in euro a valore costante e in pro capite, subiscono tra il 1991 e il 1997 una riduzione pari al 4,1%, che tra il 1997 e il 2010 si intensifica e raggiunge il 13,2%.

Considerando i dati al livello territoriale, tra il 1991 e il 1997, le spese per investimenti risultano in aumento nel Centro (6,3%) e in riduzione nelle altre due aree del Paese, con una contrazione più forte nel Mezzogiorno, pari al 12,7%, più intensa rispetto a quella avvenuta nel Nord (3,1%).

Inoltre, si rileva che, a seguito del suddetto andamento, il livello più elevato di spesa per investimenti, superiore alla media nazionale nella misura del 10,1% si riscontra nei Comuni del Nord, mentre i Comuni del Mezzogiorno continuano a registrare il livello più basso, inferiore del 11,1% alla media nazionale.

Tra il 1997 e il 2010 il forte divario tra i comuni del Nord e quelli del Mezzogiorno tende a colmarsi a causa di una intensa riduzione degli investimenti diretti nel Nord, pari al 24,2%, cui corrisponde, per il Mezzogiorno, una riduzione di

entità inferiore, pari al 6,5%. Solo i Comuni del Centro registrano un aumento, nella misura del 5,7%.

Così come nel 1997 anche nel 2010 è il Mezzogiorno, che è l'area del paese a più bassa dotazione infrastrutturale, a segnare il livello più basso di spese per investimenti diretti, inferiore del 4,2% rispetto alla media nazionale, nonostante il contributo finanziario proveniente da risorse aggiuntive di origine nazionale e comunitaria: questa circostanza non consente il superamento dei dislivelli in termine di sviluppo che, nel corso degli anni, si sono andati formando tra il Mezzogiorno e le altre aree del paese.

Tab. 1. *Spese per investimenti diretti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: valori pro capite in euro 2010 (a)*

| | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|------|-------|--------|-------------|-------------|--------|
| 1991 | 258,9 | 199,5 | 239,9 | 232 | 237,6 |
| 1997 | 250,9 | 212 | 238,4 | 202,6 | 227,9 |
| 2006 | 296,6 | 278,3 | 290,7 | 238,7 | 276,1 |
| 2007 | 285,1 | 282,3 | 284,2 | 261,7 | 277,9 |
| 2008 | 255,1 | 242,8 | 251,2 | 256,3 | 252,6 |
| 2009 | 235,6 | 253,4 | 241,3 | 251,5 | 244,1 |
| 2010 | 190,1 | 224,2 | 201,0 | 189,5 | 197,8 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

9.3. *L'accumulazione di capitale negli ultimi anni.*

L'andamento descritto si riflette nei dati concernenti l'accumulazione dei beni risultante da investimenti diretti, ottenuti sommando gli importi pro capite, in

euro a valore costante, degli investimenti diretti, scontati ad un tasso di ammortamento del 3% annuo (v. Tab. 2).

Si considera l'arco temporale 2000-2010 e, in particolare, il periodo 2004-2010, al fine di rilevare come mutano i tassi di accumulazione di capitale nelle diverse aree del Paese. Risulta nel Mezzogiorno un aumento, sia pure modesto, del livello relativo (rispetto al valore medio nazionale) di accumulazione di capitale nel periodo 2004-2010, che rimane tuttavia, nell'anno finale, inferiore al tasso medio nazionale di accumulazione, nella misura del 7,7%.

Nello stesso periodo nei Comuni del Nord si riscontra una riduzione di circa un punto percentuale del livello relativo di accumulazione che comunque supera ancora la media nazionale del 3,7%. Nel Centro, si ha una crescita minima (+ 0,3%) del livello relativo di accumulazione, già superiore alla media nazionale, rispetto al dato riferito all'intero periodo.

L'esame dell'andamento negli anni tra il 2006 e il 2010 consente di verificare in quale misura la crisi economica abbia inciso sull'accumulazione di capitale (v. Tab. 1)

La riduzione del tasso di accumulazione del capitale rilevata nei Comuni del Nord appare legata ad una caduta degli investimenti diretti intensificatasi con la crisi economica del 2008. Infatti dal 2006 al 2008 essi si riducono del 14%; successivamente, dal 2008 al 2010, la flessione raggiunge il 25,5%. I Comuni del Centro non avvertono gli effetti della crisi, ma anzi subiscono una riduzione meno drastica degli investimenti diretti negli anni dal 2008 al 2010 (del 7,7%, a fronte del 12,7% registrato tra il 2006 e il 2008): ciò ha contribuito al mantenimento di un tasso di accumulazione pressochè costante nel periodo.

Tab. 2. *Accumulazione di beni (a) risultante da investimenti diretti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: valori pro capite in euro 2010 (b)*

| Ripartizioni | 2000 – 2010 | | 2004 - 2010 | |
|--------------|----------------------------|--------------|----------------------------|--------------|
| | Valori assoluti pro capite | Italia = 100 | Valori assoluti pro capite | Italia = 100 |
| Nord | 2.678,70 | 104,80 | 1.750,60 | 103,70 |
| Centro | 2.591,90 | 101,40 | 1.717,30 | 101,70 |
| Centro-Nord | 2.651,10 | 103,80 | 1.740,10 | 103,00 |
| Mezzogiorno | 2.314,60 | 90,60 | 1.558,00 | 92,30 |
| Italia | 2.555,30 | 100,00 | 1.688,60 | 100,00 |

(a) Ottenuta applicando agli investimenti un tasso di ammortamento (deprezzamento) del 3%.

(b) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Quanto al Mezzogiorno, invece, la crisi economica si traduce in una forte riduzione degli investimenti diretti, pari al 26,1% dal 2008 al 2010, a fronte di un aumento del 7,4% dal 2006 al 2008,

Da quanto esposto emerge un quadro di grossa difficoltà dei Comuni nel perseguire l'obiettivo dello sviluppo del territorio, in presenza di stringenti vincoli di bilancio imposti dal patto di stabilità e di un andamento debole dell'economia.

Nel 2010, anche se si riscontrano risultati positivi in termini di rispetto del patto da parte dei Comuni, ciò non si traduce in un maggiore finanziamento degli investimenti. Infatti, la circostanza che il rispetto del patto sia calcolato in termini di competenza mista comporta che un saldo positivo di parte corrente, se non si traduce in un avanzo di cassa, non può essere concretamente utilizzato per finanziare la spesa in conto capitale. Si aggiunga che, il più delle volte, le stesse misure introdotte dal legislatore, allo scopo di permettere agli Enti di escludere dal saldo rilevante ai fini del patto determinate spese in conto capitale, non producono altro effetto che quello di consentire il rispetto del patto stesso, senza riflessi apprezzabili sul piano dell'incentivo alle spese per investimenti diretti. Inoltre, la consistente mole di indebitamento induce gli Enti a privilegiare una politica di salvaguardia degli equilibri di bilancio, piuttosto che indirizzare le proprie risorse disponibili al finanziamento degli investimenti.

A sua volta, la crisi economica, incidendo negativamente sulle entrate degli Enti locali, condiziona inevitabilmente anche le scelte di spesa per investimenti, creando le premesse per un ulteriore peggioramento della situazione economica del Paese. L'effetto di tale fenomeno si manifesta in maniera differente nelle diverse aree del Paese: esso determina una minore dotazione infrastrutturale soprattutto nelle zone povere del paese, nelle quali minore è la disponibilità di risorse, con conseguente ampliamento dei divari di sviluppo. A ciò si aggiungono nel Mezzogiorno difficoltà nella programmazione e realizzazione degli investimenti.

9.4. *La questione del riequilibrio territoriale.*

Il problema dell'esistenza di forti squilibri nella dotazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese e della politica da perseguire per una loro riduzione va inquadrato nell'ambito della nuova cornice giuridica costituita dalla riforma del Titolo V della Costituzione (comma 5 dell'art. 119), dalla successiva legge delega

42/2009 (art. 16) e, in particolare dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, che detta disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali secondo i criteri indicati nella legge delega.

Per una disamina del decreto si rinvia all'analisi ad esso dedicata nel Rapporto sull'economia del Mezzogiorno³⁸; in questa sede ci si limiterà a considerare il decreto sotto il profilo del coinvolgimento dei Comuni nella sua predisposizione e nella sua attuazione.

Lo schema di decreto è stato sottoposto, come previsto dalla legge delega, alla Conferenza Unificata allo scopo di acquisire l'intesa con Regioni ed Enti locali³⁹; in tale sede quindi i Comuni hanno potuto esprimere il loro parere sul testo, parere che si è sostanziato in un giudizio negativo sul provvedimento.

Le modifiche chieste dall'ANCI riguardavano:

- 1) l'inserimento sia nell'art. 2 che nell'art. 5 del riferimento a “interventi riguardanti determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”;
- 2) l'aggiunta della parola “locale” a proposito dei progetti strategici indicati nell'art. 4 (comma 3) e l'eliminazione, sempre nello stesso articolo, della parola “grandi” che qualificava i progetti;
- 3) l'inserimento nell'art. 5 del riferimento a “singoli interventi” nella destinazione delle risorse.

³⁸ SVIMEZ, Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 263-285.

³⁹ Sullo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo non è stata raggiunta in Conferenza Unificata l'intesa prescritta: anche la versione del provvedimento del 19 gennaio 2011 presentata dal Ministro per i rapporti con le Regioni, che evidenziava le proposte ritenute accoglibili e quelle in parte riformulate, non è stata accettata.

Tali modifiche non sono state recepite nella versione definitiva del decreto, anche per la forte opposizione delle Regioni.

La richiesta dei Comuni si basa sul testo costituzionale che, nel comma 5 dell'art. 119, prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per il perseguimento di finalità quali, in primo luogo, lo sviluppo economico e il riequilibrio territoriale e, comunque, per scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Un'interpretazione letterale della norma porterebbe a configurare l'azione dello Stato come singoli e specifici interventi, di ambito territoriale non superiore al livello regionale, quale quella in effetti proposta e richiesta dai Comuni. Il problema, tuttavia, è l'adeguatezza di questa modalità di intervento rispetto agli obiettivi che lo Stato intende perseguire che sono, così come enunciati nel comma citato, molti e di diversa complessità.

Al riguardo la legge delega, l. 42/2009, specifica, alla lettera *d*) del comma 1, che l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione. In sostanza, la legge considera che il problema del riequilibrio territoriale, per la sua gravità ed estensione, richieda una visione unica e non dispersa nel territorio e la concentrazione degli interventi in grandi progetti strategici piuttosto che in una molteplicità di iniziative locali di modesto impatto sullo sviluppo. Queste sono le linee che sono state seguite nella stesura del decreto legislativo⁴⁰.

⁴⁰ SVIMEZ, Schema di D. lgs. N. 328 – Attuazione dell'articolo 16 della Legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali – Nota per l'Audizione SVIMEZ davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 28 marzo 2011.

La norma sopra riportata, che si è detto fa espresso riferimento solo all'azione per il riequilibrio territoriale, lascia aperta la possibilità che modalità diverse, con coinvolgimento diretto dei Comuni, siano previste per altre finalità previste nel comma 5 dell'art. 119.

Nel corso dell'audizione presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale il 23 giugno 2011, in una nota sullo stato di attuazione della legge 42/2009 l'ANCI ribadiva la sua contrarietà al contenuto del decreto che "estromette gli enti locali da destinatari diretti di finanziamenti speciali, come invece prevede in modo inequivoco l'articolo 119 della Costituzione, nonché l'art. 16 della legge delega n. 42." La nota termina con l'invito al Governo ad adottare rapidamente il decreto legislativo che deve integrare e completare l'attuazione della norma costituzionale con la previsione di destinare ai Comuni appositi finanziamenti, aggiuntivi rispetto alle risorse ordinarie.

Nell'art. 8 del decreto, "Disposizioni transitorie e finali", è previsto infatti che siano adottati uno o più decreti legislativi finalizzati ad introdurre ulteriori disposizioni attuative dell'art. 16 della legge delega 42/2009 con riferimento ai contributi ed interventi che perseguono finalità diverse da quelle indicate all'articolo 1 del decreto stesso, che parla infatti di prima attuazione di tale legge.

Cap. X. Il patto di stabilità

10.1. *Il patto di stabilità interno.*

Il patto di stabilità interno è stato concepito, dalla legge 448/1998 (legge finanziaria per il 1999) che lo ha introdotto, come strumento di controllo e di monitoraggio delle grandezze aggregate della finanza degli Enti locali da parte del Governo centrale. L'esigenza sottesa era ed è quella di coinvolgere gli organi del decentramento istituzionale nell'impegno assunto dal nostro Paese con l'adesione al patto di stabilità e crescita, in sede di Unione Europea. Se, da una parte, si iniziava ad attribuire maggiore autonomia agli Enti locali, nella prospettiva di attuare il federalismo fiscale, dall'altra venivano predisposti strumenti atti a responsabilizzare gli Enti stessi, rendendoli parte attiva nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsti nel patto di stabilità e crescita in ambito europeo e consistenti nella riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese e nella riduzione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo. In tale ottica, quindi, va inquadrata l'introduzione del patto di stabilità interno, con il quale si definiscono gli obiettivi programmatici e i vincoli della gestione finanziaria degli Enti locali attraverso regole che vengono formulate in sede di predisposizione e approvazione della manovra di finanza pubblica e aggiornate ogni anno in un processo di continuo aggiustamento normativo. Ne deriva che, nonostante la struttura di base della normativa concernente il "patto" sia rimasta costante, ogni anno si è assistito ad una specificazione dei contenuti della stessa, soprattutto per quanto riguarda la definizione dei vincoli posti a carico degli Enti locali, i criteri e le modalità di raggiungimento degli obiettivi. Proprio in base ai diversi criteri prescritti per il rispetto del "patto", è possibile ricondurre l'evoluzione della normativa a tre distinti periodi: il periodo che va dal 1999 al 2004, gli anni 2005 e 2006 e il periodo dal 2007 ad oggi.

10.2. *Il “patto” dal 1999 al 2004.*

Negli anni anzidetti le norme relative al patto di stabilità hanno come minimo comune denominatore la previsione, quale oggetto del vincolo, del saldo di bilancio di ciascun Ente, da calcolare sulla base di specifici criteri, indicati di volta in volta dalle norme stesse. Prevale, negli anni considerati, il riferimento alla cassa ed alla parte corrente del bilancio degli Enti.

L'art. 28 della legge finanziaria per il 1999 nel prescrivere alle Amministrazioni locali la riduzione del disavanzo, intende, come tale, la differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse (inclusi i proventi della dismissione di beni immobiliari ed esclusi i trasferimenti dallo Stato) e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi.

Successivamente, con la legge finanziaria per il 2000 (l. 488/1999) furono apportate modifiche al calcolo del saldo finanziario, definito come differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate. Nella legge suddetta veniva specificato che tra le entrate non dovevano essere considerati i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione europea e dagli Enti che partecipavano al patto di stabilità interno, nonché quelle derivanti dai proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari. Tra le spese, invece, non dovevano essere considerate quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato, dall'Unione europea e dagli Enti partecipanti al patto di stabilità interno. Sia tra le entrate che tra le spese, inoltre, non dovevano essere considerate quelle che per loro natura rivestono il carattere dell'eccezionalità⁴¹. Questa definizione del saldo

⁴¹ Il carattere della eccezionalità non è mai stato compiutamente definito. In linea di massima, esso ricorre laddove il movimento finanziario presenti congiuntamente i due caratteri di non

188

finanziario così prescritta è stata nuovamente modificata con la legge finanziaria per il 2003 (l. 289/2002), la quale ha previsto la possibilità di sottrarre dalle entrate finali, oltre che le consuete voci (relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale ricevuti dallo Stato, dall'Unione Europea e dagli altri Enti partecipanti al "patto", e alle entrate derivanti da dismissioni immobiliari e finanziarie e dalla riscossione di crediti), anche la compartecipazione all'IRPEF. Dal lato della spesa, invece, tale legge ha previsto la possibilità di detrarre quelle relative alle elezioni politiche amministrative e, solo per le Province, anche le spese connesse a funzioni statali o regionali trasferite o delegate.

Così come delineata, la disciplina del "patto" incide in maniera differente nelle diverse zone del Paese, in quanto la quota delle spese per interessi è significativamente maggiore nel Centro-Nord, mentre la parte delle entrate costituita da trasferimenti è notevolmente maggiore nel Mezzogiorno. La Tab. 1, con riferimento ai dati fino al 2003, mostra ampiamente l'entità degli scarti, tra il Centro Nord e il Mezzogiorno: al 2003, la percentuale rappresentata dai trasferimenti sul totale delle entrate correnti è, per il Mezzogiorno, del 48,2% (trasferimenti erariali, 42,8%); il valore corrispondente, per il Centro Nord, è 28% (trasferimenti erariali, 22,9%). Al 2010, lo scarto Centro Nord–Mezzogiorno si riduce sensibilmente, per effetto del consistente incremento del valore percentuale riferito al Centro Nord (dal 28% del 2003 al 34,8% del 2010).

essere prevedibile e di non essere ricorrente. Solo nella disciplina per gli anni 2003 e 2004 si fa riferimento alle spese "derivanti esclusivamente da calamità naturali".

Tab. 1. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) in euro correnti

| Voci | Dati SIOPE | | | | | | | | | |
|--|------------|-------|---------|-------|-------------|-------|-------|---------|---------|--|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| Entrate correnti | 895,1 | 743,6 | 863,4 | 880,0 | Nord | 863,8 | 879,2 | 923,8 | 945,3 | |
| di cui: Trasferimenti dallo Stato | 272,9 | 163,6 | 133,5 | 208,8 | 796,0 | 168,4 | 247,9 | 254,0 | 257,9 | |
| Trasferimenti dalle Regioni | 27,0 | 39,3 | 39,3 | 37,4 | 190,5 | 35,3 | 36,8 | 41,8 | 44,7 | |
| % totale trasferimenti su entrate correnti | 33,5 | 27,3 | 20,0 | 28,0 | 32,9 | 23,6 | 32,4 | 32,0 | 32,0 | |
| Entrate correnti | 827,5 | 747,2 | 1.002,1 | 999,8 | Centro | 941,0 | 947,1 | 1.022,0 | 1.042,6 | |
| di cui: Trasferimenti dallo Stato | 144,3 | 214,5 | 217,2 | 213,5 | 874,3 | 241,4 | 327,0 | 340,5 | 364,5 | |
| Trasferimenti dalle Regioni | 76,0 | 86,3 | 87,6 | 66,7 | 228,9 | 53,0 | 46,5 | 58,1 | 53,7 | |
| % totale trasferimenti su entrate correnti | 26,6 | 40,3 | 30,4 | 28,0 | 47,8 | 31,3 | 39,4 | 39,0 | 40,1 | |
| Entrate correnti | 873,4 | 744,8 | 907,5 | 918,1 | Centro-Nord | 888,5 | 901,0 | 955,3 | 976,5 | |
| di cui: Trasferimenti dallo Stato | 231,6 | 179,9 | 160,1 | 210,2 | 821,1 | 191,7 | 273,2 | 281,8 | 292,1 | |
| Trasferimenti dalle Regioni | 42,7 | 54,4 | 54,7 | 46,7 | 202,7 | 40,9 | 39,9 | 47,0 | 47,6 | |
| % totale trasferimenti su entrate correnti | 31,4 | 31,5 | 23,7 | 28,0 | 37,7 | 26,2 | 34,8 | 34,4 | 34,8 | |
| Entrate correnti | 587,9 | 643,0 | 655,5 | 654,6 | Mezzogiorno | 707,6 | 742,2 | 779,9 | 780,6 | |
| di cui: Trasferimenti dallo Stato | 294,4 | 333,4 | 277,2 | 279,9 | 675,9 | 263,3 | 291,6 | 314,8 | 331,7 | |
| Trasferimenti dalle Regioni | 19,4 | 26,4 | 34,0 | 35,5 | 290,4 | 46,3 | 48,3 | 60,5 | 45,4 | |
| % totale trasferimenti su entrate correnti | 53,4 | 56,0 | 47,5 | 48,2 | 33,4 | 43,8 | 45,8 | 48,1 | 48,3 | |
| Entrate correnti | 790,8 | 715,5 | 835,0 | 842,7 | Italia | 838,0 | 856,9 | 906,8 | 922,5 | |
| di cui: Trasferimenti dallo Stato | 249,8 | 224,1 | 193,8 | 230,2 | 780,3 | 211,7 | 278,3 | 290,9 | 303,0 | |
| Trasferimenti dalle Regioni | 36,0 | 46,3 | 48,7 | 43,5 | 227,4 | 42,4 | 42,2 | 50,8 | 47,0 | |
| % totale trasferimenti su entrate correnti | 36,1 | 37,8 | 29,1 | 32,5 | 36,5 | 30,3 | 37,4 | 37,7 | 37,9 | |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consumivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Una situazione non diversa – di debolezza relativa del Mezzogiorno – risulta per quanto concerne gli interessi (cfr. Tab. 2): al 2003 la percentuale di queste spese sul totale delle entrate correnti, nonché, naturalmente, l'importo assoluto di esse, risultano inferiori per il Mezzogiorno, rispetto al valore risultante per il Centro Nord. In realtà, lo scarto al riguardo significativo è quello tra i valori riferiti all'Italia Centrale e i valori riferiti alle altre circoscrizioni.

10.3. *Il “patto” per gli anni 2005 e 2006.*

La legge finanziaria 2005 (l. 311/2004) modifica profondamente la normativa in materia di “patto”. In primo luogo, l'oggetto del vincolo non consiste più nel saldo, ma nel livello di spesa. Ne deriva la conseguente riduzione delle entrate, dato il principio del pareggio del bilancio degli Enti. È quanto al riguardo mostra la Tab. 2: tra il 2003 e il 2006 le entrate correnti si riducono, al livello nazionale, in euro a valore corrente, del 7,4%. Il fenomeno è ancora una volta più marcato nell'Italia Centrale, ove le spese correnti si riducono dell'8,9% e le entrate correnti del 12,6%. Nel Mezzogiorno si assiste, invece, ad un incremento, sia delle entrate (+3,3%) che delle spese (+8,7%).

In secondo luogo, il vincolo concerne non soltanto più la cassa, ma altresì la competenza: la spesa soggetta al “patto” è considerata al netto della spesa per il personale, dell'acquisizione di partecipazioni azionarie, dei conferimenti di capitale, delle concessioni di crediti, dei trasferimenti destinati ad altre Amministrazioni pubbliche e delle spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza.

Tab. 2. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate e spese per interessi pro capite (a) in euro correnti

| Voci | Dati SIOPE | | | | | | | | | |
|---------------------------------|------------|-------|---------|-------|-------------|-------|-------|---------|---------|--|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| Entrate correnti | 895,1 | 743,6 | 863,4 | 880,0 | 796,0 | 863,8 | 879,2 | 923,8 | 945,3 | |
| Spese interessi | 44,3 | 41,6 | 40,2 | 38,7 | 44,0 | 47,7 | 50,3 | 42,9 | 38,8 | |
| % interessi su entrate correnti | 5,0 | 5,6 | 4,7 | 4,4 | 5,5 | 5,5 | 5,7 | 4,6 | 4,1 | |
| | | | | | Nord | | | | | |
| Entrate correnti | 827,5 | 747,2 | 1.002,1 | 999,8 | 874,3 | 941,0 | 947,1 | 1.022,0 | 1.042,6 | |
| Spese interessi | 52,7 | 64,8 | 59,0 | 60,4 | 63,5 | 72,7 | 63,6 | 66,6 | 58,0 | |
| % interessi su entrate correnti | 6,4 | 8,7 | 5,9 | 6,0 | 7,3 | 7,7 | 6,7 | 6,5 | 5,6 | |
| | | | | | Centro | | | | | |
| Entrate correnti | 873,4 | 744,8 | 907,5 | 918,1 | 821,1 | 888,5 | 901,0 | 955,3 | 976,5 | |
| Spese interessi | 47,0 | 49,0 | 46,2 | 45,6 | 50,2 | 55,7 | 54,6 | 50,5 | 44,9 | |
| % interessi su entrate correnti | 5,4 | 6,6 | 5,1 | 5,0 | 6,1 | 6,3 | 6,1 | 5,3 | 4,6 | |
| | | | | | Centro-Nord | | | | | |
| Entrate correnti | 587,9 | 643,0 | 655,5 | 654,6 | 675,9 | 707,6 | 742,2 | 779,9 | 780,6 | |
| Spese interessi | 31,9 | 31,3 | 32,3 | 32,1 | 33,1 | 34,5 | 36,4 | 35,7 | 37,0 | |
| % interessi su entrate correnti | 5,4 | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 4,6 | 4,7 | |
| | | | | | Mezzogiorno | | | | | |
| Entrate correnti | 790,8 | 715,5 | 835,0 | 842,7 | 780,3 | 838,0 | 856,9 | 906,8 | 922,5 | |
| Spese interessi | 42,6 | 43,9 | 42,2 | 41,7 | 45,4 | 49,8 | 49,5 | 46,4 | 42,7 | |
| % interessi su entrate correnti | 5,4 | 6,1 | 5,1 | 5,0 | 5,8 | 5,9 | 5,8 | 5,1 | 4,6 | |
| | | | | | Italia | | | | | |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Ulteriore elemento innovativo consiste poi nel considerare quale oggetto del vincolo non soltanto la spesa corrente ma anche quella in conto capitale.

Tab. 3. Saldo di parte corrente dei Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: valori pro capite(a) in euro correnti

| Voci | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Nord | | | | | |
| Entrate correnti (A) | 796,0 | 863,8 | 879,2 | 923,8 | 945,3 |
| Spese correnti (B) | 779,2 | 761,9 | 828,3 | 812,4 | 837,7 |
| Saldo di parte corrente (A-B) | 16,8 | 101,9 | 50,9 | 111,4 | 107,6 |
| % saldo su entrate correnti | 2,1 | 11,8 | 5,8 | 12,1 | 11,4 |
| Centro | | | | | |
| Entrate correnti (A) | 874,3 | 941,0 | 947,1 | 1022,0 | 1042,6 |
| Spese correnti (B) | 826,7 | 845,9 | 864,5 | 937,7 | 921,4 |
| Saldo di parte corrente (A-B) | 47,6 | 95,2 | 82,6 | 84,3 | 121,1 |
| % saldo su entrate correnti | 5,4 | 10,1 | 8,7 | 8,2 | 11,6 |
| Centro-Nord | | | | | |
| Entrate correnti (A) | 821,1 | 888,5 | 901,0 | 955,3 | 976,5 |
| Spese correnti (B) | 794,4 | 788,8 | 839,9 | 852,6 | 864,5 |
| Saldo di parte corrente (A-B) | 26,7 | 99,7 | 61,1 | 102,7 | 111,9 |
| % saldo su entrate correnti | 3,2 | 11,2 | 6,8 | 10,7 | 11,5 |
| Mezzogiorno | | | | | |
| Entrate correnti (A) | 675,9 | 707,6 | 742,2 | 779,9 | 780,6 |
| Spese correnti (B) | 651,9 | 663,7 | 716,4 | 704,5 | 724,0 |
| Saldo di parte corrente (A-B) | 24,0 | 43,9 | 25,7 | 75,4 | 56,6 |
| % saldo su entrate correnti | 3,6 | 6,2 | 3,5 | 9,7 | 7,3 |
| Italia | | | | | |
| Entrate correnti (A) | 780,3 | 838,0 | 856,9 | 906,8 | 922,5 |
| Spese correnti (B) | 754,4 | 753,8 | 805,7 | 811,6 | 825,8 |
| Saldo di parte corrente (A-B) | 25,9 | 84,1 | 51,2 | 95,1 | 96,7 |
| % saldo su entrate correnti | 3,3 | 10,0 | 6,0 | 10,5 | 10,5 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tab. 4. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: spese pro capite (a) in euro correnti

| Voci | Dati SIOPE | | | | | | | | |
|------------------------------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| | Nord | | | | | | | | |
| Spese in conto capitale | 434,7 | 550,3 | 540,0 | 553,8 | 621,4 | 588,9 | 398,7 | 252,7 | 206,8 |
| di cui: Investimenti diretti | 210,7 | 232,8 | 258,8 | 290,0 | 273,5 | 269,6 | 247,9 | 234,2 | 190,1 |
| % investimenti su spese c/capitale | 48,5 | 42,3 | 47,9 | 52,4 | 44,0 | 45,8 | 62,2 | 92,7 | 91,9 |
| | Centro | | | | | | | | |
| Spese in conto capitale | 274,1 | 305,4 | 322,8 | 379,6 | 372,0 | 456,4 | 346,8 | 285,1 | 251,8 |
| di cui: Investimenti diretti | 211,3 | 225,4 | 245,4 | 253,0 | 256,6 | 267,0 | 235,9 | 251,8 | 224,2 |
| % investimenti su spese c/capitale | 77,1 | 73,8 | 76,0 | 66,6 | 69,0 | 58,5 | 68,0 | 88,3 | 89,0 |
| | Centro-Nord | | | | | | | | |
| Spese in conto capitale | 383,1 | 471,7 | 470,8 | 498,3 | 541,6 | 546,4 | 382,1 | 263,1 | 221,2 |
| di cui: Investimenti diretti | 210,9 | 230,4 | 254,5 | 278,2 | 268,1 | 268,8 | 244,1 | 239,9 | 201,0 |
| % investimenti su spese c/capitale | 55,0 | 48,9 | 54,1 | 55,8 | 49,5 | 49,2 | 63,9 | 91,2 | 90,8 |
| | Mezzogiorno | | | | | | | | |
| Spese in conto capitale | 225,9 | 239,5 | 227,7 | 244,3 | 257,2 | 279,4 | 279,1 | 270,2 | 204,1 |
| di cui: Investimenti diretti | 187,0 | 210,0 | 198,6 | 213,4 | 220,1 | 247,5 | 249,1 | 250,0 | 189,5 |
| % investimenti su spese c/capitale | 82,8 | 87,7 | 87,2 | 87,3 | 85,6 | 88,6 | 89,3 | 92,5 | 92,8 |
| | Italia | | | | | | | | |
| Spese in conto capitale | 337,7 | 404,8 | 400,9 | 425,6 | 461,7 | 471,8 | 353,5 | 265,1 | 216,5 |
| di cui: Investimenti diretti | 204,0 | 224,5 | 238,4 | 259,6 | 254,6 | 262,8 | 245,5 | 242,6 | 197,8 |
| % investimenti su spese c/capitale | 60,4 | 55,5 | 59,5 | 61,0 | 55,1 | 55,7 | 69,4 | 91,5 | 91,4 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Anche tali innovazioni vanno nel senso di avvantaggiare i Comuni che già godono di una forte posizione, per la ragione che la spesa di questi Enti ha un andamento decrescente e per il motivo secondo il quale, negli stessi, la quota delle spese in conto capitale sul totale della spesa è maggiore, per cui il vincolo sconta un

punto di partenza più elevato. Va tenuto altresì conto della flessibilità della spesa in conto capitale. Essa è mostrata, nei dati riferiti alla cassa, dalla percentuale costituita dagli interventi diretti (scarsamente flessibile) sul totale della spesa in oggetto. Al riguardo, i dati di Tab. 4 mostrano un percorso: nel 2007 la percentuale degli investimenti diretti, nelle zone forti d'Italia, è molto bassa (Centro Nord, 49,2%; Mezzogiorno, 88,6%); al 2010, le percentuali in oggetto sono, in tutta Italia, fra loro allineate.

Va tuttavia considerato che il criterio adottato negli anni di cui si discute ha il pregio di eliminare gli inconvenienti, sul piano distributivo, prodotti dal regime antecedente. La nuova disciplina, infatti, fa riferimento a tutte le entrate correnti (compresi i trasferimenti) e a tutte le spese correnti (compresi gli interessi), ripristinando, in tal modo, nei confronti del Mezzogiorno, condizioni di equità.

10.4. *La disciplina applicata a partire dal 2007.*

La legge finanziaria per il 2007, introdotta con la l. 296/2006, ha ridisegnato la struttura del “patto” prevedendo il ripristino dei saldi finanziari. Le norme suddette si applicano ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e alle Province. Sono escluse, di conseguenza, le Comunità montane e i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti⁴².

Il saldo non viene più calcolato in termini di cassa e di competenza, ma esclusivamente in termini di competenza mista, sulla base della somma algebrica

⁴² In linea generale, destinatari del patto sono le Regioni, le Province autonome, le Province e i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Tuttavia, anche tale aspetto costituisce oggetto di modifiche da parte delle norme relative al “patto”. Così la legge finanziaria per il 2007 ha ad esempio innovato rispetto alla precedente disciplina che indicava quali destinatari del “patto” le Regioni, le Province comprese quelle autonome, i Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti e le Comunità montane con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale.

Viene introdotto, inoltre, il principio contabile dell'obbligatorietà del rispetto del "patto" come elemento necessario per l'approvazione del bilancio di previsione. In particolare, si stabilisce che il bilancio di previsione degli Enti locali soggetti al "patto" deve essere approvato, a decorrere dall'anno 2007, iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza, in misura tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico posto dal "patto" stesso. In tal modo il rispetto delle prescrizioni in tema di "patto" diviene requisito di legittimità dei bilanci di previsione, secondo una norma da considerare vincolante per gli Enti locali. Di conseguenza, nel caso in cui le entrate e le spese non siano iscritte in bilancio in modo da garantire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico stabilito, il collegio di revisione è tenuto ad evidenziare questa difformità sia nel parere sul bilancio che nella relazione da inviare alla Corte dei Conti.

10.5. *La disciplina delle sanzioni.*

Come rilevato, le norme relative al "patto" stabiliscono obiettivi e vincoli della gestione finanziaria delle autonomie locali ai fini della partecipazione di quest'ultime al risanamento della finanza pubblica.

Il corretto funzionamento di questo sistema richiede la responsabilizzazione degli Enti locali, la quale può essere stimolata attraverso il riconoscimento di incentivi, ma anche attraverso la previsione di sanzioni nel caso in cui vengano violate le norme stabilite. Per quanto riguarda queste ultime, si è assistito nel tempo ad una specificazione progressiva delle stesse: il punto di partenza è, anche in questo caso, l'art. 28 della legge 448 del 1998 con il quale si stabiliva di porre a carico degli Enti inadempienti la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento del deficit eccessivo, per la quota ad essi imputabile.

In linea generale, le sanzioni possono essere classificate a seconda che prevedano tagli ovvero ulteriori vincoli. Nel primo caso, il rischio è quello di aggravare in modo insostenibile la situazione dell'Ente inadempiente, dal momento che, nella maggior parte dei casi, la violazione delle norme relative al "patto" deriva da difficoltà oggettive riferite alla tenuta del bilancio. Questa sanzione è stata prevista, ad esempio, dalla legge finanziaria per il 2002 nella quale veniva stabilito che, ove l'ammontare del disavanzo, per cassa, fosse risultato superiore a quello prescritto, l'Ente avrebbe subito un taglio dei trasferimenti ad esso spettanti in misura uguale all'ammontare dello sfondamento. Le risorse in tal modo reperite sarebbero state assegnate agli Enti cosiddetti virtuosi.

La seconda tipologia di sanzioni consiste, invece, nella previsione di ulteriori vincoli rispetto a quelli già prescritti. In tal caso, si pongono problemi di compatibilità con il principio di autonomia delle comunità territoriali ed il rischio è quello di perdite di efficienza dovute a variazioni nei livelli di servizi prodotti, andando così ad incidere sul benessere delle collettività. Tali sanzioni possono ad esempio consistere nel divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo o nel divieto di fare ricorso a mutui per il finanziamento degli investimenti ovvero nell'obbligo di ridurre le spese di acquisto di beni e servizi.

Le due tipologie di sanzioni sopra descritte, tuttavia, possono essere combinate anche in un unico sistema sanzionatorio, come è accaduto nella disciplina del patto di stabilità per il periodo 2009-2011, prevista dal d.l. 112 del 25 giugno 2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. 133 del 6 agosto 2008). Tali disposizioni, infatti, prevedono, come sanzioni per gli Enti inadempienti, la riduzione dei trasferimenti erariali, l'impossibilità di contrarre nuovi mutui, limiti agli impegni della spesa corrente e il blocco delle assunzioni. In particolare, laddove l'Ente non abbia osservato le norme relative al "patto", è prevista la riduzione del contributo ordinario dovuto dal Ministero dell'Interno in misura pari alla differenza

tra il saldo programmatico e quello reale e comunque per un importo non superiore al 5% dello stesso contributo. Inoltre, secondo tale disciplina, l'inadempimento comporta l'impossibilità per l'Ente di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Al fine di controllare il rispetto di tale divieto viene richiesto all'Ente che contrae nuovi mutui di allegare un'apposita certificazione attestante il rispetto del patto di stabilità interno per l'anno precedente: l'istituto finanziatore (o l'intermediario finanziario) non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza di tale attestazione. Un'ulteriore sanzione consiste nell'obbligo di impegnare spese correnti in misura non superiore all'importo annuale minimo degli impegni per lo stesso Titolo effettuati nell'ultimo triennio. È prevista, poi, la sanzione del blocco delle assunzioni per gli Enti locali che non rispettano il "patto" nell'anno precedente. A questi Enti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi forma contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione e ciò anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' previsto che tali Enti non possano stipulare contratti di servizio con soggetti privati, con l'intento di eludere il divieto. La manovra prevede, al comma 10 dell'articolo 61, un'ulteriore sanzione per gli Enti inadempienti, consistente nel taglio del 30% delle indennità degli amministratori locali, nella riduzione dell'indennità dei sindaci e conseguentemente dei compensi degli assessori e consiglieri comunali e provinciali.

Un meccanismo sanzionatorio simile a quello appena descritto, in cui sono presenti sia tagli che ulteriori vincoli, è previsto anche dall'ultima legge di stabilità, la legge 12 novembre 2011 n. 183, la quale rinvia, per quanto riguarda nello specifico la disciplina delle sanzioni da applicare agli Enti inadempienti al patto, all'art 7, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149. In particolare, nell'anno successivo a quello del mancato rispetto del patto, l'Ente locale inadempiente è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di

198

riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque per un importo non superiore al 3% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo. In caso di incapienza dei predetti fondi, gli Enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue⁴³. Si ribadisce, inoltre, l'impossibilità per l'Ente inadempiente di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti, così come l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale ovvero di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi delle disposizioni che prescrivono tale divieto. Resta ferma anche la sanzione consistente nella riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza nella misura del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010. Il mancato rispetto del patto di stabilità interno comporta, infine, il divieto per l'Ente inadempiente di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio.

10.6. *I problemi del patto di stabilità interno.*

Il “patto” presenta criticità attorno alle quali si è sviluppato negli anni un acceso e motivato dibattito.

In primo luogo, ciò che ha suscitato dissenso è stata la stessa denominazione di “patto”. Tale termine, infatti, presuppone di per sé un accordo tra le parti coinvolte e quindi, nel caso specifico, tra le Amministrazioni locali e lo Stato. Nei fatti, tuttavia, il patto di stabilità interno indica il complesso di regole di controllo della finanza locale così come formulato dal Parlamento della Repubblica senza però che

⁴³ A tale proposito, la norma in questione precisa che tale “sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente”.

fosse necessario un previo accordo con i diversi livelli di governo coinvolti. Non essendo, quindi, il “patto” concordato con le Amministrazioni locali, è stato dalle stesse vissuto come una vera e propria imposizione da parte dello Stato. Per questa ragione, negli ultimi anni, si è cercato di pervenire a regole condivise.

Un altro motivo di imbarazzo risiede nel principale obbligo prescritto dal “patto”, ovvero la riduzione del disavanzo. Per gli Enti coinvolti vale, infatti, il principio del pareggio di “situazione economica”, secondo il quale la somma delle spese correnti più l’ammortamento dei mutui deve risultare maggiore o, al limite, uguale alle entrate correnti. Di conseguenza, necessariamente, le entrate correnti superano le spese correnti. Ne deriva che quasi tutti gli Enti locali non presentano situazioni di disavanzo di parte corrente⁴⁴. Tuttavia, le situazioni di insufficienza dei mezzi finanziari, che comunque esistono e sono rilevanti soprattutto nei Comuni del Mezzogiorno, si manifestano piuttosto attraverso deficit di servizi, anche essenziali. Le regole del “patto”, quindi, dovrebbero essere interpretate nel senso di estendere le stesse anche agli Enti locali in avanzo.

Un’altra perplessità concernente la disciplina del “patto” riguarda la sua compatibilità con la riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, con l’art. 119, comma 1. La norma in esso contenuta sancisce che “*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*”. Essa può essere interpretata nel senso che gli Enti citati possono determinare entrate e spese, e di conseguenza anche il saldo tra le due grandezze,

⁴⁴ Negli anni del “patto”, il numero dei Comuni che hanno dichiarato il dissesto è irrisorio. Nel 1998, anno in cui il patto è stato introdotto, solo un Ente con una popolazione di 153 abitanti ha formulato l’ipotesi di bilancio riequilibrato (contro i sette Comuni dell’anno precedente, con una popolazione complessiva di 14.527 abitanti). Per gli anni 2001 e 2002 il numero dei Comuni che hanno dichiarato il dissesto scende a zero. Per quanto riguarda, invece, gli ultimi anni, il dissesto è stato dichiarato da quattro Comuni nel 2009, otto nel 2010 e sei nel 2011 (cinque dei quali presentano una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). Cfr., al riguardo, il Cap. XI.

con un limite, però, nel caso in cui occorra tutelare interessi nazionali preminenti, come è quello del rispetto di patti sottoscritti dall'Italia con altri Paesi. Tuttavia, tale interpretazione giustificerebbe il “patto”, ma non anche le modalità di specificazione dello stesso, soprattutto per quanto riguarda i meccanismi sanzionatori. Una seconda interpretazione inquadra il “patto” tra le materie di legislazione concorrente (art. 117, comma 3), rispetto alle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legge dello Stato. In particolare, secondo questa interpretazione, l'ambito di applicazione del “patto” attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica⁴⁵. In ordine ad essa, quindi, la competenza legislativa è delle Regioni, mentre spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Ovviamente bisogna capire quale livello di specificazione possono presentare tali norme di principio⁴⁶.

10.7. *I vincoli del “patto” e gli investimenti dei Comuni.*

Un'ulteriore ragione di dissenso risiede nel secondo obiettivo perseguito dal “patto”: la riduzione, per ciascun Ente, del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.

⁴⁵ In tal senso si è più volte pronunciata la Corte Costituzionale (sentenze nn. 284 e 237 del 2009; n. 267 del 2006; n. 325 del 2010).

⁴⁶ La Corte Costituzionale ha precisato (in particolare nella sentenza n. 417 del 2005) che rientra nelle facoltà del legislatore statale l'imposizione agli Enti locali di vincoli alle politiche di bilancio, ma soltanto con *disciplina di principio e per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari*. Tali vincoli possono riguardare l'entità del disavanzo ovvero della spesa corrente, limitando in tal modo l'autonomia degli Enti, ma secondo i vincoli costituzionali che consentono una simile azione da parte del legislatore nazionale. La Corte, tuttavia, ha precisato che lo Stato, nell'imporre tali limiti, non deve sostituirsi alle Regioni con prescrizioni che invadono oltre il consentito la sfera di autonomia delle stesse.

Tale obiettivo veniva prescritto dall'art. 28, comma 3, della legge 448/1998. Al riguardo vi è problema per quanto concerne la stessa definizione da dare al termine "debito", che non è specificata neanche nella norma in questione. Dall'insieme della disciplina concernente il "patto", si evince tuttavia che per debito debba intendersi l'ammontare dei mutui e le forme analoghe di indebitamento contratti dall'Ente locale e non ancora estinti⁴⁷.

Una condizione minimale perché si adempia alla norma indicata è quella che l'ammontare dei mutui non estinti cresca in misura inferiore all'incremento percentuale del PIL. Ne deriva, come condizione sufficiente, che l'ammontare dei nuovi mutui che siano stipulati dagli Enti non superi, per ciascun anno, la rata di ammortamento dei mutui in atto, nell'assunto che il PIL a prezzi correnti comunque cresca.

Si tratta di un vincolo la cui incidenza sui comportamenti consentiti è tanto maggiore, quanto minore è stata l'accumulazione pregressa.

Ne consegue che, anche per quanto riguarda questo secondo obiettivo, vi è un problema di ricaduta sulla struttura degli Enti, in particolare per quelli del Mezzogiorno, dove l'accumulazione pregressa è inferiore. Dalla concreta situazione dell'Ente, quindi, dipende la raggiungibilità del risultato della riduzione della dimensione relativa del debito. Questo risultato si raggiunge se la parte di investimenti che è finanziata con debito è pari al rimborso della quota capitale dei mutui contratti. Perciò, quanto maggiore è l'importo dei mutui in essere (e quindi, quanto maggiore è l'importo del capitale accumulato), tanto maggiore è la quota di capitale da rimborsare e tanto maggiore l'importo di investimenti che l'Ente può effettuare pur riducendo il rapporto tra il proprio debito e il PIL. Immaginiamo una situazione limite in cui l'Ente "Nord" ha investito ciascun anno, finanziando con

⁴⁷ Per quanto riguarda le questioni concernenti il debito, cfr. il Cap. I e l'Appendice 3.

debito l'intero ammontare dell'investimento, mentre l'Ente "Sud" non ha affatto investito. Per effetto dei vincoli al debito, l'Ente "Nord" potrà ancora investire, fruendo per di più del premio concesso agli Enti virtuosi, mentre all'Ente "Sud", ove non possa accumulare avanzi o vendere proprietà mobiliari o immobiliari, l'investimento è addirittura proibito.

10.8. *La legge 42 e il patto di stabilità interno.*

Appare opportuno soffermarsi sui cambiamenti di disciplina, reali o apparenti, annunciati dalla legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Al riguardo, va detto che la legge delega non è sopraordinata rispetto alla legislazione che sarà prodotta successivamente ad essa, essendo le stesse di pari rango; pertanto, se sul piano del merito non risultano contributi effettivamente significativi, i contenuti della legge delega e quelli stessi dei decreti delegati saranno privi di effetti. Tuttavia, non mancano le disposizioni che presentano un contenuto realmente utile e innovativo.

In via generale, hanno ad oggetto la disciplina del "patto" le disposizioni che seguono:

— all'art. 2, comma 2, lettera *b*), è indicato tra i principi e criteri direttivi generali "il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali";

— lo stesso articolo e comma, alla lettera *g*), stabilisce "l'adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita" stabilito in sede UE;

— all’art. 5, comma 1, lettera *a*), è stabilito che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica “concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale ed indebitamento”;

— all’art. 18, comma 1, è attribuito al Governo il compito di proporre “previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte [tra l’altro] a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l’obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell’autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali”;

— all’art. 27, comma 1, è stabilito che gli impegni risultanti dal patto di stabilità interno e dall’assolvimento degli obblighi comunitari sono posti a carico, altresì, delle Regioni a statuto speciale;

— infine, all’art. 28, comma 1, è affermato che “l’attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita”.

Altre norme della legge delega in questione riguardano la disciplina delle sanzioni previste nel caso di inadempienze concernenti il “patto”. Come le disposizioni sopra citate, anche queste si presentano prive di elementi realmente innovativi ad eccezione della norma contenuta nell’art. 2, comma 2, lettera *h*), in cui è attribuito ai decreti delegati il compito di individuare “i principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata e coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Città

metropolitane, delle Province e dei Comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, [sarà individuato] un termine entro il quale Regioni ed Enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e saranno previste sanzioni in caso di mancato rispetto di tale termine; [dovranno essere individuati] i principi fondamentali per la redazione, entro un determinato termine, dei bilanci consolidati delle Regioni e degli Enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati, con previsione di sanzioni, a carico dell'Ente in caso di mancato rispetto di tale termine". Si profila in tal modo, sia pure limitato al fine di assicurare il rispetto del "patto", una riforma dei bilanci degli Enti territoriali.

La legge delega prevede, inoltre, meccanismi premianti per gli Enti definiti virtuosi. Il forte rischio è quello che la "virtuosità" valga soprattutto per i Comuni a maggiore capacità fiscale, per i quali è più agevole tenere conto dei vincoli e nei quali l'effetto della norma, in termini di contenimento della spesa, ha potuto essere largamente anticipato. Si tratta delle norme che seguono:

— all'art. 2, comma 2, lett. z), con riferimento ai contenuti dei decreti delegati, è indicata tra i principi e i criteri direttivi, tra l'altro, "la premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari"; è stabilita altresì, "la previsione che le sanzioni di cui alla lettera z) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci o nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica" (cfr. l'art. 2, comma 2, lettera aa));

— l'art. 17, comma 1, lett. b), stabilisce che con i decreti delegati debba essere assicurato "il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di

competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascuna Regione e ciascun Ente locale; dovranno altresì determinarsi i parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria”.

10.9. *La “golden rule” nella legge delega.*

Il contenuto effettivamente utile ed innovativo, riferito al patto di stabilità interno, che è recato dalla legge delega consiste nell'introduzione, al livello regionale, di regole di *golden rule*. Rileva anzitutto l'indicazione, ben chiara, dell'art. 17, comma 1, lett. c), in cui tra i principi e i criteri direttivi nell'esercizio della delega è stabilito l'impegno di assicurare il raggiungimento “degli obiettivi nei saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni”.

Più complicata è la regola stabilita nell'art. 12, comma 1, lett. l), della legge delega. Si dice in detta lettera l) che con i decreti delegati occorrerà stabilire “che la legge statale, nell'ambito della premialità ai Comuni e alle Province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli Enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla Regione di appartenenza dell'Ente locale o da altri Enti locali della medesima regione”.

L'interpretazione immediata della norma di cui alla lettera l) dell'art. 12 rischia di essere quella secondo la quale laddove si tratti di spese in conto capitale di

Enti locali finanziate con trasferimenti della Regione o di altri Enti locali non si applichino (all'Ente beneficiario) le regole del patto di stabilità interno. In un sistema che sempre di più si muove nella direzione dei saldi, e cioè in conformità al patto di stabilità e crescita stipulato in sede UE, ciò che conta è il finanziamento con debito: perciò, l'interpretazione anzidetta rende del tutto nullo il contenuto della norma.

Invece, l'interpretazione appropriata è altra: supponiamo che, in una certa Regione, il "disavanzo" complessivamente consentito sia di 100: il disavanzo, e cioè il debito (eventualmente il mutuo), non può che essere riferito a spese d'investimento, dati i vincoli di legge, ed anche il vincolo di norma costituzionale, che sono in atto. Supponiamo che su 100 la quota ammissibile attribuita ad un certo Ente sia 20. Se la Regione, o altro Ente locale, "rende disponibile" sulla sua quota di debito ammesso l'importo mutuabile di 10, questo importo si pone fuori dal vincolo, riferito al saldo, del patto di stabilità interno, sicché l'Ente beneficiario potrà indebitarsi per 30. Ha senso che tutto ciò sia definito dalla Regione con legge regionale di ridefinizione dei vincoli, all'interno dell'importo 100 risultante dalla legge statale. Per gli Enti che insistono sul territorio regionale sarà necessaria una attività di "concertazione", come indica appropriatamente l'art. 17, comma 1, lettera c), già citata; sarà buona cosa, cioè, che il ridisegno sia accettato, con appropriata contropartita, dalle parti in causa.

Con le norme che abbiamo riportato la legge delega apre (ed anzi, ha già fin da ora aperto) una prospettiva di regionalizzazione del "patto", nel senso che le Regioni, limitatamente alle spese in conto capitale, possono attribuire le risorse necessarie a ciascun Ente locale, secondo le sue effettive esigenze di spesa. I relativi vincoli dovranno essere specificati, come abbiamo detto ampiamente, al livello regionale. In sintesi, ciascuna Regione potrebbe "cucirsi addosso" (potrebbe cucire addosso agli Enti che insistono sul suo territorio) un proprio "patto", operazione con

riferimento alla quale le indicazioni contenute nella legge delega possono costituire un saldo appiglio normativo.

Se è consentito alle Regioni di introdurre vincoli sulla spesa in conto capitale, le si conferisce di fatto la facoltà di introdurre regole di *golden rule*. Sotto un ulteriore aspetto, la responsabilizzazione potrebbe rendere possibile far rientrare nel “patto” i Comuni più piccoli, il che è in via generale opportuno.

10.10. *Patto di stabilità interno 2011-2013.*

La norma di riferimento per gli anni 2011-2013 è la legge di stabilità 2011 (l. 220/2010), che prevede un irrigidimento delle condizioni del “patto” nella prospettiva di una forte riduzione degli investimenti dei Comuni.

Il criterio di calcolo del saldo resta impostato sulla competenza mista, che tiene conto della competenza di parte corrente e della cassa di conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti. Sulla base di questo criterio, viene calcolato il duplice obiettivo imposto agli Enti locali: il primo, definito “strutturale”, relativo al saldo zero, e il secondo, “specifico”, relativo all’applicazione di percentuali alla spesa corrente media del triennio 2006-2008. Calcolato l’obiettivo e diminuito della riduzione dei trasferimenti (ex art. 14 del d.l. 78/2010), l’importo risultante va confrontato con l’obiettivo scaturito dalla legge precedente (legge 113/2008) e il 50% della differenza va applicato in aumento o in diminuzione, a seconda che la differenza sia negativa o positiva. L’importo così ottenuto diventa il nuovo obiettivo per l’Ente.

Un’altra novità riguarda le regole relative al ricorso all’indebitamento: il parametro di calcolo, ovvero il rapporto percentuale tra le spese per interessi e le entrate dei primi tre titoli dei bilanci comunali (entrate tributarie, entrate derivanti da contributi e trasferimenti, entrate extratributarie), è fissato al 12% per il 2011, al

10% nel 2012 e all'8% nel 2013. Il 75% dei proventi degli oneri di urbanizzazione può essere utilizzato anche per il biennio 2011–2012 per coprire la spesa corrente ordinaria.

In caso di mancato rispetto delle regole del “patto”, la legge prevede a carico degli Enti inadempienti le seguenti sanzioni: taglio dei trasferimenti per un importo proporzionale allo sforamento, blocco delle assunzioni, riduzioni delle indennità degli amministratori e vincoli all'accesso ai mutui ed alle altre forme di indebitamento. Con la nuova normativa, inoltre, vengono considerati inadempienti anche gli Enti che non inviano in tempo i dati del monitoraggio sui bilanci.

10.11. *La regionalizzazione del patto di stabilità interno.*

Come sopra accennato, la nuova disciplina prevede un irrigidimento delle regole relative al “patto”, che ricade direttamente sugli Enti locali ad esso sottoposti. Al fine di limitare per quanto possibile gli effetti negativi, la normativa consente forme di gestione a livello regionale (cosiddetta regionalizzazione) del patto di stabilità interno. In particolare, sono previste due tipologie di “patto regionale”, a seconda che la compensazione sia verticale o orizzontale.

Il “patto regionale” verticale è disciplinato dal comma 138 dell'art. 1 della legge 220/2010. È consentito alle Regioni⁴⁸ di autorizzare gli Enti locali compresi nel loro territorio a peggiorare il saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale. Questo peggioramento è compensato da un rafforzamento, dello stesso importo dell'obiettivo programmatico della Regione. Le Regioni, in sede di certificazione, dovranno dichiarare che la rideterminazione del proprio obiettivo di cassa è stata realizzata attraverso una riduzione dei pagamenti

⁴⁸Tale possibilità è esclusa per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome di Trento e Bolzano.

finali in conto capitale soggetti ai limiti del patto di stabilità e che la rideterminazione del proprio obiettivo di competenza è stata realizzata attraverso una riduzione degli impegni correnti soggetti ai limiti del “patto”.

Per quanto riguarda, invece, il “patto regionale” orizzontale, esso è disciplinato dal comma 141, dell’articolo 1, della suddetta legge di stabilità e prevede la possibilità, per le Regioni, di integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, ferme restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni e l’importo dell’obiettivo complessivamente determinato in applicazione dei commi da 87 a 124 per gli Enti locali della Regione. Ai sensi del successivo comma 142, è previsto che le Regioni definiscano e comunichino agli Enti locali il nuovo obiettivo annuale del patto di stabilità interno, determinato anche sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali.

Con la regionalizzazione, il rispetto del patto di stabilità deve essere garantito dagli Enti territoriali residenti in una regione considerati nel loro complesso e non quindi da ciascun Ente (Comuni, Province, Regione).

Lo strumento della regionalizzazione, così come sopra descritto, appare, almeno potenzialmente, utile al fine di limitare gli effetti negativi che derivano dalla nuova disciplina del “patto”. Tuttavia, secondo un’indagine realizzata dall’ANCE sulla base dei documenti ufficiali disponibili a metà dicembre 2010⁴⁹, solo 9 Regioni hanno utilizzato una delle due tipologie di “patto regionale” nel biennio 2009-2010, come è mostrato in Tab.5.

In particolare, le Regioni hanno adottato principalmente la compensazione verticale cedendo quote di “patto” di competenza regionale ovvero riducendo i

⁴⁹ ANCE, Patto di stabilità interno: l’opzione regionalizzazione, febbraio 2011.

pagamenti della Regione allo scopo di sbloccare un importo equivalente di pagamenti degli Enti locali.

Tab. 5. *L'intervento delle Regioni per limitare gli effetti del patto (valori in milioni di euro)*

| Regioni (a) | Compensazione Orizzontale | | | Compensazione Verticale | | |
|-----------------------|---------------------------|------------|-------|-------------------------|------------|-------|
| | Previsto | Utilizzato | | Previsto | Utilizzato | |
| | | 2009 | 2010 | | 2009 | 2010 |
| Piemonte | SI | | 4,0 | SI | 76,1 | 65,0 |
| Lombardia | SI | | | SI | 40,0 | |
| Trentino-Alto Adige | NO | | | NO | | |
| Veneto | NO | | | NO | | |
| Friuli Venezia Giulia | NO | | | NO | | |
| Liguria | SI | | | SI | 8,3 | |
| Emilia-Romagna | SI | | | SI | 33,4 | 92,1 |
| Toscana | SI | | | SI | 100,0 | 60,0 |
| Umbria | NO | | | SI | 1,3 | 3,8 |
| Marche | in corso | | | in corso | | |
| Lazio | SI | | 118,6 | SI | | 152,0 |
| Abruzzo | NO | | | NO | | |
| Molise | NO | | | NO | | |
| Campania | NO | | | NO | | |
| Puglia | NO | | | NO | | |
| Basilicata | NO | | | SI | | 2,6 |
| Calabria | NO | | | NO | | |
| Sicilia | SI | | | SI | | |
| Sardegna | SI | | | SI | | 24,8 |
| TOTALE | | 0,0 | 122,6 | | 259,1 | 400,3 |

(a) La Valle d'Aosta non è indicata in tabella perché solo un Comune è soggetto al patto (Aosta).

Fonte: ANCE, Patto di stabilità interno: l'opzione regionalizzazione, febbraio 2011.

La compensazione orizzontale, invece, è stata utilizzata soltanto da due Regioni e limitatamente all'anno 2010, nonostante essa consenta di liberare importi di pagamenti maggiori e senza incidere sui pagamenti della Regione. Tale ultima compensazione presenta potenzialità più forti rispetto a quella verticale, così è mostrato nella Tab. 2, da cui risulta che l'attuazione del "patto regionale" orizzontale nel 2009 avrebbe consentito di liberare più di 1,1 miliardi di euro di pagamenti. Incidentalmente, va rilevato che il grado di ottemperanza risultante per i Comuni del Mezzogiorno (cfr. Tab. 6) è molto superiore a quello mostrato dal resto d'Italia. Ciò vale con riferimento sia al numero degli Enti adempienti sul totale di quelli

sottoposti a monitoraggio (11,9% per il Centro Nord; 8,1% per il Mezzogiorno), sia in termini di percentuale della somma degli addendi negativi su quella della somma degli addendi positivi che è mostrata in Tab. 6 (38,8% per il Centro Nord; 12,9% per il Mezzogiorno).

Tab. 6. Il patto di stabilità interno dei Comuni nelle Regioni a statuto ordinario nel 2009

| Regioni (a) | Enti monitorati dal MEF | | Enti adempienti | | Enti inadempienti | |
|----------------|-------------------------|---|-----------------|---|-------------------|---|
| | Numero totale | Differenza tra saldo previsto e realizzato (migliaia di euro) | Numero | Differenza tra saldo previsto e realizzato (migliaia di euro) | Numero | Differenza tra saldo previsto e realizzato (migliaia di euro) |
| Piemonte | 141 | 155.960 | 127 | 180.352 | 14 | -24.392 |
| Lombardia | 456 | -11.046 | 389 | 175.417 | 67 | -186.463 |
| Veneto | 271 | 38.846 | 224 | 136.482 | 47 | -97.636 |
| Liguria | 55 | 45.533 | 50 | 66.436 | 5 | -20.903 |
| Emilia-Romagna | 193 | 98.827 | 184 | 119.804 | 9 | -20.977 |
| Toscana | 162 | 99.833 | 157 | 117.515 | 5 | -17.682 |
| Umbria | 34 | 15.685 | 33 | 28.629 | 1 | -12.944 |
| Marche | 71 | 33.812 | 61 | 51.583 | 10 | -17.771 |
| Lazio | 126 | 171.089 | 123 | 183.404 | 3 | -12.315 |
| Abruzzo | 58 | 21.481 | 55 | 37.262 | 3 | -15.781 |
| Molise | 13 | 7.810 | 13 | 7.810 | 0 | 0 |
| Campania | 204 | 237.826 | 195 | 255.509 | 9 | -17.683 |
| Puglia | 174 | 86.541 | 155 | 113.347 | 19 | -26.806 |
| Basilicata | 33 | 26.182 | 30 | 27.772 | 3 | -1.590 |
| Calabria | 80 | 71.775 | 72 | 76.894 | 8 | -5.119 |
| TOTALE | 2.071 | 1.100.154 | 1.868 | 1.578.216 | 203 | -478.062 |

(a) La Valle d'Aosta non è indicata in tabella perché solo un Comune è soggetto al patto (Aosta).

Fonte: ANCE, Patto di stabilità interno: l'opzione regionalizzazione, febbraio 2011.

Il vantaggio della regionalizzazione è quello di rendere maggiormente flessibili le regole relative al “patto”, consentendo così un aumento della capacità di spesa degli Enti ed uno sblocco dei pagamenti per opere pubbliche. Inoltre, attraverso lo strumento della regionalizzazione, gli Enti medesimi possono più facilmente evitare di incorrere nelle sanzioni previste in caso di mancato rispetto del “patto”, senza vedere limitata la propria capacità ad investire e, quindi, senza conseguenze negative a carico delle collettività in essi ordinate.

Cap. XI. Le questioni del dissesto

11.1. *L'istituto del dissesto.*

L'art. 244 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL) fa dipendere lo stato di dissesto degli Enti locali da due circostanze:

- a) l'impossibilità, in cui l'Ente si ritrovi, di svolgere le sue funzioni e di assicurare ai cittadini i servizi indispensabili;
- b) la non agibilità del bilancio, e della gestione dell'Ente attraverso il bilancio, che sia prodotta dalla impossibilità di fare fronte con rimedi ordinari ai debiti pregressi.

La ragione principale dell'istituto è nella prima delle due circostanze. Con riferimento ad essa, peraltro, l'istituto del dissesto è stato introdotto nel nostro ordinamento: l'art. 25 del d.l. 66/1989, convertito in modificazioni dalla legge 144/1989, stabilisce che sono tenuti a deliberare un piano di risanamento gli Enti locali che non siano nelle condizioni di garantire "l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari".

Solo nel 1993 (cfr. l'art. 21 del d.l. 8/1993, convertito dalla legge 68/1993) le fattispecie rilevanti ai fini della dichiarazione di dissesto sono state accresciute includendo in esse l'ipotesi che sussistano debiti dell'Ente cui non possa farsi fronte né con il mezzo ordinario del ripristino dell'equilibrio di bilancio, oggi regolato dall'art. 193 del TUEL, né con quello straordinario del riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio, di cui all'art. 194 del TUEL.

11.2. *Servizi primari; servizi indispensabili; livelli essenziali di spesa.*

Già l'art. 25 del D.L. n. 66/1989 afferma il diritto delle comunità locali a vedersi comunque garantiti servizi definiti "primari". Nei successivi anni si è giunti ad una diversa formulazione che è conforme a quella contenuta nella legge

142/1990. In questo importante provvedimento, all'art. 54, comma 5, si fa riferimento ai servizi "indispensabili". In applicazione della legge 142/1990, nel d.m. 23 maggio 1993 sono elencati, al fine di sottrarre all'esecuzione forzata le risorse necessarie alla prestazione di essi, "servizi essenziali". Nel d. lgs. n. 77/1995, sia ai fini del dissesto (art. 77) che a quelli concernenti le procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli Enti locali (art. 113), è fatto riferimento alla terminologia della legge 142/1990 (servizi indispensabili). La medesima espressione si ritrova nel TUEL (cfr., rispettivamente, gli artt. 244 e 159).

Rispetto a queste locuzioni, il testo dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, laddove è scritto che lo Stato ha competenza esclusiva nella disciplina concernente la determinazione dei *livelli essenziali* delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, costituisce un evidente progresso. Ciò che è indispensabile, o essenziale, e comunque oggetto di tutela non è, oggi, una tipologia di servizi, o addirittura di spese (le spese "obbligatorie" di cui al Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934), ma un *livello* di prestazioni che lo Stato medesimo ha l'impegno di determinare. La diversa formulazione dell'art. 54, comma 5, della legge 142/1990, poi acriticamente accolta nel TUEL, ha prodotto incongruenze serie sia in ordine alla disciplina dei trasferimenti, sia per quanto concerne quella riferita alla non pignorabilità da parte dei creditori delle somme ad essi dovute. È sbagliato, infatti, privilegiare la qualità della spesa, senza determinare l'importo ritenuto appropriato (essenziale) di essa.

11.3. *Dissesto e gestione attraverso il bilancio.*

È singolare ed intrigante il punto che la seconda circostanza prevista nell'art. 244 del TUEL (cfr. il § 11.1) sia stata *aggiunta*, con l'art. 21 del d.l. 8/1993, alla prima. L'impossibilità di gestire con rimedi ordinari la situazione finanziaria

dell'Ente rileva non (soltanto) in quanto impedisca alla comunità locale la fruizione di servizi indispensabili, ma in quanto essa non consente all'Amministrazione il controllo dei flussi di spesa che sono decisi attraverso le procedure democratiche di definizione del bilancio. Viene in tal modo riconosciuto un diritto della comunità locale al bilancio, cioè a decidere, con riferimento ad un certo esercizio, quale uso debba farsi, a fini di produzione dei servizi pubblici locali, dei suoi propri danari. Questo diritto è compromesso comunque se il bilancio (preventivo) *non può* essere chiuso in pareggio (disavanzo strutturale), ma è impedito altresì allorché la situazione dei debiti pregressi produce una pressione sulla cassa dell'Ente incompatibile con l'ordinata gestione delle attività.

Si noti che se il bilancio preventivo, compresa la sistemazione dei debiti pregressi, è in equilibrio, ciò comporta che il saldo di bilancio valga un numero ben determinato (zero). Il consentire, in via di principio, che il bilancio sia in disavanzo (saldo minore di zero) significa riconoscere che il saldo medesimo possa assumere un qualsivoglia valore negativo: la gestione del disavanzo, come esperienze del nostro Paese hanno per il passato chiaramente mostrato, diviene mero problema di gestione della cassa in termini di rapporti via via più affannosi con i creditori, con i fornitori e con le banche. Il disavanzo in tal modo si avvita, fino a produrre una situazione di totale ingestibilità.

Si tratta di una ipotesi che richiede oggi tutela *ex art.* 120, comma 2, della Costituzione, e cioè l'esercizio di un potere sussidiario del Governo.

11.4. *Il bilancio stabilmente riequilibrato.*

Come è noto, la deliberazione del dissesto comporta in primo luogo la definizione e l'approvazione con decreto del Ministero dell'interno di un bilancio stabilmente riequilibrato (cfr. il Capo IV del Titolo VIII della Parte II del TUEL). Sono per mezzo di esso definite, con il concorso e con il consenso dello Stato, le

condizioni per mezzo delle quali l'equilibrio finanziario può essere ripristinato. L'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato comporta, nella storia dell'Ente locale dissestato, un momento chiaro di discontinuità. Ciò che è prima del bilancio (che è riferito a debiti *comunque riferiti* ad atti e fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno antecedente all'ipotesi di bilancio riequilibrato: cfr. l'art. 268-ter, comma 1, del TUEL) pertiene al dissesto; ciò che è dopo di esso concerne l'Ente risanato.

L'Ente risanato è, in realtà, *altro soggetto*, che ha regole diverse di gestione. Spetta oggi allo Stato stabilire i criteri della *successione* riferita ai rapporti tra l'Ente estinto e quello che viene a costituirsi per effetto della procedura di risanamento, e cioè per effetto del bilancio stabilmente riequilibrato di cui all'art. 261 del TUEL. Per questo motivo la questione del ritorno *in bonis* dell'Ente dissestato si riduce ad essere non altro che una mal posta analogia.

L'assunto qui sostenuto, di una sostanziale discontinuità tra Ente dissestato e gestione stabilmente risanata, è oggi rafforzato dalla nuova disciplina costituzionale. L'art. 119, commi da 2 a 4 della Costituzione ha mutato radicalmente, infatti, il significato effettivo delle norme concernenti il dissesto, chiarendone l'effettiva natura *di procedura concorsuale* tra i creditori, analoga a quella prevista per gli imprenditori privati. Il comma 4 dell'art. 119 stabilisce che le risorse dell'Ente (tributi ed entrate propri; partecipazioni; fondo perequativo) coprono integralmente il fabbisogno per le "funzioni attribuite" all'Ente. In via generale, la sufficienza dei mezzi finanziari è riferita ai *livelli standard* delle aliquote e tariffe (alla "capacità fiscale" dice l'art. 119, comma 3). Perciò, la sufficienza costituisce un *prius* anche rispetto alle questioni del dissesto, il che conferma l'ipotesi di discontinuità tra gestione dissestata e gestione risanata.

La procedura del risanamento non è, per la comunità ordinata nell'Ente già dissestato, gratuita: hanno nel modo più evidente natura sanzionatoria l'art. 251,

comma 1, del TUEL, che impone di determinare il bilancio dell'Ente dissestato applicando *nella misura massima* consentita i tributi e le tariffe di propria spettanza, e l'art. 249 dello stesso TUEL, che vieta all'Ente di contrarre nuovi mutui per investimenti con oneri a proprio carico.

Si noti che i vincoli e i divieti di cui si tratta sono stabiliti non con riferimento alla misura che è necessaria ai fini del riequilibrio, ma indipendentemente da essa. Soltanto con l'art. 1, comma 157, della legge 662/1996, e cioè sette anni dopo l'introduzione dell'istituto, sono stati "esonerati dall'applicazione obbligatoria degli aumenti delle aliquote massime di imposte, e tasse (...) gli Enti locali dissestati che presentino consuntivi in attivo, per due esercizi finanziari consecutivi, della gestione riequilibrata".

Va riconosciuto, in secondo luogo, che all'atto della definizione dei modi della chiusura del dissesto possono, attraverso il decreto del Ministro che è previsto nel comma 5 dell'art. 268-*bis* del TUEL, essere stabilite regole, anche tributarie, riferite alle scelte finanziarie dell'Ente risanato.

È stabilito, altresì, che nel caso di nuova situazione, non rimediabile, di crisi (cfr. l'art. 268, comma 2, del TUEL) il Ministro dell'Interno *imponga* le misure necessarie per il risanamento, *anche in deroga alle norme vigenti* e comunque senza oneri per lo Stato.

11.5. *L'ipotesi di abolizione dell'istituto del dissesto.*

La disposizione di cui al comma 5 dell'art. 268-*bis*, citato, è funzionale alla successione nei rapporti tra Ente dissestato ed Ente stabilmente risanato. Essa rinvia ai poteri surrogatori dello Stato, oggi stabiliti in modo chiaro con la riforma del Titolo V della Costituzione. Ricordiamo, al riguardo, che l'art. 120, comma 2, della Costituzione stabilisce che il Governo può sostituirsi agli organi dei Comuni "qualora lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

diritti civili e sociali”. Questo potere ha alla base il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, comma 1, della Costituzione.

È opportuno ricordare, a questo riguardo che l’art. 31 della L. 27 dicembre 2002, n. 289, come da ultimo modificato con l’art. 5 del D.L. 29 marzo 2004, n. 80, dice testualmente:

“In attesa che venga data attuazione al Titolo V della Parte seconda della Costituzione e che venga formulata la proposta al Governo di cui all’art. 3, comma 1, lettera b) della legge 289/2002, in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” l’applicazione delle norme del Titolo VIII della Parte seconda del TUEL è sospesa.

Si è rimasti in attesa, per la definizione delle norme concernenti il risanamento finanziario degli Enti locali, di una proposta che la Commissione Vitaletti aveva l’impegno di recare al Governo. Per effetto delle successive vicende l’impegno è stato, in realtà, disatteso.

Si tratta, in ogni caso, di responsabilità che direttamente risulta da norma costituzionale. Deve perciò pensarsi che ad essa il Governo non possa sottrarsi. Questa ipotesi è tanto fondata che il provvedimento 2004 ha modificato nel senso che abbiamo riportato la legge finanziaria 2003. In quest’ultimo provvedimento era invece (erroneamente) scritto che le disposizioni del Titolo VIII della Parte II del TUEL “sono abrogate”. L’epilogo è ancora da scrivere.

11.6. *Il dissesto e l’aumento della misura massima dei tributi.*

Nel caso degli Enti dissestati, vi è l’obbligo di determinare il bilancio applicando *nella misura massima* consentita i tributi di propria spettanza (cfr. l’art. 251, comma 1, del TUEL). È ora dubbio che, nel nuovo contesto costituzionale ed in mancanza di uno specifico intervento riferito ai poteri del Governo di cui all’art. 120,

comma 2, della Costituzione, l'obbligo di cui all'art. 251 del TUEL abbia ancora fondamento. È ben chiaro, tuttavia, che l'art. 251 del TUEL è tuttora vigente. Ad esso puntualmente gli Enti si attengono. In ogni caso, come è stabilito nell'art. 261, comma 3, del TUEL e come abbiamo già rilevato, lo Stato specificamente approva il bilancio riequilibrato, che viene sottoposto alla Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali ed approvato dal Ministro dell'Interno con proprio decreto. In quella sede, *ai fini della gestione risanata*, sarà stabilita la misura appropriata delle tariffe.

11.7. *Le maggiori entrate e il vincolo di destinazione.*

La sostanza della questione posta in §§ 11.5 e 11.6, a ben vedere, concerne il vincolo di destinazione. Si tratta di stabilire se l'Ente dissestato abbia il dovere di applicare maggiori tributi al fine di predisporre risorse da destinare al soddisfacimento dei creditori. In realtà, il vincolo è escluso in modo esplicito dall'art. 119, comma 3, della Costituzione: è peraltro evidente che, se non vi è vincolo di destinazione per le entrate provenienti da trasferimenti erariali, a maggior ragione non può esservi per quanto provenga da tributi ed entrate propri e da partecipazioni.

Anche se non vi è vincolo di destinazione (e a maggiore ragione ove esso si applichi), è ben chiaro il diritto della comunità dei cittadini, che è oggi preminente in forza di norma costituzionale, a fruire in concreto (del livello normale: cfr. il comma 5 dell'art. 119) delle funzioni pubbliche attribuite all'Ente, a fronte delle entrate *standard* di cui all'art. 119, commi 2 e 3, della Costituzione. Ove si tratti del livello essenziale delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), il diritto della comunità locale dell'Ente risanato a fruirne è non derogabile; la tutela di esso è, fra l'altro, assicurata dall'art. 159 del TUEL (non pignorabilità delle somme destinate ai "servizi indispensabili").

11.8. *Lo Stato e la gestione dell'Ente dissestato.*

Abbiamo sostenuto, nella prima parte di questo scritto, che l'Ente risanato è *altro soggetto*, che succede nella situazione dei rapporti riferiti all'Ente dissestato a valle di una procedura concorsuale. Nell'impianto attuale della Costituzione vi è margine per un intervento dello Stato, di natura surrogatoria, concernente le modalità del passaggio tra Ente dissestato e gestione stabilmente risanata.

Il protagonista della storia è lo Stato o, per dire meglio, il Governo (il Ministro dell'Interno). Ciò è conforme fra l'altro al disposto dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, che assegna, appunto, al Governo poteri surrogatori.

Rispetto alla gestione risanata, è il Governo (il Ministro dell'Interno) ad approvare il bilancio stabilmente riequilibrato dell'Ente (cfr. l'art. 261, comma 3., del TUEL). L'Ente attraverso il bilancio subisce vincoli in materia di tributi e tariffe (art. 251 del TUEL); di contrazione di mutui (art. 249 del TUEL); di gestione del bilancio dal lato della spesa (art. 250 del TUEL); di spesa per il personale e dotazione organica di esso (art. 259 del TUEL).

Spetta allo Stato fare valere in concreto questi vincoli. Va detto peraltro in modo del tutto chiaro che debbono essere tenute ben ferme le finalità dell'istituto. Queste finalità non consistono, evidentemente, nel *pieno* soddisfacimento dei crediti, ma nella tutela dei diritti, ormai costituzionalmente sanciti, dei cittadini, in ordine alle questioni proposte nei punti a) e b) di § 11.1. Solo se, a valle della procedura di risanamento, le due finalità indicate in detto paragrafo sono *entrambe* stabilmente realizzate, può dirsi che la procedura in oggetto ha realizzato i suoi fini.

11.9. *La questione del soddisfacimento dei creditori.*

Riguardo alla sistemazione del pregresso, il primo ordine di questioni concerne la determinazione della massa passiva oggetto del risanamento. La

disciplina in oggetto è strettamente di competenza dello Stato in forza del disposto dell'art. 120 della Costituzione. Non vi è, dunque, questione di coordinamento nel senso dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Il piano dei principi (delle indicazioni concernenti la natura sostanziale dell'istituto) è pertinente, il che è riconosciuto nell'art. 31 della legge 289/2002, già citato.

Naturalmente, nel caso in cui le regole del Titolo VIII della Parte II del TUEL, concernenti l'accertamento della massa passiva (artt. 254 e 258 del TUEL) e della massa attiva (art. 255 del TUEL) consentano pienamente la sistemazione del pregresso, non vi è problema. Anche in questa ipotesi, tuttavia, non è affatto detto che tutti i crediti vantati *debbano* essere integralmente soddisfatti. Vi è infatti questione ove il debito sia venuto in essere in violazione delle regole dell'art. 191 del TUEL. Se non vi è, a monte, regolare impegno di spesa (commi 1 e 4 dell'articolo citato); se non può dimostrarsi l'effettivo arricchimento e beneficio della comunità locale per effetto della fornitura di cui si tratta (comma 1, lettera *e*), dell'art. 194 del TUEL), allora è del tutto appropriato il parziale soddisfacimento del creditore, così come esso risulti per effetto dell'applicazione (comunque opportuna) dell'art. 258 del TUEL, che ha ad oggetto la procedura semplificata, con sommaria delibazione dei debiti, di definizione del dissesto.

Un secondo punto è, al riguardo, importante. Quale che sia la "storia" del debito, o il momento del suo accertamento, deve essere *regola indefettibile* l'uguaglianza delle condizioni (la *par condicio*) riferita ai debiti che abbiano comunque origine da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno antecedente a quello cui il bilancio stabilmente riequilibrato è riferito. La norma (e talune non avvedute applicazioni di essa) ha consentito di usare i meccanismi giudiziari come scorciatoia per ottenere un più pronto ed anche un più pieno soddisfacimento dei debiti. Oggi vale, con il d.l. 80/2004 (cfr. l'art. 5, comma 2), il

punto che debbano essere compresi nel risanamento tutti i debiti *correlati* ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno antecedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pure se accertati, anche con *provvedimento giurisdizionale*, successivamente a tale data. Ricordiamo qui che con l'art. 268-ter, comma 1, del TUEL è detto con chiarezza che la *misura* nella quale questi debiti devono essere soddisfatti è quella definita con la procedura di cui all'art. 268-bis, comma 5. Si tratta, evidentemente, ed in ispecie ove sia applicata (come è auspicabile) la procedura semplificata di cui all'art. 258 del TUEL, di assicurare a tutti i creditori il *medesimo trattamento*.

11.10. *Gli interessi sulle somme dovute.*

Sia in ordine alla particolare ipotesi proposta in § 11.3 (sufficienza delle risorse rispetto alla massa passiva), sia in via generale, si pone la questione degli interessi dovuti a fronte dell'indebitamento pregresso. Come è noto, nell'art. 248, comma 4, del TUEL è scritto che “dalla data della deliberazione di dissesto e sino alla approvazione del rendiconto di cui all'art. 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate *non producono* più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria” (il corsivo è nostro).

Si tratta, in realtà, di sanzione applicata al creditore. Essa ha senso se (e solo se) il credito sia venuto in essere in violazione del comma 1 dell'art. 191 del TUEL.

Non rileva la questione del ritorno *in bonis* del debitore per i motivi ampiamente proposti in § 11.4, né rileva la questione della disparità di trattamento con i creditori di imprenditori privati insolventi. Se gli interessi fossero *comunque* dovuti dall'Ente locale, che è *tenuto* al risanamento, mentre il creditore di imprenditori falliti sconta l'alea del *non ritorno* di essi *in bonis*, si porrebbe viceversa un problema di disparità di trattamento a sfavore di quest'ultimo.

Si deve invece considerare, *de jure condito*, che tutta la disciplina riferita al dissesto è disciplina speciale concernente un debitore peculiare. D'altra parte, a ben vedere, la Corte Costituzionale, allorché la riforma del Titolo V della Costituzione non era stata ancora approvata (sentenza n. 242/1994), ha detto utilmente che la questione degli interessi si sarebbe posta in un momento diverso, successivamente al termine di cui al comma 4 dell'art. 248 (approvazione del rendiconto). Solo allora la questione degli interessi sarebbe divenuta rilevante (e avrebbe potuto, come di fatto può essere, diversamente risolta).

De jure condendo, sarebbe buona cosa se, sul piano dei principi, la faccenda fosse definita con legge. Potrebbe semplicemente stabilirsi che, per lo specifico delle *diverse* situazioni concrete, il decreto del Ministro dell'Interno di cui al comma 5 dell'art. 268-*bis* del TUEL si determini quanto dovuto.

11.11. *La questione degli interessi passivi: una ipotesi di soluzione.*

È ben noto che il tasso di interesse ha (anche) la funzione di assicurare l'equivalenza economica tra somme riferite a periodi diversi. Esso si forma sul mercato dei titoli mobiliari, in riferimento a cespiti che hanno diversa scadenza, diversa liquidità, diverso grado di rischio. Per comodità di tutti, esso è regolato per particolari ipotesi attraverso provvedimenti di autorità pubbliche (ad esempio, tasso ufficiale di sconto) cui anche nel caso di specie è opportuno fare riferimento.

Poiché l'applicazione di un tasso di interesse è, nel mercato, fisiologica, il mancato computo di essi per il periodo successivo al dissesto ha natura di sanzione posta a carico dei creditori, così come hanno analoga natura altre norme del Titolo VIII della Parte II del TUEL, che parimenti pregiudicano la situazione economica e finanziaria dei cittadini e dei dipendenti dell'Ente dissestato.

Occorre, per le diverse fattispecie, partire analiticamente dalle tipologie di debito di cui all'art. 191 del TUEL, regolando ciascuna di esse in modo tale che la

magistratura non possa (per quanto è umanamente possibile) essere esposta a rischio di errore. Nessuno è infallibile e taluni sono più fallibili di altri.

Per parte nostra, riteniamo che sarebbe più appropriato un taglio, a monte, delle somme dovute, anche (ma non soltanto) al fine di fare corrispondere la massa passiva con le risorse disponibili, invece di interventi, peraltro rozzi, concernenti gli interessi.

Potrebbe sembrare che la questione qui proposta sia irrilevante. Date le risorse (con riferimento, anche alle argomentazioni di cui al § 11.6), che si tagli il capitale, o l'interesse, in ordine all'aggregato dei debiti, è la medesima cosa. Il punto è quello che il diritto del creditore, nelle ipotesi di cui all'art. 191 del TUEL (irregolarità nella procedura di impegno, di cui il creditore, peraltro, con la *normale diligenza* avrebbe dovuto capacitarci, con i rimedi che lo stesso art. 191 prevede), non è pieno; il punto è quello che, come ogni altro rapporto di affari, anche le forniture a soggetti pubblici recano aspetti di aleatorietà, e non è affatto detto che l'alea debba giocare, tutta e soltanto, contro gli interessi della comunità locale. Il fatto che si sia lasciato margine – anche per disattenzioni della magistratura nei confronti della natura sostanziale delle questioni che essa era chiamata a risolvere – per abusi, senza peraltro ricercare e specificamente sanzionare le responsabilità di funzionari e politici, ha a nostro avviso concorso, con un contributo di non poco momento, ai fenomeni di malcostume nelle gestioni pubbliche che soprattutto nelle zone deboli d'Italia continuano a verificarsi.

Se per l'aggregato, dato il vincolo, tagliare le somme dovute o intervenire nel computo degli interessi può essere la medesima cosa, ciò non vale per la situazione relativa dei singoli creditori. Ne è buona prova lo stesso art. 258 del TUEL, laddove al comma 3 è scritto che le somme offerte in sede di modalità semplificata di liquidazione del debito debbono essere determinate “in relazione all'anzianità dello stesso”, tenendo conto, cioè, del diverso onere che la

“cristallizzazione” del debito (mancato computo degli interessi) produce per il creditore.

11.12. *L'ipotesi di insufficienza della massa attiva.*

Stabilita la massa passiva secondo i criteri fin qui proposti, determinate le risorse disponibili, può darsi semplicemente che queste ultime risultino insufficienti; oppure può essere che emergano successivamente (attraverso provvedimento giudiziario) maggiori oneri riferiti ad atti e fatti di gestione avvenuti nel periodo antecedente al dissesto (cfr. l'art. 268-ter, comma 1, del TUEL). Occorre in tal caso temperare i diritti dei cittadini, per come risultano in applicazione dell'art. 119 della Costituzione, con gli interessi dei creditori insoddisfatti.

L'art. 268-bis, al comma 5, stabilisce obbligo per l'“Ente locale dissestato” (*rectius*, per l'Amministrazione dell'Ente oggetto del risanamento: cfr. al riguardo, quanto affermato in § 11.4.) di accantonare annualmente, a fronte dell'indebitamento pregresso, nel bilancio corrente “apposita somma”. Al riguardo, il riferimento ai poteri del Governo (del Ministro dell'Interno) rinvia in modo implicito all'impianto logico dell'art. 120, comma 2, della Costituzione (“poteri sussidiari” del Governo per la difesa, tra l'altro, dei livelli minimi delle prestazioni). Spetta al Governo stabilire se gli accantonamenti siano, o non siano, congrui. Naturalmente, per congruità non deve intendersi (ripetiamo ancora una volta) piena soddisfazione dei creditori, ma compatibilità delle somme attribuite (determinate sulla base delle regole, sul piano civile non derogabili, della *par condicio*) con gli interessi della comunità amministrata, che per norma costituzionale vanno considerati preminenti.

Rilevano, nella procedura di cui agli art. 268 bis e ter del TUEL, due organi. Anzitutto, una struttura tecnica, la Commissione per la finanza e gli organi degli Enti locali, che va a nostro avviso rafforzata, da un lato, prevedendo un gruppo di monitoraggio e di proposta riferito alla disciplina del dissesto, dall'altro lato,

prevedendo una presenza forte ed attiva, ai fini della valutazione delle cause del dissesto e dei successivi comportamenti finanziari dell'Ente (nonché degli organi straordinari di liquidazione), della Procura della Corte dei Conti.

Il ruolo principale spetta, tuttavia, al Ministro dell'interno. È con “apposito decreto” del Ministro (cfr. l'art. 268-*bis*, comma 5, del TUEL) che la procedura di dissesto si chiude: si tratta non tanto di una funzione di certificazione, riferita alle condizioni dell'Ente, quanto di un momento nel quale, effettivamente, le condizioni della chiusura del dissesto sono dettate ad ognuno dei soggetti interessati (Ente risanato; creditori). È della maggiore importanza, al riguardo, il punto contenuto nell'art. 268-*ter*, comma 2 del TUEL: sempre che l'Ente si attenga al percorso dettato con il decreto del Ministro “non è consentito procedere all'assegnazione, a seguito di procedure esecutive, di ulteriori somme, maggiori per ciascun anno rispetto a quelle che risultino dall'applicazione del comma 5, dell'art. 268-*bis*”.

Tab. 1. *Enti che hanno deliberato il dissesto dal 1989 al 2011 (a)*

| Regioni e ripartizioni | Totale comuni al 2010 | | Popolazione residente Enti dissestati | | Enti dissestati | |
|---------------------------|---|------------------|--|-------------------------------|-----------------|-----------------------|
| | Popolazione residente al 31 dicembre 2010 | Numero comuni | Numero | % su popolazione totale | Numero | % su totale comuni |
| Piemonte | 4.457.335 | 1.206 | 1.469 | 0,03 | 5 | 0,41 |
| Valle d'Aosta | 128.230 | 74 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Lombardia | 9.917.714 | 1.546 | 14.908 | 0,15 | 15 | 0,97 |
| Trentino Alto Adige | 1.037.114 | 339 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Veneto | 4.937.854 | 581 | 89.812 | 1,82 | 3 | 0,52 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.235.808 | 219 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Liguria | 1.616.788 | 235 | 4.290 | 0,27 | 4 | 1,70 |
| Emilia Romagna | 4.432.418 | 341 | 19.941 | 0,45 | 8 | 2,35 |
| Toscana | 3.749.813 | 287 | 16.078 | 0,43 | 4 | 1,39 |
| Umbria | 906.486 | 92 | 60.368 | 6,66 | 4 | 4,35 |
| Marche | 1.565.335 | 246 | 12.292 | 0,79 | 6 | 2,44 |
| Lazio | 5.728.688 | 378 | 358.225 | 6,25 | 43 | 11,38 |
| Abruzzo | 1.342.366 | 305 | 84.090 | 6,26 | 18 | 5,90 |
| Molise | 319.780 | 136 | 14.865 | 4,65 | 14 | 10,29 |
| Campania | 5.834.056 | 551 | 1.955.993 | 33,53 | 113 | 20,51 |
| Puglia | 4.091.259 | 258 | 375.972 | 9,19 | 35 | 13,57 |
| Basilicata | 587.517 | 131 | 123.886 | 21,09 | 19 | 14,50 |
| Calabria | 2.011.395 | 409 | 412.754 | 20,52 | 127 | 31,05 |
| Sicilia | 5.051.075 | 390 | 156.180 | 3,09 | 24 | 6,15 |
| Sardegna | 1.675.411 | 377 | 48.623 | 2,90 | 3 | 0,80 |
| Nord | 27.763.261 | 4.541 | 130.420 | 0,47 | 35 | 0,77 |
| Centro | 11.950.322 | 1.003 | 446.963 | 3,74 | 57 | 5,68 |
| Mezzogiorno | 20.912.859 | 2.557 | 3.172.363 | 15,17 | 353 | 13,81 |
| Italia | 60.626.442 | 8.101 | 3.749.746 | 6,19 | 445 | 5,49 |

(a): Al netto dei dati relativi all'Amministrazione Provinciale di Napoli. I 5 comuni che hanno dichiarato il dissesto due volte sono stati presi in conto una sola volta.

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati del Ministero dell'Interno, Direzione Centrale della Finanza locale

Cap. XII. Considerazioni conclusive

A. Contenuti del Rapporto.

12.1. *I Comuni appartenenti al territorio di Regioni a statuto speciale.*

Come fin dal principio abbiamo fatto presente, questo Rapporto ha per oggetto la finanza dei Comuni che appartengono al territorio di Regioni a statuto ordinario. La ragione di ciò consiste nello specifico oggetto della nostra indagine, che è riferita al divario, sul territorio d'Italia, tra risorse disponibili ai Comuni ed attività di cui essi debbono darsi carico. Date le funzioni, si tratta di stabilire se le risorse siano congrue e congruamente divise.

Il ragionare sui soli Comuni che appartengono a Regioni a statuto ordinario significa discutere a parità di funzioni: i modi di organizzazione delle attività, compresa la finanza, e le funzioni attribuite, infatti, diversamente dipendono, per le Regioni a statuto speciale, dalle specificità dei loro statuti. L'immediata constatazione dello scarto, oggettivamente enorme, tra risorse pro capite di cui dispongono i Comuni delle Regioni a statuto speciale del Nord d'Italia e risorse attribuite agli altri Comuni costringerebbe ad approfondimenti e specificazioni che si pongono al di fuori di quanto abbiamo inteso, in questo Rapporto, approfondire.

Naturalmente, ciò non significa negare che si pone, in Italia, una questione riferita alle risorse attribuite alle Regioni a statuto speciale e che tale questione concerne anche la finanza locale. Giova, tuttavia, porre il tema in riferimento ad una interpretazione più rigorosa dei contenuti dell'art. 119 della Costituzione e dei modi di applicazione di esso alle Regioni a statuto speciale; il che è fuori dall'oggetto di questo scritto. Ci limitiamo, pertanto, al fine di indicare la dimensione del problema, a proporre in Tab. 1 non altro che un raffronto tra le entrate correnti dei Comuni delle diverse circoscrizioni d'Italia e quelle dei Comuni appartenenti a Regioni a statuto speciale.

Tab. 1. *Entrate correnti dei Comuni: valori pro capite in euro 2010*

| Circoscrizioni | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|---------|-----------------------------|---------|---------|---------|
| | | Regioni a statuto ordinario | | | |
| Nord | 863,3 | 913,3 | 904,7 | 929,4 | 945,3 |
| Centro | 948,2 | 995,0 | 974,6 | 1.028,2 | 1.042,6 |
| Mezzogiorno | 733,1 | 748,2 | 763,6 | 784,7 | 780,6 |
| | | Regioni a statuto speciale | | | |
| Nord | 1.350,8 | 1.375,3 | 1.351,2 | 1.385,1 | 1.403,6 |
| Mezzogiorno | 917,7 | 973,9 | 931,7 | 998,5 | 994,1 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

12.2. *La questione delle Province.*

Ci siamo persuasi, anche per effetto delle analisi fin qui proposte, che il problema posto da John Stuart Mill (cfr. §§ 2.2 e 2.3) sia stato risolto dal Governo, attraverso i decreti delegati fin qui prodotti, in senso “riformista”: nessuno pensa, in Italia, ad una ipotesi “federale” che rigorosamente stia dentro ai precetti di cui all’art. 117, 118 e 119 della Costituzione. Ciò che si vuole è un riassetto dell’attuale sistema, in cui la questione vera che si intende affrontare è la distribuzione della ricchezza tra la c.d. “Padania” e gli altri territori. È come se nel Parlamento fosse determinante (e forse lo è) un “partito” degli abbienti: ogni questione viene affrontata non con riferimento agli interessi del Paese o dei lavoratori, come invece imporrebbe l’art. 1 della nostra Costituzione, ma dal punto di vista degli interessi degli “abbienti”. Ad esempio, poiché questi possiedono case più belle, o motoscafi, rispetto alla parte rimanente della popolazione, una seria politica fiscale basata su una maggiore tassazione dei più ricchi viene impedita.

Una impostazione rigorosamente federalista imporrebbe di porre la questione delle Province in modo del tutto diverso da quello che prevale nell’attuale dibattito. Il punto di partenza è l’art. 118 della Costituzione: le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio

unitario, le si attribuisca alle Province (o alle Città metropolitane, alle Regioni, allo Stato). Se ci si chiede quale sia il destinatario di questa norma, a chi spetti, cioè, “attribuire le funzioni”, è facile rispondere che ciò dipende dalle specifiche materie di cui si tratta. Per quanto è compreso nell’art. 117, comma 2, la competenza è, naturalmente, dello Stato; invece, per le materie di cui ai commi 3 e 4 del medesimo articolo spetta alle Regioni decidere sulla appropriata allocazione delle funzioni amministrative.

Anche se la specificazione avrebbe potuto essere, considerata anche la attuale confusione dei linguaggi, più chiara, occorre riconoscere che il medesimo art. 118 fornisce, al riguardo, una guida: è preminente il principio della differenziazione, nel senso che occorrerà consentire alle singole comunità locali ordinate nell’Ente Comune di differenziare i *mix* di servizi fruiti e i conseguenti tributi, realizzando in tal modo le loro preferenze. Lo stesso art. 118 stabilisce, tuttavia, un limite; anzi, un doppio limite.

Vale, *anzitutto*, il principio della adeguatezza, che è riferito al territorio ed al numero di abitanti di cui si tratta. Quanto maggiore è la differenziazione, quanto meno numerosa è, cioè, la collettività cui è consentito di realizzare le sue proprie preferenze, tanto minore è il peso degli interessi non politicamente rappresentati (questione degli *spillover*, con riferimento anche ai tributi) e tanto maggiori i rischi di inefficienza legati (anche in campo tributario) alla presenza di economie di scala. Perciò, i due principi della differenziazione e della adeguatezza sono tra loro in rapporto dialettico: quanto maggiore è la differenziazione, tanto maggiori sono i rischi di inefficienza del sistema legati alla “inadeguatezza” della dimensione comunale.

Vale, *in secondo luogo*, la norma di chiusura riferita al principio della sussidiarietà. Per decenni, questo principio è stato definito in modo erraneo: si è ritenuto, cioè, che esso implichi semplicemente che le funzioni vadano attribuite agli

Enti più vicini ai cittadini, il che è non altro che il principio della differenziazione. Si è in tal modo trascurato il prosieguo della proposizione, quale è, ad esempio, stabilita nel trattato della Unione europea. La differenziazione vale, cioè, sempre che il comportamento dell'Ente rappresentativo di una popolazione più circoscritta (del Comune, nel caso di specie) non pregiudichi interessi fondamentali di cui l'Ente di maggiore grado (lo Stato; le Regioni) rechi responsabilità. Se ciò, invece, si verifica il potere "sussidiario" dell'Ente di maggiore livello prevale sulla pretesa di autonomia dell'Ente minore. Così, nell'art. 120 della Costituzione, il Governo della Repubblica può sostituirsi ad organi di Enti territoriali, nel caso in cui valori preminenti (ad esempio, il diritto dei cittadini alla fruizione dei LEP) siano compromessi.

Perciò, lasciando da parte il rimedio straordinario della sussidiarietà, restano i principi della differenziazione e dell'adeguatezza.

Spetta, per quanto qui rileva, alle Regioni assicurarne il temperamento, attraverso un appropriato riparto delle funzioni tra Province e Comuni. Il ruolo della Provincia, che può essere anche reso prossimo a zero, va stabilito in questo schema logico dalla Regione di appartenenza. Tutto ciò comporta che le questioni della sostenibilità finanziaria delle funzioni attribuite (e pensiamo, al riguardo, soprattutto alla assistenza alle persone in condizioni di bisogno e ai trasporti pubblici locali) vadano poste al livello regionale. Spetterà poi alla Regione stabilire quale ruolo l'articolazione territoriale in cui la Provincia consiste, possa, o debba, avere. Per differenza, ciò comporta attribuire uno specifico ruolo ai Comuni, con riferimento alle funzioni che pertengono alla competenza (normativa) delle Regioni, così come essa risulta dall'art. 111, commi 3 e 4, della Costituzione.

Invece, l'orientamento seguito nega l'ipotesi di una riforma effettivamente "radicale". Vale, cioè, l'orientamento riformista che abbiamo attribuito a Mill. Ne

segue lo stato di confusione, riferito al riparto delle funzioni, delle responsabilità e delle risorse che caratterizza l'impianto attuale del c.d. "federalismo municipale".

B. La sostenibilità finanziaria.

12.3. *L'art. 119, comma 4, della Costituzione.*

Poiché le nuove norme introdotte costituiscono non altro, per quanto qui rileva, che un tentativo di riassetto dell'impianto attuale della finanza dei Comuni, la questione fondamentale che riguardo ad esse si pone è quella della sostenibilità finanziaria dell'impianto che da esse risulta. Viene, nel senso ampiamente illustrato in questo Rapporto, modificato l'assetto dei tributi comunali; sono introdotte altre e diverse regole di commisurazione delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali; sono aboliti i trasferimenti vigenti al fine di sostituire ad essi nuovi meccanismi di attribuzione del fondo perequativo. Il punto è ora quello di stabilire se le innovazioni introdotte soddisfano il principio di cui al comma 4 dell'art. 119. In esso si legge che "le risorse di cui ai commi precedenti (che sono quelle da noi menzionate) consentono ai Comuni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche a loro attribuite". Questo principio, che abbiamo denominato principio di sostenibilità finanziaria, è ribadito in modo appropriato nell'art. 2, comma 2, lett. e) della legge delega: occorre che "le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentano (a ciascun Ente) di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni".

È stato in tal modo chiarito che:

1. il principio di sostenibilità ha a riferimento i "tributi propri", cioè i tributi *attribuiti come propri* agli Enti, con legge dello Stato (o della Regione di appartenenza); si tratta dei tributi propri derivati, secondo le utili specificazioni della Corte Costituzionale; sulla base di questa indicazione può essere ricostruito un punto

importante: i caratteri dei “tributi propri”, e cioè l’aliquota base e la base imponibile standard, consentono di definire la “capacità fiscale” degli Enti, che è posta a riferimento, nel comma 3 dell’art. 119, nella determinazione del fondo perequativo;

2. ancora più chiaramente dal contesto della norma citata risulta che l’impianto della riforma deve, in via di principio, risultare sostenibile per ciascun Comune; ciò vale per la generalità degli Enti: possono esservi, tuttavia, casi particolari nei quali per taluni Enti l’impianto non risulta finanziariamente sostenibile; questi casi richiedono rimedi specifici, in termini di sussidiarietà, nel senso indicato in § 12.2;

3. la terza utile sottolineatura che è contenuta nella legge delega è quella del *normale esercizio* delle funzioni: ciò che viene assicurato a tutti i Comuni e a ciascuno di essi è la copertura del “fabbisogno” standard, appropriatamente determinato, attraverso l’entrata standard, che consiste in grandezze che lo Stato o, se ne è il caso, le Regioni hanno l’impegno di determinare (tributi ed entrate propri; compartecipazioni; fondo perequativo).

12.4. *L’impianto del sistema finanziario dei Comuni nelle norme delegate.*

Nonostante gli avvisi che sono contenuti nella legge delega (cfr. quanto da noi proposto in Appendice al Cap. II) l’impianto del d.lgs. 23/2011 è tutto costruito in termini di simmetria, riferita all’analogo impianto costruito nella legge delega con riferimento alle Regioni. Quest’ultimo è definito contrapponendo il fabbisogno LEP con quanto sia “ritenuto necessario” (cfr. il § 5.1) per le funzioni extra-LEP; nel sistema concernente i Comuni, in modo analogo, il fabbisogno riferito alle “funzioni fondamentali”, così come indicate nell’art. 117, comma 2, lett. *p*), è regolato in modo diverso rispetto alla parte rimanente delle spese.

La difficoltà è quella che una parte importante delle funzioni attribuite ai Comuni ha natura corrispondente a quella delle prestazioni di cui all’art. 117,

comma 2, lett. *m*), della Costituzione: rispetto ad esse vanno definiti e realizzati in concreto livelli essenziali “che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. L’esigenza di un livello da assicurare in ogni caso a *tutti* è più forte rispetto a quella che è posta per le “funzioni fondamentali”. La soluzione adottata sia pure in via transitoria con l’art. 21 della legge delega e che ci si propone di attuare con il decreto legislativo 23/2011, soluzione che è, in realtà, basata sulla “spesa storica” (cfr. § 1.6), confligge con qualsivoglia serio impianto di finanziamento dei servizi concernente i LEP. La questione è acuta per quanto concerne le spese d’assistenza (le funzioni nel campo sociale dei Comuni), ma vale altresì per le spese di istruzione pubblica, di trasporto pubblico locale, d’igiene urbana.

12.5. *La questione della flessibilità fiscale.*

Le lettere *bb*) e *cc*) del comma 2 dell’art. 2 della legge delega pongono la questione della flessibilità fiscale. La prima norma imporrebbe “la costituzione di insieme di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli Enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi”. Ciò che si chiede, dunque, al nuovo sistema è anzitutto, la *manovrabilità* dei cespiti, che consenta un “adeguato grado di autonomia”, e cioè l’autonomia del bilancio. Abbiamo ampiamente mostrato in questo Rapporto che il sistema si regge (si reggerà) in misura ampiamente prevalente su compartecipazioni e devoluzioni di cespiti, che per definizione sono non manovrabili.

Il secondo requisito che è stabilito nella legge delega (cfr. l’art. 1, lettera *cc*)) è quello della “previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le Regioni ed Enti locali, comprese

quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli Enti locali”.

In tal modo, i tributi sono posti a fronte delle spese che, secondo le valutazioni dello Stato, i Comuni hanno titolo a liberamente decidere, e cioè delle spese che non sono attinenti né ai LEP, né alle “funzioni fondamentali”. Ciò che la norma che abbiamo riportato richiede è un sistema articolato *su più tributi*, che abbia i caratteri che seguono:

- base imponibile “stabile”, tale, cioè, che essa mostri una bassa elasticità rispetto al reddito (alle grandezze macroeconomiche pertinenti, cioè in via di massima al PIL);
- distribuzione del gettito sul territorio “tendenzialmente uniforme”.

12.6. *La questione della sostenibilità finanziaria delle “altre funzioni”.*

I due caratteri indicati in § 12.5. dovrebbero consentire a Comuni di fare fronte alle “altre” funzioni pubbliche ad essi attribuite. A ben vedere, sia nella situazione attuale che a regime, i cespiti di cui si tratta, sia pure diversamente denominati, sono, in sostanza, tre: l’addizionale IRPEF, l’ICI e la TARSU.

Si tratta di imposte in riferimento a due delle quali vale il principio di responsabilità (addizionale IRPEF e TARSU); per l’ICI, si pone la questione del trattamento delle “prime case”, di cui è detto a suo luogo (cfr. il § 5.5).

La distribuzione del prelievo sul territorio appare complessivamente congrua, nel senso che i divari che ne risultano corrispondono alla diversa ricchezza delle collettività (cfr. Tab. 2). Il problema è quello della capacità del sistema di compensare in una qualche adeguata misura attraverso trasferimenti i divari nella capacità fiscale. Ma di ciò diremo più ampiamente in § 12.8.

Tab. 2. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) in euro 2010*

| Voci | 1991 | 1996 | 2006 | 2010 |
|-----------------------|---------|---------|-------|---------|
| Nord | | | | |
| Entrate correnti | 1.063,8 | 986,4 | 863,3 | 945,3 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 529,3 | 275,8 | 206,6 | 257,9 |
| Entrate tributarie | 222,4 | 404,7 | 394,3 | 410,6 |
| Centro | | | | |
| Entrate correnti | 1.063,1 | 1.017,2 | 948,2 | 1.042,6 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 610,8 | 321,3 | 248,2 | 364,5 |
| Entrate tributarie | 221,1 | 444,2 | 385,3 | 385,0 |
| Centro-Nord | | | | |
| Entrate correnti | 1.063,6 | 996,3 | 890,5 | 976,5 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 555,4 | 290,4 | 219,9 | 292,1 |
| Entrate tributarie | 222,0 | 417,4 | 391,5 | 402,4 |
| Mezzogiorno | | | | |
| Entrate correnti | 765,1 | 733,9 | 733,1 | 780,6 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 555,8 | 401,5 | 314,9 | 331,7 |
| Entrate tributarie | 119,3 | 226,0 | 270,9 | 298,8 |
| Italia | | | | |
| Entrate correnti | 976,9 | 919,6 | 846,3 | 922,5 |
| di cui: | | | | |
| Trasferim.dallo Stato | 555,5 | 322,9 | 246,6 | 303,0 |
| Entrate tributarie | 192,2 | 361,5 | 357,6 | 373,8 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

La questione è, tuttavia, quella della “flessibilità”, che va intesa in due sensi.

A. Se l’obiettivo è quello di fare corrispondere, attraverso variazioni delle imposte, la dimensione delle entrate fiscali e del bilancio alle preferenze delle collettività locali, la questione è quella cui è fatto riferimento nella lett. *bb)* che

abbiamo riportato in § 12.4: occorre, cioè, che i cespiti siano “manovrabili”, che sia possibile variarne la misura in via di massima attraverso variazioni di aliquota. Dati i vincoli concernenti l’addizionale IRPEF e la stessa TARSU (di cui comunque occorrerà determinare, appena possibile, le variazioni di gettito prodotte per il 2011), la questione in particolare concerne l’ICI. Ne riportiamo l’andamento del gettito, per gli anni dal 2007 al 2010, in Tab. 3. Risulta, al 2010, una differenza di gettito, tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno dell’ordine del 40% (Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord: -41,9%); occorre rilevare, tuttavia, che la parte riscossa attraverso ruoli, presumibilmente prodotta da accertamenti riferiti ad anni pregressi, costituisce per il Mezzogiorno il 28,2% del totale e per il Centro-Nord il 10,3% di esso.

I dati proposti, complessivamente considerati, mostrano che la decisione di lasciare in vita solo quella parte dell’ICI che non è riferita alle “prime case” ha accresciuto in modo assai grave i divari. Per altro verso (cfr. Tab. 4) lo sforzo fiscale sostenuto dai Comuni del Mezzogiorno, e cioè l’aliquota ICI applicata a cespiti di uguale importo, è non minore rispetto a quello sostenuto nelle zone ricche d’Italia. La percentuale di Enti che applica l’aliquota massima, o quella che in via generale è stata negli anni considerata tale (6‰), è pari, per il Mezzogiorno, al 75,7%; per il Nord d’Italia, al 71,6%; per il Centro-Italia, ove la tendenza perseguita attraverso i decenni è quella di un elevato carico tributario a fronte di un livello elevato di servizi, addirittura al 92,8% (i dati si riferiscono ai soli Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario; sono tuttavia presentati in Tabella anche i valori — per il Nord d’Italia significativamente minori — riferiti ai Comuni appartenenti a Regioni a statuto speciale). Vi è, dunque, nel contempo, un elevato carico fiscale nel Mezzogiorno, cui corrisponde un gettito basso, secondo la formula consueta del “pagare di più per avere di meno”.

Tab. 3. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: ICI per abitante (riscossioni di cassa in euro 2010)

| Circoscrizioni | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|------------|-------|-------|-------|---------------------------------------|------|------|------|
| | ICI Totale | | | | di cui: ICI riscossa attraverso ruoli | | | |
| Nord | 333,2 | 206,6 | 189,9 | 187,9 | 28,2 | 19,8 | 16,9 | 16,9 |
| Centro | 219,0 | 196,0 | 181,9 | 181,3 | 41,0 | 27,7 | 24,8 | 24,1 |
| Centro Nord | 296,6 | 203,2 | 187,3 | 185,7 | 32,3 | 22,3 | 19,4 | 19,2 |
| Mezzogiorno | 154,5 | 124,3 | 110,8 | 109,1 | 40,6 | 31,2 | 30,7 | 30,8 |
| Italia | 256,9 | 181,3 | 166,1 | 164,6 | 34,6 | 24,8 | 22,6 | 22,4 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa); dati SIOPE.

B. Il secondo punto che è riferito alla questione della flessibilità fiscale concerne, come è indicato in § 12.5, la “stabilità delle basi imponibili”. Questa espressione, con ogni probabilità, significa che le scelte di attribuzione dei cespiti tributari ai Comuni debbono tenere conto della necessità che i Comuni stessi siano per quanto possibile al riparo dagli effetti di variazioni congiunturali di grandezze economiche pertinenti. La questione si pone, contestualmente, sul lato dell’entrata e della spesa (del fabbisogno). Se il reddito (il PIL) si riduce, si riduce altresì il gettito; data la spesa, il Comune va in disavanzo. In fase di inflazione, al contrario, cresce il reddito e cresce il fabbisogno; se le entrate non variano nella medesima direzione, si verificano difficoltà di quadratura dei conti non diverse. L’ottimo, al riguardo, parrebbe quello di un sistema di tributi rigido verso il basso, in fase di congiuntura negativa, ed elastico verso l’alto, invece, in fase di inflazione.

Tab. 4. Aliquote ICI applicate dai Comuni nel 2010 per regione

| Regioni e Circoscrizioni | N. Comuni | Comuni che hanno aumentato l'aliqu. ord. | Comuni che potevano aumentare l'aliqu. ord. | Comuni che hanno ridotto l'aliqu. ord. | Comuni che potevano ridurre l'aliqu. ord. | Comuni con aliq. ord. al 4 % | Comuni con aliq. ord. pari o superiore al 6 % |
|---------------------------------------|--------------|--|---|--|---|------------------------------|---|
| Valle d'Aosta | 74 | 1 | 73 | 0 | 32 | 42 | 7 |
| Trentino Alto Adige | 339 | 2 | 327 | 9 | 221 | 118 | 54 |
| Friuli Venezia Giulia | 219 | 11 | 179 | 9 | 212 | 7 | 109 |
| Reg. Statuto Speciale Nord | 632 | 14 | 579 | 18 | 465 | 167 | 170 |
| Piemonte | 1.205 | 5 | 935 | 1 | 1.194 | 11 | 863 |
| Liguria | 234 | 2 | 124 | 1 | 234 | 0 | 211 |
| Lombardia | 1.544 | 9 | 1.090 | 7 | 1.530 | 14 | 1.183 |
| Veneto | 580 | 1 | 366 | 4 | 579 | 2 | 277 |
| Italia Settentrionale | 3.563 | 17 | 2.515 | 13 | 3.537 | 27 | 2.534 |
| Emilia Romagna | 340 | 0 | 179 | 1 | 339 | 1 | 316 |
| Toscana | 286 | 0 | 76 | 0 | 285 | 1 | 274 |
| Marche | 246 | 8 | 109 | 0 | 246 | 0 | 226 |
| Umbria | 92 | 0 | 31 | 0 | 91 | 0 | 89 |
| Lazio | 377 | 1 | 211 | 1 | 376 | 1 | 336 |
| Italia Centrale | 1.341 | 9 | 606 | 2 | 1.337 | 3 | 1.241 |
| Abruzzo | 304 | 2 | 231 | 0 | 300 | 4 | 204 |
| Molise | 135 | 2 | 117 | 0 | 133 | 2 | 88 |
| Campania | 550 | 5 | 354 | 3 | 533 | 17 | 426 |
| Puglia | 257 | 0 | 173 | 1 | 256 | 1 | 209 |
| Basilicata | 130 | 0 | 102 | 0 | 124 | 6 | 83 |
| Calabria | 408 | 1 | 281 | 3 | 385 | 23 | 301 |
| Reg. Statuto Ord. Mezzogiorno | 1.784 | 10 | 1.258 | 7 | 1.731 | 53 | 1.311 |
| Sicilia | 389 | 2 | 291 | 3 | 368 | 21 | 273 |
| Sardegna | 377 | 3 | 340 | 1 | 272 | 105 | 118 |
| Reg. Statuto Spec. Mezzogiorno | 766 | 5 | 631 | 4 | 640 | 126 | 391 |
| Totale Italia Reg. Stat. Spec. | 1.398 | 19 | 1.210 | 22 | 1.105 | 293 | 561 |
| Totale Italia Reg. Stat. Ord. | 6.688 | 36 | 4.379 | 22 | 6.605 | 83 | 5.086 |
| Totale Italia | 8.086 | 55 | 5.589 | 44 | 7.710 | 376 | 5.647 |

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ANCI.

Si noti che la variazione del gettito dei tributi locali è effetto di vari concomitanti fenomeni: l'elasticità al reddito delle basi imponibili; il ricorso a procedure più severe, o meno severe, di accertamento e riscossione, prodotto da esigenze di bilancio; le manovre di variazioni di aliquote eventualmente poste in atto; le variazioni eventuali nella definizione delle basi imponibili. Nella situazione dell'ICI, cui sono riferite le Tabb. 3 e 4, al ridursi del reddito (del PIL) si riduce il

prelievo (Tab. 3): ciò avviene in una situazione in cui le variazioni di aliquota sono assai limitate (solo 36 Comuni su 6.688 aumentano la misura del tributo e 22 la riducono: cfr. Tab. 4).

Sembra comunque utile, come primo passo nella direzione di un'appropriate individuazione del problema (del grado di corrispondenza, cioè, al criterio della flessibilità fiscale del sistema oggi in atto), proporre valori riferiti alla elasticità al PIL, per i Comuni delle diverse circoscrizioni, dei principali tributi comunali, che abbiamo peraltro già menzionato.

Riportiamo anzitutto, in Tab. 5, le variazioni del PIL per le diverse circoscrizioni nei periodi 2007-2010 e 2008-2010. Quest'ultimo periodo rileva in quanto a partire dal 2008 va in applicazione l'abolizione dell'ICI prima casa; per l'ICI, dunque, il riferimento al 2007 non sarebbe significativo.

I dati riportati in tabella mostrano differenze sostanziali di elasticità dei tributi sul territorio, prodotte dal diverso peso dei tre elementi che abbiamo indicato. Per quanto concerne il dato aggregato (il totale delle entrate tributarie), l'elasticità al PIL del prelievo dei Comuni del Mezzogiorno è nulla, mentre per il resto d'Italia, ed in particolare per i Comuni del Centro Italia, risulta una più forte dipendenza del gettito rispetto al PIL.

I Comuni del Mezzogiorno hanno compensato, cioè, attraverso una diversa gestione delle riscossioni (e degli accertamenti) l'effetto negativo della congiuntura sulle entrate tributarie, il che peraltro significa una maggiore pressione fiscale per le popolazioni meridionali. Ciò vale in modo particolarmente evidente per la TARSU, ma vale anche per l'ICI ed in parte per l'addizionale all'IRPEF. In quest'ultimo caso, infatti, solo nel Nord-Italia si registra una più forte elasticità del gettito rispetto al PIL, mentre nei Comuni del Centro-Italia e del Mezzogiorno vi è stata una migliore compensazione degli effetti della congiuntura.

Tab. 5. Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: variazioni del PIL pro capite e grado di elasticità delle entrate tributarie comunali (periodo 2007-2010)(a)

| | Nord | Centro | Centro-Nord | Mezzogiorno | Italia |
|--|------|--------|-------------|-------------|--------|
| Variazioni del PIL pro capite (%) | | | | | |
| Periodo 2007-2010 | -8,0 | -6,0 | -7,1 | -7,0 | -6,9 |
| Periodo 2008-2010 | -5,2 | -3,7 | -4,6 | -4,6 | -4,5 |
| Elasticità delle entrate tributarie comunali | | | | | |
| Addizionale Irpef (b) | -5,1 | -11,5 | -7,0 | -6,5 | -7,1 |
| ICI (c) | 5,5 | 2,9 | 5,2 | 4,2 | 5,2 |
| TARSU (b) | -2,2 | -2,1 | -2,3 | -2,6 | -2,5 |
| Add.IRPEF + ICI + TARSU (b) | 3,7 | -0,5 | 2,8 | 0,6 | 2,4 |
| Totale entrate tributarie (b) | 0,9 | 2,4 | 1,3 | 0,0 | 1,0 |

(a) L'elasticità delle entrate tributarie comunali è calcolata rapportando il tasso di variazione del gettito al corrispondente tasso di variazione del PIL, naturalmente riferito a ciascuna delle circoscrizioni.

(b) Elasticità calcolata sul periodo 2007-2010.

(c) Elasticità calcolata sul periodo 2008-2010.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Si noti che i divari di elasticità mostrati in tabella hanno un diverso significato, nelle diverse fasi del ciclo economico. Allorché il PIL si riduce, si riduce, altresì, il reddito disponibile e le entrate degli Enti. Ciò accade in misura più elevata, nelle circoscrizioni ricche d'Italia ed in particolare nella circoscrizione Centro.

Il problema si pone in modo opposto nella fase di espansione del ciclo. Allorché riprenderà, come è auspicabile, la situazione economica d'Italia, non soltanto l'effetto sarà maggiore, come è sempre accaduto, nelle zone forti, ma questo effetto sarà amplificato dalle variazioni di entrata (e di spesa) dei Comuni.

Che cosa potrà succedere allorché ampiamente (più ampiamente), per effetto del d.lgs. 23/2011, il sistema delle entrate dei Comuni andrà a basarsi su imposte immobiliari del tipo dell'ICI oggi applicata, è agevole immaginare.

L'elasticità sarà giocata soprattutto in termini di possibilità di variazioni di aliquota, che è evidentemente maggiore ove la ricchezza è maggiore, dato che l'elasticità della base imponibile di tributi immobiliari è, presumibilmente, bassa. Dai rilievi da noi condotti risultano per le zone forti margini più elevati di variazioni di aliquota, ad esempio per il caso dell'addizionale IRPEF.

È significativo il punto che la maggiore elasticità concerna l'ICI, imposta con riferimento alla quale gli effetti della esclusione delle "prime case" dalla materia imponibile si sommano con gli effetti prodotti dal ciclo sulla parte restante dell'oggetto imponibile.

C. Due punti di crisi: patto di stabilità e perequazione.

12.7. *Le "misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria" e i Comuni.*

L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (c.d. federalismo municipale) appare, sul piano concettuale e sul piano delle compatibilità finanziarie, del tutto precaria, per i motivi fin qui ampiamente indicati. Su questo fragile impianto calano le misure di cui alla manovra dell'agosto 2011. Il "piatto forte" di essa, per quanto concerne i Comuni, consiste nel rafforzamento del patto di stabilità interno, attraverso l'anticipo al 2012 dei vincoli posti per gli anni 2012 e 2013. In tal modo, il "patto" è destinato a produrre nell'anno 2012 una riduzione del "disavanzo" che è pari ad 1,7 miliardi di euro; a partire dal 2013 il "beneficio" atteso dalla manovra è pari a 2 miliardi di euro. Per il 2012, il vincolo vale per gli Enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti; a partire dal 2013, esso sarà applicato anche ai Comuni compresi tra 1.001 e 5.000 abitanti.

Se consideriamo la situazione 2012 – quella, cioè, che nel concreto rileva – i Comuni cui il provvedimento si applica hanno popolazione complessiva, al 31 dicembre 2009, di circa 50 milioni di abitanti, con percentuale significativamente maggiore nel Nord (in questa circoscrizione l’89,3% della popolazione complessiva è compresa nella fascia dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti) e minore nel Centro (solo il 79,0% della popolazione è compreso nella fascia di cui si tratta). La percentuale riferita ai Comuni del Mezzogiorno è pari all’84%. Mediamente, la manovra 2012, il cui importo è pari, come si è rilevato, a 1.700 euro, inciderà sui Comuni nel 2012 per circa 34 euro per abitante. Tutto ciò non considerando la questione degli “indici di virtuosità”, che per il Mezzogiorno mostra particolari profili di pericolosità: i poveri non soltanto sono poveri, ma, come è noto, sono altresì brutti, sporchi, cattivi (e scarsamente virtuosi): cfr. Cap. I.

Data la conformazione del “patto” il taglio apportato tenderà a scaricarsi in modo ampiamente prevalente sul conto capitale. La situazione al riguardo rilevante risulta dalla tabella che segue. Essa mostra una situazione generale di difficoltà, che è tuttavia particolarmente accentuata per i Comuni del Mezzogiorno.

In Tab. 6, si assume che possa esservi margine per riduzioni delle spese sulla sola differenza tra spese in conto capitale ed investimenti diretti (che evidentemente costituiscono un “di cui”): nel momento della cassa, che è quello pertinente con riferimento al conto capitale per le questioni del “patto”, è difficile che i pagamenti riferiti ad investimenti diretti possano essere “manovrati”.

Tab. 6. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: spese in conto capitale e investimenti diretti pro capite (a) (pagamenti per cassa, in euro 2010)*

| Voci | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Nord | | | | |
| A. Spese in conto capitale | 622,6 | 410,2 | 254,3 | 206,8 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 65,9 | 40,8 | 33,2 |
| B. Investimenti diretti | 285,1 | 255,1 | 235,6 | 190,1 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 89,5 | 82,7 | 66,7 |
| C. "Taglio" (dal 2012) | - | - | - | 34,0 |
| D. = A-(B+C) | - | - | - | -17,2 |
| E = C/ (A-B)*100 | - | - | - | 202,7 |
| Centro | | | | |
| A. Spese in conto capitale | 482,6 | 356,9 | 286,8 | 251,8 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 74,0 | 59,4 | 52,2 |
| B. Investimenti diretti | 282,3 | 242,8 | 253,4 | 224,2 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 86,0 | 89,8 | 79,4 |
| C. "Taglio" (dal 2012) | - | - | - | 34,0 |
| D. = A-(B+C) | - | - | - | -6,3 |
| E = C/ (A-B)*100 | - | - | - | 122,9 |
| Centro-Nord | | | | |
| A. Spese in conto capitale | 577,7 | 393,1 | 264,7 | 221,2 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 68,0 | 45,8 | 38,3 |
| B. Investimenti diretti | 284,2 | 251,2 | 241,3 | 201,0 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 88,4 | 84,9 | 70,7 |
| C. "Taglio" (dal 2012) | - | - | - | 34,0 |
| D. = A-(B+C) | - | - | - | -13,7 |
| E = C/ (A-B)*100 | - | - | - | 167,8 |
| Mezzogiorno | | | | |
| A. Spese in conto capitale | 295,4 | 287,2 | 271,9 | 204,1 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 97,2 | 92,1 | 69,1 |
| B. Investimenti diretti | 261,7 | 256,3 | 251,5 | 189,5 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 98,0 | 96,1 | 72,4 |
| C. "Taglio" (dal 2012) | - | - | - | 34,0 |
| D. = A-(B+C) | - | - | - | -19,3 |
| E = C/ (A-B)*100 | - | - | - | 231,6 |
| Italia | | | | |
| A. Spese in conto capitale | 498,8 | 363,7 | 266,7 | 216,5 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 72,9 | 53,5 | 43,4 |
| B. Investimenti diretti | 277,9 | 252,6 | 244,1 | 197,8 |
| * N.I. 2007=100 | 100,0 | 90,9 | 87,9 | 71,2 |
| C. "Taglio" (dal 2012) | - | - | - | 34,0 |
| D. = A-(B+C) | - | - | - | -15,3 |
| E = C/ (A-B)*100 | - | - | - | 181,6 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa).

Il margine così definito (in Tab. 6, A-B) va posto a fronte del “taglio”. In tutte le circoscrizioni non vi è capienza, il che potrà costringere anche ad aumenti dei tributi (in una situazione in cui la competenza riferita alla parte corrente è coperta); in tal caso, andrà a verificarsi, a spese dei cittadini, un avanzo sulla parte corrente del bilancio, in termini di competenza, che andrà, forzosamente ed irragionevolmente, a compensare il disavanzo, per cassa, del conto capitale.

12.8. *L’abolizione dell’ICI “prima casa” ed i trasferimenti.*

Parte sostanziale dei guai del presente momento concernente la finanza dei Comuni è effetto della stravagante decisione del Governo e del Parlamento di abolire, anche a futura memoria, l’ICI applicata sulle “prime case”. In Tab. 7 ne mostriamo gli effetti: è evidente che, se il tributo fosse stato mantenuto, la pesante e distruttiva manovra stabilita a carico dei Comuni per il prossimo anno e per quelli successivi sarebbe stata non necessaria.

Tab. 7. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: raffronti riferiti a entrate correnti pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2010)*

| Voci | 1991 | 1996 | 2006 | 2010 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Mezzogiorno (M) versus Centro (C) | | | | |
| A. Differenza trasferimenti dallo Stato (M-C) | -54,9 | 80,2 | 66,7 | -32,9 |
| B. Differenza entrate tributarie (C-M) | 101,7 | 218,2 | 114,4 | 86,2 |
| C. =A/B * 100 | n.s. | 36,7 | 58,3 | n.s. |
| Mezzogiorno (M) versus Centro Nord (CN) | | | | |
| A. Differenza trasferimenti dallo Stato (M-CN) | 0,4 | 111,1 | 95,0 | 39,6 |
| B. Differenza entrate tributarie (CN-M) | 102,7 | 191,4 | 120,5 | 103,6 |
| C. =A/B * 100 | 0,4 | 58,0 | 78,8 | 38,2 |

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

È accaduto, comunque, che i Comuni abbiano fatto fronte agli eventi 2006-2010 compensando con un forte sforzo fiscale (cui peraltro concorre, sul piano contabile, una riclassificazione dei cespiti) la perdita di gettito prodotta per gli anni 2007 e 2008. L'impegno dello Stato, attraverso un incremento sostanziale dei trasferimenti, ha prodotto un incremento delle entrate correnti che, in euro a valore costante, raggiunge al livello medio nazionale il 9% (per il Mezzogiorno, + 6,5%).

Sembra in ogni caso utile ricordare ancora una volta che un tributo comunale ha tre fondamentali ragioni. Per mezzo di esso, *anzitutto*, si realizza il principio di responsabilità (di "trasparenza del prelievo", dice la L. 42/2009, dell'art. 2, comma 2, lett. c)). Il cittadino che attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa decide del livello della spesa del Comune, si fa carico, *al margine*, degli effetti finanziari delle sue scelte. Un sistema in cui il cittadino decide, ma altri pagano, confligge con criteri evidenti di efficienza e di equità. *In secondo luogo*, la ragione dell'imposta consiste nel principio del beneficio: il cittadino residente fruisce dei servizi forniti dal Comune ed è dunque giusto che egli sopporti i costi conseguenti. Vi è, *in terzo luogo*, il profilo che segue (riferito alla capacità contributiva): taluni cespiti vedono il loro valore accresciuto, o compromesso, dalle scelte finanziarie del Comune, sicché è appropriato che degli effetti conseguenti il Comune medesimo, se del caso, benefici.

In ordine a tutti e tre i profili indicati l'ICI "prima casa" si presenta come il tributo più appropriato, anche nei confronti delle altre imposte che hanno, nel sistema, plausibilità, come l'addizionale IRPEF, l'addizionale ENEL sugli usi domestici dell'energia (sciaguratamente abolita), la c.d. tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU).

Nel contesto, vanno considerati gli effetti delle scelte di cui si tratta sul sistema di finanziamento degli Enti, tenendo conto anche del lato dei trasferimenti.

Per valutarne le implicazioni è utile il riferimento a vicende pregresse, che concernono l'ICI, quale è proposta in Tab. 7. All'inizio della storia (1991), e cioè prima dell'introduzione dell'ICI, l'importo dei trasferimenti correnti è nel Mezzogiorno uguale al valore medio nazionale e ben al di sotto rispetto al valore risultante per il Centro Italia (-9%), il che dovrebbe fare giustizia di parte sostanziale delle polemiche di questi anni. La riforma del 1992, per effetto della quale l'ICI è stata e viene oggi applicata, produce due conseguenze. La quota delle spese correnti coperta da trasferimenti, a valle della riforma (1996), risulta allineata per le due circoscrizioni del Centro-Nord intorno al 30% delle entrate correnti. In secondo luogo, può agevolmente mostrarsi che l'impatto della riforma è perequativo (cfr. la Tab. 7). Abbiamo calcolato la differenza tra trasferimenti ai Comuni del Mezzogiorno e trasferimenti erogati ai Comuni del Centro Italia (e del Centro-Nord); questo dato è posto a confronto, in Tab. 7, con la differenza tra i corrispondenti valori delle entrate tributarie al fine di mostrare la parte del differenziale fiscale che è compensata da maggiori trasferimenti. Questa parte, al 1996, raggiunge il 36,7% nel raffronto tra Mezzogiorno e Centro-Italia (58,0% in quello tra Mezzogiorno e Centro-Nord).

Si è seguito, in questi ultimi anni, un percorso esattamente opposto rispetto a quello utilmente seguito dopo la riforma del 1992: tra il 2006 e il 2010 (cfr. Tab. 5) i trasferimenti correnti crescono, nell'Italia centrale, del 46,9% (per il Nord d'Italia, +24,8%); per i Comuni del Mezzogiorno questa variazione è pari al 5,3%. Tutto ciò produce un maggiore divario, nel 2010, tra le spese correnti dei Comuni del Mezzogiorno e dei Comuni del Centro-Italia. Si noti che, negli stessi cinque anni, le entrate tributarie *crescono*, nel Mezzogiorno, del 10,3% e *si riducono* nel Centro-Italia dello 0,8%.

Va osservato, in secondo luogo, che nel 1991 lo scarto nei trasferimenti erariali nel Centro Italia aggrava quello tra gettiti tributari; nel 1996 la riforma che

ha come principale elemento l'ICI ha prodotto un significativo effetto perequativo; la situazione migliora ancora nel 2006, mentre appare compromessa nel 2010, allorché si ritorna, in sostanza, alla situazione del 1991. Nel 2010 la differenza (negativa) in termini di trasferimenti erogati si somma a quella tra i gettiti dei tributi.

È assai difficile comprendere, tra l'altro, quale significato tutto ciò possa avere, per quanto concerne l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione o degli stessi principi della L. 42/2009.

Appendice 1. Contenuti del d.lgs. 23/2011

Il nuovo impianto della finanza comunale è stato, da ultimo, definito nel d.lgs. 23/2011. La sequenza degli adempimenti in esso stabilita è indicata nel modo che segue:

a) *a decorrere dal 2011* quote di imposte commisurate a valori immobiliari (il 30% del gettito di imposte di registro, imposta di bollo, imposta ipotecaria e catastale, tributi speciali catastali, tasse ipotecarie) affluiscono ad un fondo denominato “Fondo sperimentale di riequilibrio”, la cui durata è non superiore al termine stabilito per l’attivazione del fondo perequativo, di cui si dirà sub *i*); le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale sono ora stabilite con decreto del Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, previo accordo (eventuale) sancito in sede di Conferenza Stato – Città ed autonomie locali (cfr. § 5.4, nota 16); con Decreto del Ministero dell’Interno è stata disposta, altresì, la contestuale riduzione, in misura corrispondente, dei trasferimenti erariali ai Comuni (cfr. § 5.4, nota 16);

b) è *senz’altro* devoluta ai Comuni una quota di gettito della imposta cedolare secca sugli affitti che il decreto 23/2011 (cfr. l’art. 3) istituisce, in via opzionale, rispetto all’applicazione al reddito di cui si tratta delle normali aliquote IRPEF; la quota in oggetto è anch’essa detratta dai trasferimenti; il provvedimento avrà efficacia dal 2012;

c) per la devoluzione ai Comuni dell’intero gettito dell’imposta di registro e per l’imposta di bollo sui contratti di locazione relativi agli immobili, l’efficacia del provvedimento, così come stabilito dal decreto 23/2011 (cfr. l’art. 2, commi 1 e 2) decorre dal 2011;

d) viene devoluto ai Comuni l’intero gettito IRPEF risultante dalla tassazione dei redditi fondiari, escluso il reddito agrario (art. 2);

e) è stabilita la “fiscalizzazione” dei trasferimenti statali ai Comuni; i trasferimenti sono, cioè, ridotti in misura che dovrà essere corrispondente al gettito delle misure fiscali di devoluzione ed attribuzione di tributi fin qui indicate; viene altresì stabilita la cessazione della compartecipazione IRPEF, in quanto compresa nei trasferimenti da “fiscalizzare”;

f) è prevista, *presumibilmente dal 2012*, l’attribuzione ai Comuni di una compartecipazione all’IVA; nel DPCM del 17 giugno 2011 sono stabilite la misura di tale compartecipazione che spetta a ciascun Comune e le modalità di applicazione della norma (v. § 5.4, nota 16);

g) viene disposta, a partire dal 2012, la cessazione dell’addizionale comunale all’accisa sull’energia elettrica;

h) *potrà essere istituita* dai Comuni capoluogo di provincia, dalle Unioni di Comuni e dai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d’arte una imposta di soggiorno; la relativa disciplina dovrà essere stabilita dallo Stato con regolamento entro 60 giorni dall’entrata in vigore del d.lgs. 23/2011 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 23 maggio 2011);

i) *nello stesso termine* indicato sub h) dovrà essere disciplinata “la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei Comuni ad istituire l’addizionale comunale all’IRPEF, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia stata istituita”;

l) ancora con regolamento, *dovrà essere disciplinata* la revisione dell’imposta di scopo, così come essa è stata introdotta nell’art. 1, comma 149, della legge 296/2006; potrà essere stabilito, tra l’altro, che il gettito dell’imposta finanzia l’intera spesa riferita all’opera pubblica da realizzare;

m) sono sospesi a partire dal 2012 i trasferimenti regionali ai Comuni; viene contestualmente istituita una compartecipazione comunale all’addizionale

regionale all'IRPEF e un Fondo sperimentale di riequilibrio regionale: cfr. a questo riguardo il d. lgs. 68/2011;

n) a decorrere dal 2014 saranno introdotte nell'ordinamento fiscale una "*imposta municipale propria*" ed una "*imposta municipale secondaria*"; la *prima* è riferita ad un oggetto imponibile che corrisponde a quello ICI, escluse le "prime case"; essa si applica al valore dell'immobile, determinato come per l'ICI, nella misura dello 0,76%, con variazioni che ciascun Comune potrà introdurre, in aumento o in diminuzione, dell'ordine dello 0,3%; la *seconda* ha oggetto imponibile corrispondente a quello di tasse comunali come la TOSAP e la c.d. imposta sulla pubblicità esterna e diritti similari; continua ad applicarsi l'attuale disciplina relativa alla TARSU;

o) viene disposta l'attribuzione ai Comuni di una compartecipazione, nella misura del 30%, al gettito dei tributi dovuti nell'ipotesi di trasferimenti immobiliari;

p) *in un tempo successivo* a quello della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali dei Comuni, quali saranno indicate in applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, e quindi presumibilmente *dopo il 2013*, sarà istituito nel bilancio dello Stato il fondo perequativo destinato ai Comuni; il fondo, secondo il disposto dell'art. 13, comma 1, lett. a), della legge delega 42/2009, dovrà essere finanziato dalla fiscalità generale dello Stato; le modalità di alimentazione e di riparto del fondo saranno stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Appendice 2. Contenuti dello schema di decreto integrativo e correttivo delle norme sul federalismo fiscale

Nella seduta del 24 ottobre 2011 il Governo italiano, esercitando un po' in ritardo una facoltà che gli era stata concessa dalla legge delega 42/2009 (cfr. art. 2, comma 7, della legge delega), ha approvato in via preliminare il primo decreto legislativo integrativo e correttivo delle norme riguardanti il federalismo fiscale (provvedimento che di qui innanzi, per semplicità, denomineremo DIC). Si tratta dunque ancora di una bozza di decreto, che è stata trasmessa alla Conferenza unificata ed alle Commissioni parlamentari affinché su di essa siano espressi i pareri previsti dall'art. 2, commi 3 e 4, della legge citata.

Il provvedimento in questione si compone di sei articoli con i quali sono stati introdotti i seguenti cambiamenti (cfr. art. 1, comma 1, lettere da *a*) a *g*):

- 1) l'istituzione di un nuovo tributo comunale sui Rifiuti e sui Servizi (RES) e la contestuale soppressione di tutti i previgenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura tributaria che patrimoniale (cfr. art. 2 del DIC, che integra e corregge l'art. 14 del Decreto 23/2011);
- 2) l'accelerazione del processo di determinazione dei fabbisogni standard (cfr. art. 4 del DIC, che integra e corregge l'art. 2, comma 5, lettere *b*) e *c*), del d.lgs. 216/2010) e l'anticipazione del momento di piena entrata a regime del federalismo fiscale dei Comuni (cfr. art. 3 del DIC, che apporta ulteriori modifiche alle norme contenute nel Decreto 23/2011) e delle Province (cfr. art. 5 del DIC, che integra e corregge gli artt. 17 e 21 del d.lgs. 68/2011);
- 3) il ritorno alla compartecipazione comunale all'IRPEF (cfr. art. 3, comma 1, del DIC, che integra e corregge l'art. 2, comma 4, del Decreto 23);

- 4) l'estensione a tutti i Comuni della possibilità di istituire l'imposta di soggiorno (cfr. art. 3, commi 3 e 4, del DIC, che integrano e correggono l'art. 4, commi 1 e 3, del Decreto 23);
- 5) modifiche concernenti l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali (cfr. art. 6 del DIC, che interviene sulla disciplina dettata dal d.lgs. 118/2011).

Tab. A.2.1. *Gettito dell'imposta di soggiorno per ripartizione geografica. Previsione in base ai dati del 2008*

| Regioni e macroaree | Presenze negli esercizi alberghieri (unità) | Permanenza media (giorni) | Imposta di soggiorno di 3 cent. di euro a notte (migliaia di euro) | Imposta di soggiorno di 5 euro a notte (migliaia di euro) |
|---------------------|---|---------------------------|--|---|
| [A] | [B] | [C] | $D = B \times C \times 0,03$ | $E = B \times C \times 5$ |
| Piemonte | 7.499.879 | 2,7 | 607 | 101.248 |
| Lombardia | 22.749.427 | 2,3 | 1.570 | 261.618 |
| Veneto | 28.593.859 | 2,9 | 2.488 | 414.611 |
| Liguria | 10.006.181 | 3,4 | 1.021 | 170.105 |
| Emilia R. | 30.568.521 | 4,0 | 3.668 | 611.370 |
| Toscana | 21.771.763 | 2,8 | 1.829 | 304.805 |
| Umbria | 3.214.309 | 2,1 | 203 | 33.750 |
| Marche | 6.583.932 | 4,4 | 869 | 144.847 |
| Lazio | 26.628.665 | 2,8 | 2.237 | 372.801 |
| Abruzzo | 5.122.867 | 3,8 | 584 | 97.334 |
| Molise | 396.557 | 2,4 | 29 | 4.759 |
| Campania | 13.378.562 | 3,4 | 1.365 | 227.436 |
| Puglia | 7.242.319 | 3,2 | 695 | 115.877 |
| Basilicata | 1.292.030 | 3,3 | 128 | 21.318 |
| Calabria | 6.854.596 | 5,1 | 1.049 | 174.792 |
| Nord | 68.849.346 | 2,8 | 5.835 | 972.497 |
| Centro | 88.767.190 | 3,2 | 8.575 | 1.429.152 |
| Centro-Nord | 157.616.536 | 3,0 | 14.396 | 2.399.274 |
| Mezzogiorno | 34.286.931 | 3,5 | 3.634 | 605.736 |
| Italia | 191.903.467 | 3,2 | 18.653 | 3.108.836 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Tab. A.2.2. *Gettito pro capite dell'imposta di soggiorno per ripartizione geografica. Previsione in base ai dati del 2008*

| Regioni e macroaree | Popolazione residente al 1° gennaio 2009 | Imp. di soggiorno di 3 cent. di euro a notte (valori pro capite) | Imposta di soggiorno di 5 euro a notte (valori pro capite in migliaia di euro) | Imposta di soggiorno pro capite (Italia = 100) |
|---------------------|--|--|--|--|
| Piemonte | 4.432.571 | 0,14 | 22,84 | 36,54 |
| Lombardia | 9.742.676 | 0,16 | 26,85 | 42,95 |
| Veneto | 4.885.548 | 0,51 | 84,86 | 135,75 |
| Liguria | 1.615.064 | 0,63 | 105,32 | 168,48 |
| Emilia R. | 4.337.979 | 0,85 | 140,93 | 225,44 |
| Toscana | 3.707.818 | 0,49 | 82,21 | 131,50 |
| Umbria | 894.222 | 0,23 | 37,74 | 60,37 |
| Marche | 1.569.578 | 0,55 | 92,28 | 147,62 |
| Lazio | 5.626.710 | 0,40 | 66,26 | 105,99 |
| Abruzzo | 1.334.675 | 0,44 | 72,93 | 116,66 |
| Molise | 320.795 | 0,09 | 14,83 | 23,73 |
| Campania | 5.812.962 | 0,23 | 39,13 | 62,59 |
| Puglia | 4.079.702 | 0,17 | 28,40 | 45,44 |
| Basilicata | 590.601 | 0,22 | 36,10 | 57,74 |
| Calabria | 2.008.709 | 0,52 | 87,02 | 139,20 |
| Nord | 20.675.859 | 0,28 | 47,04 | 75,24 |
| Centro | 16.136.307 | 0,53 | 88,57 | 141,68 |
| Centro-Nord | 36.812.166 | 0,44 | 73,26 | 117,18 |
| Mezzogiorno | 14.147.444 | 0,28 | 46,40 | 74,22 |
| Italia | 50.959.610 | 0,38 | 62,51 | 100,00 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

A quanto sembra, pertanto, gli elementi principali di novità riguarderanno la fiscalità dei Comuni, a partire dall'imposta sugli immobili, su cui il Governo ha deciso di giocare d'anticipo. L'introduzione dell'IMU al posto dell'ICI e dell'IRPEF sui redditi fondiari dovrebbe, infatti, avvenire nel 2013 e non nel 2014, come stabilito nell'art. 7, comma 1, del Decreto 23 (cfr. art. 3, comma 5, del DIC). L'aliquota di questo tributo dovrebbe, inoltre, subire una riduzione rispetto a quanto era stato inizialmente previsto, scendendo dal 7,6 al 6,6 %, mentre resterebbe confermata l'esclusione dell'abitazione principale (che è prevista sia nell'art. 8, comma 2, del Decreto 23 sia nell'art. 12, comma 1, lett. b), della legge delega).

La riduzione di un punto percentuale dell'IMU servirà a fare strada ad un nuovo tributo comunale sui Rifiuti e sui Servizi (RES) che, a decorrere dal 2013, prenderà il posto della TARSU e della TIA, e si articolerà in due componenti. La prima (la RES-rifiuti) sarà istituita a fronte del servizio di gestione dei rifiuti, svolto in regime di privativa dai Comuni. La seconda (la RES-servizi) sarà introdotta, invece, per finanziare i servizi indivisibili erogati dai Comuni. Tuttavia, i veri elementi di novità, con riferimento alla RES, riguarderanno essenzialmente quattro aspetti:

- 1) il ritorno, per quanto concerne la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti, alla privativa comunale, cancellata dal d.lgs. 152/2006 (cd. "decreto ambientale")⁵⁰;
- 2) l'istituzione di una tariffa corrispettiva alternativa alla componente relativa al servizio di gestione dei rifiuti urbani; si tratterebbe, sostanzialmente, di un'entrata di natura non tributaria, assoggettata ad IVA esattamente come la Tia 2, che potrebbe consentire gli assetti societari ed i sistemi di pesatura dei rifiuti diffusi principalmente nell'Italia settentrionale;
- 3) la definizione del presupposto⁵¹ e della base imponibile⁵² della RES-servizi, che ne fanno una forma di prelievo, anche sulle prime case, in

⁵⁰ Tale decreto legislativo disegnava, infatti, un sistema organizzato sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali, ai quali era attribuito, fra le altre cose, anche il potere di determinazione tariffaria (cfr. art. 198 del d.lgs. 152/2006, e successive correzioni e modificazioni).

⁵¹ Secondo l'art. 14-*undecies* del Decreto 23, introdotto dall'art. 2 del DIC, il presupposto impositivo della RES-servizi è costituito dall'«occupazione, a qualsiasi titolo, di fabbricati ad uso abitativo, e relative unità immobiliari pertinenziali, da parte di soggetti anagraficamente residenti nel territorio del comune». Tale tributo è dunque dovuto dalle persone fisiche anagraficamente residenti nel territorio del comune che occupino a qualsiasi titolo fabbricati destinati ad uso abitativo, ovvero di categoria catastale da A1 ad A9 (o non ancora iscritti a catasto).

sintonia col principio “voto, pago, vedo”, ma in contrasto, probabilmente, con quanto è consentito dalla legge delega (art. 12, comma 1, lett. *b*));

- 4) la riscossione volontaria del tributo, che potrà essere effettuata direttamente dal Comune o essere affidata al gestore dei rifiuti, ma solo per la componente connessa a tale servizio, o invece, previa apposita convenzione, ai soggetti fornitori di energia elettrica operanti sulle utenze del territorio comunale;
- 5) la possibilità per i Comuni di effettuare, entro il 2015, una ricognizione dei gettiti conseguenti all’applicazione della RES, e quindi di deliberare, dopo averne valutato l’esito, il progressivo incremento dell’aliquota massima del medesimo tributo con contestuale riduzione, fino all’azzeramento, dell’addizionale comunale all’IRPEF.

Le suddette modifiche dovrebbero comportare un lieve miglioramento dei conti per i proprietari non residenti ed un incremento del carico tributario per chiunque occupa un immobile a qualsiasi titolo, sia esso proprietario o inquilino. Chiunque occuperà un immobile, sia esso proprietario o inquilino, sarà infatti obbligato a pagare la RES, che servirà, da un lato, a finanziare la gestione del servizio-rifiuti e, dall’altro, i servizi indivisibili forniti dai Comuni. Per i proprietari locatori è prevista, invece, la riduzione alla metà della RES, o meglio della componente della stessa relativa ai servizi indivisibili (cfr. art. 14-septiesdecies, comma 3, del Decreto 23, come corretto e integrato dal Decreto correttivo).

Ulteriori novità introdotte dal decreto correttivo e destinate ad avere effetto sulla struttura delle entrate comunali sono:

⁵² Secondo l’art. 14-*quinquiesdecies* del Decreto 23, introdotto dall’art. 2 del DIC, la base imponibile della RES-servizi è rappresentata dal valore dei fabbricati ad uso abitativo, e delle relative unità immobiliari pertinenziali, quale risulta applicando all’ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell’anno di imposizione, un moltiplicatore pari a 100 aggiornato con i coefficienti stabiliti per le imposte sui redditi.

- 1) l'estensione dell'imposta di soggiorno a tutti i Comuni, compresi quelli che non hanno una vocazione turistica e che, quindi, per evidenti ragioni, difficilmente potranno sfruttare tale strumento; nelle tabelle sottostanti è rappresentata una stima approssimativa del gettito che tale tributo potrebbe generare;
- 2) l'anticipo al 2013 della compartecipazione (pari al 30%) al gettito dei tributi erariali immobiliari prevista dall'art. 7, comma 2, del Decreto 23;
- 3) il ritorno alla compartecipazione (al 2%) al gettito dell'IRPEF, al posto di quella all'IVA, secondo l'idea originaria proposta dal ministro Calderoli. Un cambiamento che probabilmente è addebitabile alla difficoltà di determinare correttamente la distribuzione territoriale del gettito IVA (per maggiori approfondimenti al riguardo, si rinvia al capitolo VI, §§ 6.2 e 6.4).

Appendice 3. Le misure anticrisi e gli Enti locali

Gli ultimi provvedimenti governativi destinati a fronteggiare la crisi economica globale che da quasi quattro anni attanaglia anche il nostro Paese – e che ha avuto inevitabili ripercussioni sugli stessi Enti territoriali – hanno rapidamente e radicalmente modificato il nostro ordinamento, apportando innovazioni in ogni settore, dalle pensioni ai trasporti pubblici, dalla giustizia al fisco, dall'istruzione alla finanza degli Enti locali. I vari decreti si sono succeduti nel tempo e spesso sovrapposti, così come gli annunci e le smentite relativi alle misure da introdurre, generando una notevole confusione circa le misure approvate e quelle accantonate, o soltanto rinviate. Questa Appendice costituisce pertanto l'occasione per fornire un sintetico quadro d'insieme delle novità di interesse degli Enti locali destinate ad entrare in vigore già partire dal 2011.

A.1. La manovra economica estiva 2010.

Con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono state introdotte *misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, molte delle quali sono destinate a produrre effetti nel triennio 2011-2013. Le principali misure di interesse per i Comuni si articolano in vari interventi disciplinati dall'articolo 14 e finalizzati al riequilibrio dei conti pubblici, nonché alla “tutela dell'unità economica della Repubblica”.

A.1.1. I tagli ai trasferimenti.

Il comma 2 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010 prevede la riduzione dei trasferimenti correnti dovuti alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, rispettivamente, per un importo di 300 milioni e 1. 500 milioni per il

2011 e per 500 milioni e 2.500 milioni per gli anni 2012 e seguenti. Mentre però nel testo originario del decreto era previsto che la riduzione venisse effettuata con criterio proporzionale, la legge di conversione ha disposto che le predette riduzioni a Province e Comuni dovranno essere ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepiti con decreto annuale del Ministro dell'Interno, secondo principi che tengano conto dell'adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva e del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il termine di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, e per gli anni successivi al 2011 entro il 30 settembre dell'anno precedente, è stato previsto che il decreto del Ministro dell'Interno debba essere comunque emanato entro i successivi 30 giorni, ripartendo la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale.

Tale riduzione è strumentale al raggiungimento degli obiettivi previsti e, come segnalato nella relazione illustrativa al decreto legge, dovrebbe determinare un miglioramento del saldo netto da finanziare, del fabbisogno e dell'indebitamento netto per pari importi.

Il legislatore ha stabilito, tuttavia, che in sede di attuazione dell'articolo 11 della l. 42/2009 non si terrà conto di quanto previsto dal sesto, settimo, ottavo e nono periodo del predetto comma 2.

A1.2. L'inasprimento del sistema sanzionatorio previsto dal patto di stabilità interno.

Il comma 3 dell'articolo 14 sopracitato introduce disposizioni che integrano – rafforzandolo – il sistema sanzionatorio previsto per gli Enti locali che non rispettano le condizioni poste dal patto di stabilità interno. Per tali Enti è stata infatti

disposta una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari alloro scostamento dagli obiettivi prefissati. È stato inoltre stabilito l'azzeramento dei suddetti trasferimenti nel caso di mancato invio della certificazione del rispetto del patto entro 60 giorni dalla scadenza prevista.

A.1.3. *La riduzione delle spese di personale.*

Sempre nell'articolo 14 del citato decreto n. 78/2010, al comma 7, è stato stabilito che, ai fini del concorso delle Autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno dovranno assicurare la riduzione delle spese di personale⁵³, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo nel contempo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei dipendenti cessati dal lavoro e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

⁵³ La disposizione ricomprende, alla voce "spese di personale" (comma 557 *bis*), anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del d.lgs. 267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

In caso di mancato rispetto della citata norma, si applica il divieto di cui all'articolo 76, comma 4, del d.l. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008), ossia il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale (ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione), anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, e di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della predetta disposizione.

A.1.4. *Esercizio associato di funzioni fondamentali.*

Sempre con riferimento ai Comuni, nell'art. 14 sopracitato (cfr. i commi da 26 a 31) è contenuta una serie di norme che riguardano il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni cosiddette "fondamentali".

A tal fine è stato stabilito che l'esercizio di queste funzioni da parte dei piccoli Comuni debba essere obbligatoriamente svolto in forma associata, esclusivamente mediante lo strumento della convenzione o dell'unione (comma 28). L'obbligo della gestione associata riguarda, per la precisione, due fasce di Enti: i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti (esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole ed il comune di Campione d'Italia) ed i Comuni appartenenti, o già appartenuti, a Comunità montane, con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Allo scopo di evitare sovrapposizioni, è stato inoltre stabilito che i detti Comuni non potranno svolgere singolarmente le funzioni gestite in forma associata e che la medesima funzione

fondamentale di un comune non potrà essere svolta simultaneamente attraverso diverse forme associative (comma 29).

A.2. *La legge di stabilità 2011.*

Le principali disposizioni di interesse dei Comuni contenute nella legge 13 dicembre 2010, n. 220 (*legge di stabilità 2011*) riguardano essenzialmente la questione dei ritardi nei pagamenti alle imprese fornitrici, la nuova disciplina del patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013 e l'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali. Le norme in questione sono contenute, rispettivamente, nei commi 59-60, nei commi da 86 a 148 e nel comma 123 dell'articolo 1.

A.2.1. *Il Fondo interessi passivi istituito per velocizzare i pagamenti dei Comuni*

Nonostante alcuni miglioramenti verificatisi negli ultimi anni, la situazione dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese, ma soprattutto nei rapporti che intercorrono abitualmente tra operatori economici (comprendendo fra questi sia le imprese che i cc.dd. "enti non profit") e Pubbliche Amministrazioni (e quindi anche Enti territoriali), ha continuato ad aggravarsi⁵⁴.

Tale fenomeno si è talmente diffuso che la stessa Unione europea ha avviato e concluso una consultazione pubblica generale (attraverso l'I.P.M., e cioè

⁵⁴ Un'indagine condotta contemporaneamente in 25 paesi europei nel primo trimestre del 2011 da *Intrum Justitia* (gruppo leader europeo nel settore dei servizi di Credit Management), ed intitolata *European Payment Index*, ha posto in evidenza quali e quanti effetti negativi per le imprese europee – e quindi anche per quelle italiane – possano verificarsi a causa del predetto fenomeno. Tale indagine mostra, in particolare, come nella classifica europea, l'Italia detenga il primato negativo dei tempi più lunghi, sia nel settore B2B (*business-to-business*), sia nei rapporti commerciali che intercorrono tra le imprese private e la Pubblica Amministrazione. Il tempo medio di pagamento delle aziende italiane, dalla data di emissione della fattura, risulta infatti di 103 giorni, mentre gli enti pubblici pagano, in media, dopo 180 giorni. In Europa la media è molto più bassa e, precisamente, di 40 per le aziende e 65 giorni per la Pubblica amministrazione.

l'*Interactive Policy Making*, un sistema informatico installato appositamente per aiutare le amministrazioni degli Stati membri e le istituzioni comunitarie a meglio comprendere le esigenze dei cittadini e delle imprese utilizzando le moderne tecnologie, ed in particolare *Internet*), allo scopo di conoscerne proporzioni, caratteristiche e gravità⁵⁵, dopodiché ha approvato una nuova direttiva (la 2011/7/EU del 16 febbraio 2011) con cui ha apportato alcune significative modifiche al preesistente complesso di rimedi predisposti a livello comunitario (direttiva 2000/35/CE del 29 giugno 2000) contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali⁵⁶. La nuova direttiva sopra citata non è stata tuttavia ancora accolta nel nostro ordinamento, perché il legislatore nazionale (che è obbligata ad adeguarvisi, come gli altri paesi dell'Unione, entro il 16 marzo del 2013⁵⁷) ha ritenuto opportuno rinviarne momentaneamente il recepimento⁵⁸, in quanto non è stato ancora realizzato in Italia un contestuale adeguamento delle vigenti procedure di pagamento in ambito pubblico – dal quale peraltro deriverebbero oneri finanziari – ed in quanto è in atto una situazione di forte ritardo nelle erogazioni, che “darebbe luogo al conseguente addebito di interessi moratori a carico dell'erario, non quantificabili *ex ante* e privi

⁵⁵ In particolare, tale inchiesta si è svolta tra il 19 maggio ed il 31 agosto 2008 e ha ricevuto 510 risposte. I suoi risultati sono oggi disponibili su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/enterprise/index_en.htm.

⁵⁶ Ricordiamo che la direttiva 2000/35/CE è stata recepita in Italia attraverso il decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002 (*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 23 ottobre 2002.

⁵⁷ Cfr. art. 12, comma 1°, della direttiva 2011/7/EU.

⁵⁸ L'art. 10, comma 1°, dello *Statuto delle imprese* (legge 11 novembre 2011, n. 180) non differisce, infatti, il termine inizialmente previsto per l'esercizio della delega ed anzi stabilisce che il Governo italiano è obbligato a recepire la nuova direttiva europea sui ritardi nei pagamenti entro il mese di novembre del 2012 (ossia entro un anno dall'entrata in vigore dello statuto).

della relativa copertura, con grave pregiudizio per gli equilibri di finanza pubblica”⁵⁹.

L’anzidetta questione era stata posta, altresì, al centro delle misure anticrisi del 2009 e del 2010⁶⁰, ma i progressi compiuti attraverso l’introduzione di queste misure sono stati parzialmente annullati dalle novità previste nella legge di stabilità per il 2011. Tale legge, infatti, al fine di velocizzare i pagamenti, ha previsto l’istituzione, presso il Ministero dell’Interno, di un Fondo (con una dotazione di 60 milioni di euro per il 2011) per il pagamento degli interessi passivi maturati dai Comuni per i ritardi (cfr. l’articolo 1, comma 59, della legge 220/2010). Il problema è che questa sorta di salvagente sarà a disposizione dei soli Enti cosiddetti “virtuosi”, e cioè dei Comuni che hanno rispettato il patto di stabilità interno nell’ultimo triennio e che evidenziano un rapporto tra le spese per il personale e le entrate correnti inferiore alla media nazionale. L’individuazione di questi Enti è rimessa ad un apposito decreto del Ministro dell’interno con il quale dovranno essere stabilite anche le modalità concrete di utilizzazione delle risorse (cfr. l’articolo 1, comma 60, della legge 220/2010).

⁵⁹ Cfr. Resoconto della V Commissione permanente “Bilancio, tesoro e programmazione” sul d.d.l. comunitaria 2011, A.C. 4623, 25 ottobre 2011, p. 38.

⁶⁰ Fra le principali misure emesse nel 2010 per velocizzare le procedure di pagamento degli Enti territoriali, ricordiamo l’istituto della compensazione volontaria delle somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo (obblighi tributari) con i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti degli Enti territoriali e degli Enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture ed appalti (art. 31, comma 1-*bis*, del d.l. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. 122/2010). Il decreto legge 78/2010 ha riproposto (cfr. l’art. 14, comma 11, del d.l. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. 122/2010), inoltre, lo sblocco dei residui passivi per l’anno 2010, ma con una percentuale irrisoria rispetto a quanto concesso nel 2009. Infatti, la percentuale di sblocco dei residui passivi in conto capitale è passata dal 4% del 2009 allo 0,78% del 2010, consentendo di fatto pagamenti per soli 320 milioni di euro.

A.2.2. *Le modifiche alla disciplina del patto di stabilità interno.*

I commi dall'87 al 124 della legge di stabilità 2011 hanno modificato la disciplina del patto di stabilità interno per gli Enti locali attraverso l'introduzione di una serie di novità che contengono sia elementi di rigore (con un irrigidimento delle condizioni del patto nella prospettiva di una riduzione dell'indebitamento degli Enti locali) che di flessibilità (come il riferimento degli obiettivi alla sola spesa corrente media, anziché a quella complessiva, la "neutralizzazione" dei trasferimenti statali, il riferimento delle riduzioni di spesa ad un periodo triennale e la regionalizzazione del patto). Le nuove norme riguardano il periodo 2011-2013 e si applicano alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti⁶¹. È prevista una disciplina specifica per quelli compresi tra i 1.000 e i 5.000 abitanti. Per una più approfondita analisi delle stesse si rinvia, comunque, al Cap. X.

A.2.3. *Il blocco dei tributi locali.*

Il comma 123 della legge di stabilità 2011 ha riconfermato, a certe condizioni ed entro un generico e non ben definito orizzonte temporale ("sino all'attuazione del federalismo fiscale"), la sospensione⁶² del potere delle Regioni e degli Enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote, ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, ad eccezione della TARSU. Tuttavia, tale sospensione deve ormai considerarsi parzialmente cessata. Il Ministero dell'Economia ha chiarito (cfr. la risoluzione n. 1/DF del 2 maggio 2011), infatti, che tutti i Comuni interessati a deliberare

⁶¹ A decorrere dal 2013, invece, l'ambito soggettivo di applicazione del patto di stabilità interno sarà esteso a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti (al riguardo, cfr. 5.2 in questa Appendice).

⁶² La predetta sospensione era stata stabilita per la prima volta dall'articolo 1, comma 7, del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 luglio 2008, n. 126, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

l'aumento o l'istituzione dell'addizionale IRPEF possono esercitare tale facoltà a partire dal 7 giugno 2011. L'art. 5 del d.lgs. n. 23/2011 aveva subordinato lo sblocco delle addizionali ad un regolamento che il Governo avrebbe dovuto adottare entro il 6 giugno scorso. Tuttavia, tale provvedimento non è mai stato emanato e, pertanto, debbono applicarsi le disposizioni in materia di sblocco previste dalla seconda parte dello stesso articolo. Esse prevedono che, nel caso di mancata emanazione del decreto, i Comuni interessati possano comunque esercitare la predetta facoltà, qualora non abbiano ancora istituito l'addizionale ovvero qualora l'abbiano istituita in ragione di un'aliquota inferiore allo 0,4%. Gli aumenti dovranno tuttavia essere effettuati secondo le seguenti modalità: l'aumento dell'aliquota non può essere superiore allo 0,2% annuo; il limite massimo dell'addizionale per i primi due anni non può superare lo 0,4%.

A.3. *Il decreto milleproroghe 2011.*

Le principali disposizioni di interesse dei Comuni contenute nel decreto c.d. "milleproroghe" per il 2011 (il d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) riguardano essenzialmente l'utilizzo del ricavato degli oneri di urbanizzazione, il debito degli enti locali e le società partecipate dai Comuni. Le norme in questione sono contenute, rispettivamente, nei commi 8, 39 e 43 dell'articolo 2.

A.3.1. *La proroga del vincolo di destinazione sul ricavato degli oneri di urbanizzazione.*

L'articolo 2, comma 41, del d.l. 225/2010 ha prorogato a tutto il 2012 la possibilità per i Comuni di destinare alle spese correnti fino al 75% delle entrate derivanti da oneri di urbanizzazione. Tale disposizione va accolta chiaramente con favore, visto che da quando è stata prevista per la prima volta (nell'articolo 2,

comma 8, della legge finanziaria 2008⁶³) ha consentito agli Enti locali di mantenere in equilibrio i propri bilanci, anche in regime di progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato e di sospensione della capacità impositiva.

A.3.2. *La progressiva riduzione delle possibilità di indebitamento degli Enti locali.*

Tramite una complessa serie di rinvii normativi, l'articolo 2, comma 39, del d.l. 225/2010 ha ridotto progressivamente la possibilità di indebitamento degli Enti locali rispetto alla normativa previgente, consentendo che l'Ente locale possa assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi non superi i seguenti limiti, calcolati in percentuale delle entrate correnti:

- a) il 12% per l'anno 2011;
- b) il 10% per l'anno 2012;
- c) l'8% a decorrere dall'anno 2013.

La percentuale prevista dal Testo unico degli enti locali (cfr. l'art. 204 del d.lgs. 267/2000) è invece pari al 15% della suddetta tipologia di entrate.

A.3.3. *Il processo di dismissione delle società partecipate dai Comuni.*

L'art. 14, comma 32, del d.l. 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) vieta ai Comuni con meno di 30.000 abitanti di avere partecipazioni societarie e li obbliga a mettere in liquidazione le società esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero a cederne le partecipazioni, entro il termine del 31 dicembre del 2011. Sono invece escluse dal campo di applicazione della citata disposizione le società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni

⁶³ La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (pubblicata nella G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007).

la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti, mentre per i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti è previsto che gli stessi possono detenere la partecipazione di una sola società dovendo, entro il 31 dicembre 2011, mettere in liquidazione le altre società già costituite. La legge 122/2010 ha poi disposto che con decreto del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale – da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e per le riforme per il federalismo – saranno determinate le modalità attuative del comma citato nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione.

L'articolo 2, comma 43, del d.l. 225/2010 ha invece modificato l'art. 14, comma 32, del suddetto d.l. 78/2010 posticipando al 31 dicembre 2013 il termine per la messa in liquidazione delle società partecipate dai Comuni con popolazione fino a 50 mila abitanti; tale norma ha previsto, inoltre, un ampliamento della casistica in cui il divieto predetto non trova applicazione. È stato stabilito, infatti, che l'obbligo di liquidazione non si applica nel caso in cui le società già costituite alla data del 31 maggio 2010:

- a) abbiano al 31 dicembre 2013 il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;
- c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio che abbiano obbligato il comune a procedere al ripiano delle perdite medesime.

A.4. *La manovra correttiva dei conti pubblici del 2011.*

Nell'art. 20 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono definite le misure attraverso le quali il legislatore italiano ha inteso rimodulare il concorso degli Enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsti nella *manovra economica*

estiva 2010 (con d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dallal. 30 luglio 2010, n. 122). Le misure previste incidono prevalentemente sulla disciplina del patto di stabilità interno, sulla gestione delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni e sul regime delle assunzioni di personale negli Enti locali.

La manovra ha inoltre confermato ed esteso l'efficacia (agli anni 2014 e seguenti) delle misure (i tagli ai trasferimenti) previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010 (cfr. il comma 4 dell'art. 20) e ha cercato, pur con tutte le sue ambiguità e debolezze, di contrastare il fenomeno della elusione delle regole del patto di stabilità interno, spingendo verso una visione consolidata delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, la cui mancanza ha consentito, a tutto oggi, il diffondersi di diverse forme di elusione ed un enorme spreco di risorse pubbliche.

A.4.1. Articolazione del patto di stabilità interno sulla base di criteri di virtuosità.

A decorrere dall'anno 2013, gli importi della manovra – fissati dai commi 4 e 5 del predetto articolo 20 del decreto legge 98/2011, nonché dall'articolo 14 del decreto legge 78/2010 – dovranno essere redistribuiti fra gli Enti locali sulla base di predeterminati parametri di “virtuosità”, che sono elencati nel comma 2 dell'art. 20 e serviranno a suddividere gli Enti di ogni singolo comparto in quattro classi di merito.

Gli Enti che si posizioneranno nella classe più virtuosa, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto, non saranno chiamati a concorrere alla manovra di finanza pubblica, dovendo semplicemente conseguire l'obiettivo strutturale, corrispondente ad un saldo finanziario pari a zero (cfr. il comma 3, terzo periodo, dell'art. 20). Per gli stessi Enti è prevista la possibilità di ridurre il loro contributo alla manovra per il 2012 in modo tale che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro (cfr. il comma 3, sesto periodo, dell'art. 20). La collocazione dei vari Enti nell'ambito delle diverse classi sarà formalizzata mediante apposito decreto del Ministero

dell'Economia e delle Finanze, emanato di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata (cfr. il comma 2 dell'art. 20).

A.4.2. Esercizio associato delle funzioni fondamentali: limite demografico e tempistica.

Il comma 2-quater del sopracitato art. 20 ha determinato il limite demografico minimo e la tempistica per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni. Tale norma ha stabilito, per la precisione, che il limite demografico minimo che i Comuni associati sono obbligati a raggiungere è pari a 5.000 abitanti o al quadruplo del numero degli abitanti del Comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. È inoltre previsto che i Comuni tenuti ad esercitare le anzidette funzioni in forma associata debbano assicurare lo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali – da essi individuate tra quelle di cui all'art. 21, comma 3, della l. 42/2009 – entro il 31 dicembre 2011, di almeno 4 entro dicembre 2012 e tutte le sei funzioni fondamentali loro spettanti ai sensi dell'art. 21, comma 3, della l. 42/2009 entro il 31 dicembre 2013.

A.4.3. Le modifiche al regime delle assunzioni negli Enti locali.

La manovra è intervenuta anche in materia di assunzioni del personale da parte degli Enti locali, apportando un'importante modifica all'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008. Tale norma stabiliva il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli Enti, siano essi o meno sottoposti al patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. La manovra correttiva è intervenuta, estendendo il calcolo del suddetto parametro alle società partecipate: Comuni e Province sono ora obbligati a considerare le spese sostenute anche dalle società a

partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara o che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

A.4.4. Le ulteriori norme intese a rafforzare l'efficacia dei vincoli di finanza pubblica.

Tre ulteriori misure sono state introdotte nel decreto allo scopo di rafforzare l'efficacia delle regole che garantiscono il contributo degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

La prima mira (cfr. commi 7 e 8 dell'art. 20 del decreto) ad ottenere il reale rispetto delle regole del patto di stabilità interno, sancendo la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli Enti locali che abbiano finalità elusive.

La seconda misura introduce una sanzione pecuniaria nei confronti degli amministratori e del responsabile del servizio economico-finanziario dell'Ente, irrogata dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti, nell'ipotesi in cui queste ultime abbiano accertato che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle spese ai pertinenti capitoli di bilancio oppure tramite altre forme di elusione (cfr. il comma 9 del decreto).

La terza misura riguarda l'obbligo di scioglimento (entro il 2013) delle società comunali in perdita, previsto dalla manovra economica estiva dello scorso anno (cfr. il comma 32 dell'art. 14 del d.l. 78/2010). In particolare, è stata disposta la soppressione della norma che rinviava ad un decreto interministeriale per

l'attuazione del predetto vincolo di scioglimento (cfr. il comma 10 del decreto). In conseguenza di ciò, attualmente tale obbligo ha effetto immediato.

A.5. *La manovra estiva bis 2011.*

In materia di finanza locale, la cd. “manovra di ferragosto” (contenuta nel decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*) ha introdotto numerose novità. Fra le misure previste, quelle più rilevanti hanno riguardato le addizionali comunali all'IRPEF, la disciplina del patto di stabilità interno, l'addizionale all'IRES sulle imprese del settore energetico (la cd. “Robin Hood Tax”) e la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario.

A.5.1. *Lo “sblocco” delle addizionali comunali all'IRPEF.*

L'articolo 1, comma 11, del sopracitato d.l. 138/2011 dispone che dal 2012 è disapplicata la sospensione (prevista dall'art. 1, c. 7, del d.l. 93/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 126/2008, confermata dall'art. 1, c. 123, della l. 220/2010) del potere dei Comuni di istituire l'addizionale all'IRPEF, ovvero di aumentarla se istituita. Tale norma stabilisce, inoltre, che i Comuni possono differenziare le aliquote in base al reddito, purché seguano gli stessi scaglioni previsti per l'imposta nazionale, e conservi la possibilità di stabilire delle soglie di esenzione, come previsto dalla Finanziaria 2007. Tali soglie di esenzione potranno tuttavia essere concesse unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e non potranno funzionare come franchigie, ma come limite di reddito al di sotto del quale l'imposta non è dovuta. In altri termini, nel caso di superamento del detto limite, l'addizionale si applicherà al reddito complessivo.

A.5.2. L'estensione ed il rafforzamento dei vincoli posti dal patto di stabilità interno.

Il comma 31 dell'art. 16 del d.l. n. 138/2011 ha esteso l'ambito soggettivo di applicazione del patto di stabilità interno, prevedendo che a decorrere dal 2013 la disciplina vigente in materia si applicherà nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. In sostanza, la norma interessa i comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e i 5.000 abitanti che, secondo le disposizioni vigenti, risultano esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno⁶⁴. Il comma 5 del predetto articolo 16 stabilisce, inoltre, che a decorrere dal 2014 saranno sottoposte al patto di stabilità interno anche le unioni di comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti. Rimane dunque da chiarire se le stesse regole possano essere applicate alle unioni di comuni costituite da Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti in virtù della facoltà che è loro concessa dall'art. 16, comma 2, del decreto.

Per il resto, si segnala la revisione – in senso peggiorativo – delle scelte compiute col decreto legge 98/2011. Il provvedimento in esame, infatti, anticipa al 2012 la decorrenza degli effetti derivanti dall'applicazione delle regole del patto di stabilità interno previste dal comma 5 dell'art. 20 del citato decreto n. 98. È altresì anticipato al 2012 il ricorso ai parametri di virtuosità introdotti con la prima manovra correttiva (la manovra correttiva del 2011) allo scopo di distribuire il peso della manovra tra i diversi Enti territoriali e di escludere dal concorso le realtà maggiormente virtuose. Trovano, inoltre, indiretta conferma le altre novità introdotte con i recenti provvedimenti anticrisi, come la spinta nella direzione della regionalizzazione e l'inasprimento delle sanzioni del patto per le ipotesi di raggiungimento elusivo degli obiettivi di finanza pubblica prefissati.

⁶⁴ Si ricorda, infatti, che la disciplina attuale del Patto, recata dalla legge di stabilità per il 2011 come integrata dall'articolo 20 del d.l. n. 98/2011, si applica a tutte le province e ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

A.5.3. Le misure volte a ridurre l'onere della manovra posto a carico degli Enti territoriali.

Sul lato delle entrate, altre misure di rilievo introdotte col d.l. 138/2011 (approvato con legge 148 del 14 settembre 2011) riguardano l'attribuzione del gettito atteso dalla "Robin Hood Tax", che dovrebbe andare interamente agli Enti territoriali e non più per metà ai Ministeri (cfr. l'art. 7, comma 3, del decreto), e la quota di compartecipazione dei Comuni alle maggiori entrate derivanti dalla loro partecipazione all'attività di accertamento tributario, che è stata innalzata dal 50 al 100% (cfr. l'art. 1, comma 12bis, del decreto). Si tratta di misure appositamente introdotte per ridurre l'onere della manovra posto a carico degli Enti territoriali).

A.6. La legge di stabilità 2012.

Le principali disposizioni di interesse dei Comuni contenute nella legge 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. "legge di stabilità 2012") riguardano i servizi pubblici locali di rilevanza economica, il debito pubblico degli enti territoriali, la semplificazione delle procedure di pagamento degli Enti territoriali ed, ancora una volta, la disciplina del patto di stabilità interno.

A.6.1. La liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

L'art. 9 della legge di stabilità per il 2012 introduce parziali modifiche alla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'obiettivo di colmare il vuoto normativo lasciato dall'abrogazione, a opera del *referendum* del giugno 2011, dell'articolo 23bis del d.l. 112/2008, in modo da adeguare la disciplina dei servizi pubblici locali al quadro giuridico europeo. Le modifiche introdotte dalla norma in commento riguardano prevalentemente i compiti e gli obblighi degli Enti locali in relazione alla procedura di affidamento, la disciplina del regime transitorio,

il divieto di ulteriori attività per gli affidatari diretti e l'ambito di applicazione della disciplina.

A.6.2. Le disposizioni in materia di debito pubblico degli Enti territoriali

L'articolo 8 della legge di stabilità 2012 reca disposizioni volte a favorire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del debito pubblico degli Enti territoriali. A tale fine, per la precisione, esso dispone l'abbassamento, rispetto ai livelli attuali, dei limiti fissati per il ricorso ai mutui e ad altre forme di finanziamento da parte degli Enti locali. Tali limiti, pari al 10% per il 2012 e all'8% a decorrere dal 2013, sono ridotti all'8% per l'anno 2012, al 6% per l'anno 2013, mentre a decorrere dall'anno 2014 viene introdotto il limite del 4%.

A.6.3. Le norme in materia di semplificazione dei pagamenti.

I commi da 1 a 4 dell'art. 13 della predetta legge di stabilità 2012 apportano modifiche alla disciplina della certificazione dei crediti vantati nei confronti degli Enti territoriali contenuta nell'articolo 9, comma *3bis*, del d.l. 185/2008. In particolare, tali norme estendono da 20 a 60 giorni (dalla data di ricezione dell'istanza del creditore) il termine entro il quale le Regioni e gli Enti locali debitori sono tenuti a certificare i crediti vantati nei loro confronti. Si segnala, inoltre, l'introduzione della previsione secondo cui, scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede alla certificazione la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, la quale, ove necessario, nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'Ente territoriale. In ogni caso, la certificazione dei crediti non può essere rilasciata, a pena di nullità, dagli Enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso e dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

A.6.4. La disciplina del patto di stabilità interno per gli Enti locali per gli anni 2012 e successivi.

L'articolo 31 della legge di stabilità 2012 reca la disciplina del patto di stabilità interno per gli Enti locali per gli anni 2012 e successivi. L'articolo riproduce in parte gli analoghi contenuti dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2011, commi 87 e seguenti.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, è confermata l'estensione ai Comuni più piccoli: il comma 1 dell'articolo 31 stabilisce che le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e, a decorrere dall'anno 2013, i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati dal legislatore.

La nozione di saldo di competenza mista è confermata dal comma 3 dell'art. 31, nei termini già previsti dalla legge di stabilità 2011 all'art. 1, comma 89.

I commi 5 e 6 disciplinano le modalità di individuazione degli obiettivi sia da parte degli Enti virtuosi che da parte di quelli non virtuosi. Gli enti che si collocheranno nella classe più virtuosa (ex art. 20 del d.l. 98/2011) saranno chiamati a conseguire il saldo zero, ovvero un valore obiettivo compatibile con gli spazi finanziari che si ottengono applicando la clausola di salvaguardia di cui al comma 6. Tale comma concerne gli Enti non virtuosi, per i quali dispone un obiettivo di riduzione delle percentuali di cui al comma 2 da applicare alla spesa corrente media 2006-2008 secondo quanto determinato da un decreto ministeriale, con un limite massimo pari: per le Province, a 16,9% nel 2012 ed a 20,1% nel 2013 e successivi; per i Comuni con popolazione al di sopra dei 5.000 abitanti, a 16,0% nei 2012 ed a 15,8% nel 2013 e successivi; per i Comuni con popolazione tra i 1.001 e i 5000 abitanti, a 15,8% nel 2013 e successivi.

Il comma 19 ripropone il comma 109 dell'art. 1 della legge di stabilità 2011 che contiene disposizioni relative al monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno, estendendole ai Comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e i 5.000 abitanti a decorrere dal 2013.

I commi 30 e 31 riproducono le misure antielusive contenute nella manovra correttiva dei conti pubblici del 2011 (cfr. i commi 7, 8 e 9 dell'art. 20 della l. 111/2011). Essi prevedono, infatti, la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dagli Enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno e sanzioni pecuniarie per i responsabili di atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti abbiano accertato che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.

Appendice 4. La questione dell'esportazione dei tributi

A.1. *Premessa.*

Secondo il modello di federalismo fiscale previsto nel D.lgs. 23/2011 il nuovo sistema tributario dei Comuni sembra destinato a gravare principalmente sui proprietari di immobili non residenti (attraverso l'applicazione dell'IMUP)⁶⁵ e sulla cd. "popolazione non residente alloggiata"⁶⁶ (mediante l'imposta di soggiorno⁶⁷), contrastando fortemente con i principi cardine del federalismo fiscale e, soprattutto, col principio di responsabilità. Secondo tali principi, infatti, non dovrebbe essere

⁶⁵ Tale previsione non dovrebbe essere smentita nemmeno dopo l'approvazione definitiva della bozza di decreto integrativo e correttivo delle norme sul federalismo fiscale, approvata in prima lettura il 24 ottobre del 2011. Tali modifiche dovrebbero comportare soltanto un lieve miglioramento dei conti per i proprietari non residenti ed un incremento del carico tributario per chiunque occupa un immobile a qualsiasi titolo, sia esso proprietario o inquilino. I proprietari locatori, infatti, non dovranno quasi mai pagare per intero la nuova imposta comunale relativa ai Rifiuti e ai Servizi (RES), o meglio la componente della stessa relativa ai servizi indivisibili, dato che per chi è già assoggettato ad IMU/ICI (cioè tutti tranne i proprietari di abitazione principale) è prevista la riduzione alla metà del predetto tributo (cfr. art. 14-*septesdecies*, comma 3, del Decreto 23, come corretto e integrato dal Decreto correttivo), mentre chiunque occuperà un immobile, sia esso proprietario o inquilino, sarà in ogni caso obbligato a pagare la RES, che servirà, da un lato, a finanziare la gestione del servizio-rifiuti e, dall'altro, i servizi indivisibili forniti dai Comuni. Per una prima stima degli effetti economici del sopracitato decreto correttivo, v. S. Fossati, G. Trovati, *L'Imu "corretta" elimina i rincari su negozi e imprese e Dall'inquilino anche 260 euro per i servizi*, "Il Sole 24 Ore", 2 novembre 2011, p. 29.

⁶⁶ Tale espressione viene solitamente utilizzata, nella letteratura economica, per indicare quei soggetti che non risiedono in una determinata giurisdizione e che per una notte o più vi dimorano. Si pensi, ad esempio, ai turisti, agli studenti e ai lavoratori fuori sede, ai militari, ai non residenti ospiti di convivenze ecclesiastiche, di ospedali, o di istituti di pena e, infine, agli immigrati irregolari.

⁶⁷ Si segnala, in proposito, che le norme contenute nel sopracitato decreto correttivo hanno previsto l'estensione della facoltà di istituire l'imposta di soggiorno a tutti i Comuni (cfr. art. 3, comma 3). Il Decreto 23 riconosceva, invece, la detta facoltà soltanto ai Comuni capoluogo di provincia, alle Unioni di comuni e alle "municipalità a vocazione turistica" (cfr. art. 4 del decreto e § 5.4. di questo Rapporto).

consentito ad un Ente locale di porre a carico di soggetti appartenenti ad altre collettività, attraverso imposte su di essi, direttamente o indirettamente applicate, il costo delle sue attività.

La letteratura economica ha rilevato numerosi casi in cui le imposte applicate in una comunità sono alla fine pagate da residenti di altre comunità. Tale politica, ad esempio, è stata attuata, negli anni '80, dalle grandi città inglesi, come risposta ai tagli nei trasferimenti erogati dal Governo centrale, che voleva comprimere il loro livello di spesa. Un altro esempio è fornito dalla tassazione dei flussi turistici e delle risorse naturali, praticata in alcuni Stati del Nord America⁶⁸, nonché dalle imposte sui profitti delle società straniere e delle multinazionali⁶⁹. Conseguentemente, il detto

⁶⁸ Già con riferimento al 1962, McLure stimava che, negli Stati Uniti, i tassi di esportazione delle imposte oscillavano tra il 19 ed il 28% (C.E. Jr. McLure, *Tax exporting in the United States: estimates for 1962*, "National Tax Journal", 20, 1, marzo 1967, pp. 49-77). R.L. Bowen e P. Leung utilizzarono, invece, un modello *input-output* per studiare il sistema fiscale delle Hawaii e misurarne il grado di esportazione fiscale. Essi riscontrarono il massimo grado di esportazione tributaria per le imposte sui profitti (42%) e per quelle sul consumo degli alcolici (40%), mentre la tassa sul tabacco era la meno esportata (9%) e la maggior parte delle altre entrate avevano tassi di esportazione che oscillavano tra il 31 e il 34%; il livello complessivo di esportazione dei tributi era del 32 % circa (R.L. Bowen e P. Leung, *Tax Pyramiding and Tax Exporting in Hawaii: An Input-Output Analysis*, Honolulu, HI, University of Hawaii, Research Extension Series n. 102, gennaio 1989, pp. 1-11).

⁶⁹ Cfr. S. Burns, *The Role of Corporations in Tax Exporting*, 117-124, in T.F. Pogue, a cura di, "State Taxation of Business", Westport, CT, Praeger, 1992; R. Bird, *Why Tax Corporations?*, Working Paper n. 96-2, presentato alla riunione del Technical Committee on Business Taxation, Department of Finance, Canada, nel 1996; P.B. Sorensen, *Changing view of the corporate income tax*, "National Tax Journal", 48, 1995, pp. 279-294; D.D. Lassen, P.B. Sørensen, *Financing the Nordic Welfare States: The Challenge of Globalization to Taxation in the Nordic Countries*, Report for the Nordic Council of Ministers, Oslo, 11-12 giugno, 2002, p. 40; J. Slemrod, *Are corporate tax rates, or countries, converging?*, "Journal of Public Economics", 88, 2004, pp. 1169-1186. Uno studio di Huizinga e Nicodème (H. Huizinga, G. Nicodème, *Foreign Ownership and Corporate Income Taxation: An Empirical Evaluation*, CEPR Discussion Paper n. 3952, 2003) mostra che i paesi in cui vi è una forte presenza di società straniere tendono ad applicare imposte sui profitti più elevate rispetto ad altri paesi. Weichenrieder osserva, tuttavia, che il proposito di esportare le imposte non può rappresentare l'unico criterio guida nella concorrenza fiscale internazionale. Altrimenti, non sarebbe possibile spiegare la tendenza al ribasso, da lui stesso riscontrata, nella tassazione

fenomeno sta acquistando una rilevanza sempre maggiore a livello internazionale, anche perché il processo di globalizzazione in corso determina un incremento della quota di beni immobili posseduta da soggetti non residenti.

A.2. *La letteratura economica relativa all'esportazione dei tributi.*

A.2.1. *I primi studi sull'incidenza fiscale interregionale.*

Nella letteratura economica vi è un'ampia disponibilità di studi su questo fenomeno (comunemente denominato “esportazione dell'imposta”), che si concretizza in una violazione del principio liberale *no taxation, without representation* e che integra un “effetto di traboccamento”, sul lato delle entrate, del tutto analogo a quello che può verificarsi sul lato dei servizi pubblici locali. Il fenomeno in questione è noto anche nella teoria del commercio internazionale, che si è occupata, in passato, soprattutto dei suoi effetti sul commercio⁷⁰, mentre la letteratura esistente si è concentrata principalmente sul fenomeno dell'esportazione di tributi, locali e statali, all'interno dello stesso paese.

delle imprese. Inoltre, nell'ambito dei paesi UE, le misure fiscali volte a discriminare gli stranieri potrebbero essere assoggettate al giudizio della Corte di giustizia, cui è riconosciuto il potere di limitarne l'applicabilità. Cfr. A.J. Weichenrieder, (*Why do we need corporate taxation?*, CESifo Working Paper n. 1495, 2005, p. 8).

⁷⁰ Cfr., ad es., A. Dixit, V. Norman, *Theory of International Trade: A dual General Equilibrium Approach*, James Nisbet and Company Limited and Cambridge University Press, Cambridge, 1980; A. Woodland, *International Trade and Resource Allocation*, North Holland, Amsterdam, 1982; J. Bhagwati, A. Panagariya, T. Srinivasan, *Lectures on International Trade*, The MIT press, Cambridge, 1998; C.E. Jr. McLure, *Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)*, “International Tax and Public Finance”, 7, 2000, pp. 723-40; H.L.P. Piffano, *Reconsidering the question: Is Subnational Value Added Tax the best alternative?*, paper scritto per il progetto “Regional Disparities and Fiscal Federalism: A proposal for the Reform of the Argentine Revenue Sharing System, 2003, reperibile sul sito internet http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed9_english.pdf.

In particolare, una prima parte della letteratura economica si è concentrata sui fattori che sembrano influenzare il *policy maker* nel definire la struttura del sistema tributario (e cioè il *mix* di imposte che ritenga più opportuno adoperare per la realizzazione di prefissati obiettivi di *policy*). McLure⁷¹, ad esempio, nel suo lavoro pionieristico sull'incidenza fiscale interregionale⁷², ha analizzato per la prima volta il fenomeno dell'esportazione dell'imposta utilizzando un modello di equilibrio generale a due regioni, due fattori ed un prodotto e ha riscontrato come i governi locali siano maggiormente propensi ad applicare i tributi più facilmente esportabili, come le imposte sui consumi, perché in questo modo possono trasferirne l'onere anche sui soggetti non residenti. Hogan e Shelton hanno verificato questa ipotesi, studiando le relazioni tra determinati tributi alla luce delle stime di McLure sull'ipotesi di esportazione delle imposte, ed hanno scoperto che esiste una correlazione positiva tra l'utilizzo di un tributo e la misura in cui è possibile esportarlo⁷³. Gerking e Mutti hanno provato, invece, a studiare l'esportabilità delle imposte indirette sulla produzione attraverso l'elaborazione di un modello di equilibrio generale a due beni, due fattori e due regioni⁷⁴. La differenza fondamentale tra quest'ultimo modello e quello di McLure va ricercata nelle sue assunzioni di base: (1) la non completa specializzazione nella produzione di una

⁷¹ C.E. Jr. McLure, *The inter-regional incidence of general regional taxes*, "Public Finance", 24, 1969, pp. 456-483.

⁷² La teoria della incidenza fiscale interregionale si occupa del problema della effetti distributivi interattivi tra le giurisdizioni locali, quando ciascun governo locale esegue in modo indipendente le proprie politiche fiscali. V., al riguardo, anche M. Homma, *On the theory of interregional tax incidence*, "Regional Science and Urban Economics", 7(4), novembre 1977, pp. 377-392.

⁷³ Cfr. T. Hogan, R.B. Shelton, *Interstate Tax Exportation and States' Fiscal Structure*, "National Tax Journal", 26, 1973, pp. 553-564.

⁷⁴ S.D. Gerking, J.H. Mutti, *Possibilities for the exportation of production taxes: A general equilibrium analysis*, "Journal of Public Economics", 16(2), 1981, pp. 233-252.

delle due regioni, (2) la perfetta mobilità interregionale del capitale e (3) la precisa determinazione del prezzo delle materie prime adoperate nella produzione. La prima assunzione, in particolare, costituisce un'interessante estensione del modello di McLure, dato che diversi studiosi avevano criticato l'ipotesi della specializzazione completa di entrambe le regioni, sostenendo che essa costituiva il punto più debole della sua analisi⁷⁵, mentre un allentamento di tale assunto sarebbe stato molto utile⁷⁶.

A.2.2. *L'esportazione dei tributi e le dimensioni del settore pubblico.*

Un vero e proprio cambiamento di approccio allo studio del fenomeno è avvenuto, tuttavia, solo grazie al contributo di Flowers⁷⁷. Tale studioso propose, infatti, di utilizzare il modello dell'elettore mediano, che tanto successo aveva avuto nella spiegazione del livello delle spese pubbliche, anche per individuare le cause delle differenze tra i governi locali nella composizione del sistema tributario. Egli giunse così a dimostrare che le predette differenze dipendono, per la maggior parte, dai seguenti fattori:

- 1) il grado di esportabilità dei tributi; in particolare, delle imposte patrimoniali e di quelle sulle vendite;
- 2) il livello del reddito medio della comunità;
- 3) la percentuale di popolazione che si trova all'estremità più bassa della funzione di distribuzione del reddito;
- 4) il reddito dell'elettore mediano;
- 5) l'ammontare delle spese pubbliche da finanziare.

⁷⁵ P.M. Mieszkowski, *Tax incidence theory: The effects of taxes on the distribution of income*, "Journal of Economic Literature", 1969, p. 1103-1124.

⁷⁶ M. Homma, *On the theory of inter-regional tax incidence*, op. cit..

⁷⁷ M.R. Flowers, *Multiple Tax Sources, Voting Equilibrium, and Budgetary Size*, "Public Finance", 32(2), 1977, pp. 210-224.

Questo approccio è servito a smentire ulteriori errate convinzioni della letteratura economica circa il ruolo dell'esportazione dei tributi nel processo di espansione della spesa e della domanda per i servizi pubblici. In passato, infatti, si riteneva che il predetto fenomeno potesse determinare una riduzione del costo effettivo dei servizi prestati e, conseguentemente, un incentivo per i governi locali ad aumentare le proprie previsioni di spesa⁷⁸. Mieszkowski e Toder⁷⁹ elaborarono invece un modello con cui dimostrarono che, se il livello desiderato di spesa pubblica può essere completamente finanziato con le entrate derivanti dall'esportazione dei tributi, non vi sarà alcun incentivo ad aumentare le dimensioni del settore pubblico. Se tuttavia la domanda di beni pubblici è superiore a quella finanziata con i tributi esportati, allora la domanda marginale dovrà essere finanziata esclusivamente dai contribuenti-residenti e, pertanto, anche in tal caso, non vi sarà alcun accrescimento delle dimensioni del settore pubblico.

Wildasin ha poi generalizzato l'approccio anzidetto, mostrando come le dimensioni del settore pubblico possano indubbiamente crescere a causa dell'esportazione, ma questo non accade nella generalità dei casi, poiché gli effetti dell'esportazione fiscale sulla spesa dipendono anche dalla natura dei tributi non esportati⁸⁰. Quando, per esempio, esistono tributi o meccanismi fiscali che non comportano o impediscono l'esportazione (come nel caso delle imposte su beni non scambiati richiesti o forniti solo dai residenti), una volta che il governo locale ha

⁷⁸ Cfr. C.E. Jr. McLure, *The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962*, "National Tax Journal", 20, 1967, pp. 49-75.

⁷⁹ P.M. Mieszkowski, E. Toder, *Taxation of Energy Resources*, in C.E. Jr. McLure P.M. Mieszkowski, a cura di, "Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources", Lexington, MA, Heath, 1983, pp. 65-92.

⁸⁰ D.E. Wildasin, *Tax Exporting and the Marginal Cost of Public Expenditure*, "Economics Letters", 1987, 24 (4), 1987, pp. 353-8; ID., *The Demand for Public Goods in the Presence of Tax Exporting*, "National Tax Journal", dicembre 1987, 40, pp. 591-601.

individuato la combinazione ottima degli strumenti finanziari disponibili, è indifferente – al margine – di fronte alla scelta tra proventi da esportazione e proventi “*own-source*”. In tal caso, i costi marginali della spesa pubblica non sono più influenzati dalla possibilità di esportare l’imposta e, quindi, l’eliminazione della possibilità di esportare l’onere fiscale sui non residenti non ha alcun effetto sulla domanda di servizi pubblici.

A.2.3. *Esportazione dei tributi, spillovers e concorrenza fiscale.*

Sandler e Shelton hanno dimostrato con l’ausilio di un modello di equilibrio generale a due regioni, che a determinate condizioni (per esempio, nel caso in cui la regione “esportatrice” del tributo aumenta, nel contempo, la produzione di un bene o servizio reciprocamente utile) può essere vantaggioso per la regione che “importa” il tributo rimanere in una federazione. Assumendo l’immobilità delle risorse, essi hanno così studiato ed individuato le condizioni in cui la regione che “importa” il tributo può trovare più conveniente “importarlo” che non “esportarlo”⁸¹.

Wilson, Zodrow e Mieszkowski hanno, invece, analizzato i meccanismi attraverso i quali, solitamente, la concorrenza fiscale tra le giurisdizioni conduce ad una fornitura inadeguata di beni pubblici. In tali casi, secondo i predetti studiosi, l’esportazione dei tributi può essere desiderabile⁸², perché consente di ottenere una maggiore fornitura di bene pubblico, e può essere perfino efficiente, se vi è perfetta

⁸¹ T.M. Sandler, R.B. Shelton, *Fiscal Federalism, Spillovers and the Export of Taxes*, “*Kyklos*”, 25(4), 1972, pp. 736-753.

⁸² J.D. Wilson, *A Theory of Interregional Tax Competition*, “*Journal of Urban Economics*”, 19, 1986, pp. 296-315; ID., *Trade, Capital Mobility, and Tax Competition*, “*Journal of Political Economy*”, 95, 1987, pp. 835-856; G.R. Zodrow, P. Mieszkowski. *Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*, “*Journal of Urban Economics*”, 19, 1986, pp. 356-370.

mobilità degli individui tra le giurisdizioni⁸³, giacché i governi locali non possono non tener conto delle conseguenze economiche prodotte dai fenomeni migratori attivati dalle proprie decisioni⁸⁴. La competizione fiscale può condurre ad un livello inefficientemente basso sia delle entrate che delle spese; in via generale, tuttavia, l'esportazione dei tributi genera un problema opposto, che consiste in un'eccessiva imposizione fiscale. Per questa ragione, alcuni studiosi sostengono che l'esportazione dei tributi può creare delle disfunzioni nel sistema economico e che la concorrenza fiscale tra le giurisdizioni potrebbe servire a eliminarle o a ridurle⁸⁵.

A.3. *Concorrenza fiscale ed esportazione dei tributi nelle aree metropolitane.*

Come abbiamo mostrato, fino ad oggi sono stati analizzati numerosi aspetti ed effetti del fenomeno in esame, ma tanti altri dovrebbero essere ancora trattati ed approfonditi⁸⁶.

⁸³ L'introduzione dell'ipotesi di mobilità degli individui tra le giurisdizioni rappresenta un'importante novità rispetto al passato, perché i primi modelli teorici relativi al *tax exporting* non la consideravano affatto. Per un esempio di questi primi modelli di esportazione dei tributi in assenza di mobilità, v. R. Arnott e R. Grieson, *Optimal fiscal policy for a state or local government*, "Journal of Urban Economics", 9, 1981, pp. 23-48.

⁸⁴ R. Krellove, *Efficient Tax Exporting*, "The Canadian Journal of Economics", 25(1), febbraio 1992, pp. 145-155.

⁸⁵ J.D. Wilson, D.E. Wildasin, *Capital tax competition: bane or boon*, "Journal of Public Economics", 88, 2004, pp. 1065-1091.

⁸⁶ Un'altra parte della letteratura ha preferito, per esempio, concentrarsi sull'analisi degli effetti economici dei crediti d'imposta esteri (cfr. S. Damus, P. Hobson, W. Thirsk, *Foreign tax credits, the supply of foreign capital, and tax exporting*, "Journal of Public Economics", 45, 1991, pp. 29-46) e della deducibilità o detraibilità di tributi statali e/o locali dalle basi imponibili o dalle imposte applicate a livello federale o statale (cfr. D. Wildasin, *The demand for public goods in the presence of tax exporting*, "National Tax Journal", 40, 4, 1987, 591-601; M.S. Feldstein, G.E. Metcalf, *The Effect of Federal Tax Deductibility on State and Local Taxes and Spending*, "Journal of Political Economy", 95, 4, 1987, pp. 710-736).

Il campo di ricerca indicato è molto vasto e la letteratura economica ha solo iniziato a perlustrarlo. I modelli elaborati in passato sono stati corretti e gradualmente arricchiti mediante l'introduzione di nuove assunzioni e condizioni che hanno contribuito ad accrescerne il realismo e l'attendibilità. Le ricerche più recenti non si limitano ad analizzare gli effetti della esportazione dei tributi sulle decisioni fiscali degli Enti territoriali e dei soggetti (famiglie o imprese) che risiedono nelle loro giurisdizioni. Esse affrontano anche diverse altre questioni collegate al fenomeno del *tax exporting* (come quella degli effetti redistributivi del fenomeno), partendo da nuove e più realistiche assunzioni. Ad esempio, sono oggetto d'approfondimento:

- 1) l'ipotesi di una perfetta mobilità ed eterogeneità (la popolazione residente nelle singole giurisdizioni è cioè costituita da soggetti che hanno redditi diversi) dei residenti⁸⁷;
- 2) l'applicazione di un'imposta locale sul patrimonio che colpisca non solo gli *assets* (gli immobili e i terreni) di proprietà dei residenti ma anche quelli di proprietà dei non residenti⁸⁸;
- 3) l'applicazione di un tributo esportabile, subordinata ad una positiva espressione della volontà popolare, da manifestarsi mediante *referendum* o attraverso qualsiasi altro strumento di democrazia diretta⁸⁹.

⁸⁷ Cfr. J. Kim, *Local property taxation with external land ownership*, "Journal of Public Economics", 68(1), 1° April 1998, pp. 113-135.

⁸⁸ Cfr. R.M. Braid, *Tax competition, tax exporting and higher-government choice of tax instruments for local governments*, "Journal of Public Economics", 89(9-10), 2005, pp. 1789-1821.

⁸⁹ Cfr. A. Porto, N.Porto, *Direct Democracy And Tax Exporting: Theory and an Application to the First Referendum ("Consulta Popular") in Argentina*, Department of Economics, Working Papers, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2002.

Fra le suddette ricerche si segnalano, in particolare, gli studi di Ralph M. Braid sulla concorrenza fiscale e sull'esportazione dei tributi nelle aree metropolitane⁹⁰. L'analisi svolta da questo studioso si basa fondamentalmente sulle seguenti assunzioni:

- 1) il governo della singola giurisdizione locale punta a massimizzare il benessere dei soggetti che risiedono nella stessa e può liberamente scegliere di applicare qualsiasi tipo di tributo, sia che esso abbia natura distorsiva (come una *business property tax*⁹¹ od una *source-based wage tax*⁹²) o non distorsiva (come una *lump-sum tax*⁹³), perché non vi sono restrizioni imposte dall'alto circa il *mix* di imposte che è consentito adoperare al fine di realizzare i propri specifici obiettivi di *policy*;
- 2) una quota dei terreni situati nelle singole giurisdizioni locali è di proprietà dei soggetti non residenti;
- 3) i capitali sono liberi di muoversi senza vincoli in tutto il sistema economico ed hanno ovunque lo stesso rendimento, al netto delle imposte applicate;

⁹⁰ R.M. Braid, *Spatial competition between jurisdictions which tax perfectly competitive retail (or production) centers*, "Journal of Urban Economics", 34, 1993, pp. 75-95; ID., *Symmetric tax competition with multiple jurisdictions in each metropolitan area*, "American Economic Review", 86, 1996, pp. 1279-1290; ID., *Property Taxes, Wage Taxes, and Tax Exporting with Multiple Jurisdictions in Each Metropolitan Area*, manoscritto, Wayne State University, Department of Economics, marzo 1997; ID., *A spatial model of tax competition with multiple tax instruments*, "Journal of Urban Economics", 47, 2000, pp. 88-114; ID., *The spatial effects of wage or property tax differentials, and local government choice between tax instruments*, "Journal of Urban Economics", 51, 2002, pp. 429-445; ID., *A three-input model of the spatial effects of a central-city wage tax*, "Journal of Urban Economics", 54, 2003, pp. 89-109; ID., *Tax competition, tax exporting and higher-government choice of tax instruments for local governments*, op. cit..

⁹¹ Imposte sui beni strumentali, ovvero sulle proprietà utilizzate per lo svolgimento dell'attività d'impresa.

⁹² Imposte sui salari riscosse alla fonte.

⁹³ Imposte in somma fissa.

- 4) i lavoratori sono liberi di spostarsi da una giurisdizione locale all'altra all'interno del territorio metropolitano, ma non da un'area metropolitana all'altra.

Partendo dalle predette assunzioni, è stato mostrato come l'intensità e la qualità degli effetti prodotti dall'esportazione dei tributi possa dipendere dalla natura dei tributi disponibili, dalla quota θ di beni posseduta dai soggetti non residenti e dal numero n delle giurisdizioni esistenti in ciascuna area metropolitana. Gli scenari immaginabili sulla base dei risultati ottenuti da Braid sarebbero dunque numerosi. Se infatti ipotizziamo che i tributi disponibili siano tre, che i beni destinati all'attività d'impresa possono essere totalmente ($\theta = 1$) o parzialmente ($\theta > 0$) posseduti dai non residenti e che le giurisdizioni esistenti in ciascuna area metropolitana possono essere una ($n = 1$) o più di una ($n > 1$), gli stati del mondo possibili sarebbero, come minimo, 49.

Secondo questo studioso, inoltre, quando tutti i beni strumentali (e cioè impiegati nell'attività d'impresa) appartengono a soggetti non residenti ed il numero delle giurisdizioni locali è superiore ad 1, è possibile che si verifichi un risultato sorprendente: la simultanea applicazione di una *business property tax* e di una *source-based wage tax* potrebbe condurre ad una soluzione di equilibrio subottimale, ovvero ad una situazione in cui la fornitura del bene pubblico erogato si rivela, a conti fatti, insoddisfacente. L'eccessiva pressione fiscale sulle imprese – determinata dall'esportazione dell'imposta sugli immobili utilizzati nell'attività d'impresa di proprietà esclusiva dei non residenti – potrebbe infatti provocare, nella giurisdizione interessata, una contrazione delle attività produttive, dell'offerta globale e

dell'occupazione, determinando una fuga di capitali e, quindi, del gettito, verso altre giurisdizioni a "bassa fiscalità"⁹⁴.

A.4. *Conclusioni*

Potrebbe pensarsi che le situazioni immaginate da Braid, nella sua analisi degli effetti economici dell'esportazione dei tributi all'interno delle aree metropolitane, siano del tutto irrealistiche e poco conformi alla reale natura delle cose (si pensi, ad esempio, alle ipotesi relative alla natura dei tributi applicabili o a quelle concernenti la mobilità del capitale e dei lavoratori all'interno del sistema economico). Soprattutto si potrebbe pensare che le conclusioni di questo autore sulle soluzioni di equilibrio del sistema economico siano alla fine sbagliate, o comunque poco plausibili, viste le "eroiche" assunzioni del modello da lui proposto. Noi crediamo, invece, che le situazioni immaginate da Braid, sebbene non rispecchino fedelmente la realtà del nostro sistema economico e, in particolare, del nostro Paese, possano comunque aiutarci a comprendere in che direzione stiamo procedendo. Gli stati del mondo possibili sono, infatti, sicuramente più numerosi di quelli presi in esame nel suo modello, ma i risultati di tali ricerche, come pure quelli raggiunti da altra parte della letteratura sul fenomeno dell'esportazione dei tributi, o su questioni ad esso collegate, sono da considerare come un importantissimo punto di partenza per valutare adeguatamente i possibili effetti di un sistema tributario comunale che,

⁹⁴ Questo tipo di effetti è stato studiato, recentemente, anche da Yonghong Wu con riferimento alle *municipalities* del Massachusetts (Wu, *Property Tax Exportation and Its Effects on Local Business Establishments: The Case of Massachusetts Municipalities*, "Economic Development Quarterly", 24, 1, pp. 3-12, febbraio 2010). In particolare, tale autore ha analizzato gli effetti della esportazione di una imposta sulla proprietà degli immobili adibiti all'uso commerciale nel periodo 2001-2006 ed è giunto alla conclusione che una politica di esportazione del predetto tributo, sebbene sia auspicabile dal punto di vista del gettito, potrebbe incidere negativamente sulle scelte di investimento e di localizzazione delle imprese.

come sembra, è destinato a gravare principalmente sui soggetti non residenti. Tale sistema, determinando la scomparsa (o l'affievolimento) del fondamentale collegamento tra l'obbligazione tributaria ed il diritto al voto, potrebbe non fornire gli auspicati incentivi al controllo delle basi imponibili e al recupero dell'evasione fiscale e produrre, all'opposto, come è dimostrato dalla letteratura testé analizzata, una pericolosa fuga delle basi imponibili e dei soggetti passivi più mobili (come le imprese), oppure un incremento delle inefficienze e degli sprechi già esistenti. Per esempio, ci sembra importante rilevare come la disciplina dell'IMU, prevedendo la possibilità di applicare un'aliquota ridotta fino alla metà nell'ipotesi in cui abbia ad oggetto immobili posseduti da soggetti IRES (cfr. art. 8, comma 7, del Decreto 23), solo in teoria fornisce ampi margini per una qualche forma di politica fiscale a favore delle imprese. Nella pratica potrebbe accadere, invece, che molti Comuni, a causa dei tagli ai trasferimenti operati dal Governo, trovandosi in una situazione di *stress* finanziario e dovendo comunque finanziare i livelli *standard* delle prestazioni, siano indotti ad applicare in ogni caso l'aliquota base del 7,6 %, o aliquote più elevate, determinando ineluttabilmente un deflusso del capitale dal proprio territorio.

Notizie sulla SVIMEZ, promotrice di questi «Quaderni»

- La SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta “attività permeata di rilevanti riflessi pubblicitari”, un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; la prof. Maria Teresa Salvemini è Vice Presidente. L'attuale Direttore è il dott. Riccardo Padovani; il dott. Luca Bianchi è Vice Direttore.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2012 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, l'on. Gerardo Bianco, il prof. Manin Carabba, il dott. Michele Cascino, il sen. prof. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il prof. Adriano Giannola, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il sen. Antonio Maccanico, il dott. Riccardo Padovani, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il dott. Sergio Zoppi, mentre il prof. Alessandro Bianchi, il prof. Mario Centorrino, il prof. Antonio Del Pozzo, il dott. Angelo Grasso, il dott. Angelo Nardoza, il prof. Gianfranco Polillo, l'avv. Enrico Santoro e il dott. Albertomauro Sarno rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci *sostenitori* dell'Associazione. Revisori

dei conti - nominati dall'Assemblea - sono il dott. Giulio Cecconi, il dott. Luciano Giannini e il Rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968) ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area «debole» del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia ha determinato sulle prospettive di sviluppo della macro-regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante «questione meridionale», finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali «Rivista economica del Mezzogiorno» e «Rivista giuridica del Mezzogiorno» oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi.

Tra le pubblicazioni figurano anche i «Quaderni Svimez», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica e riflessioni su tematiche economiche meridionaliste.

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, *e-mail*: svimez@svimez.it. Il sito www.svimez.it offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell'Associazione.

Finito di stampare nel dicembre 2011 dall'Industria Failli Grafica s.r.l.
Via Roma, 202, 00010 Pomezia (Roma) – Tel. 06.9122520 fax 06.9108363
per conto della SVIMEZ

“Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno”

Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma

Tel. 06.47.850.1 • fax 06.47.850.850 • e-mail: svimez@svimez.it