



**Università Cattolica del Sacro Cuore
CIFREL**

Centro Interuniversitario per lo studio della Finanza Regionale e Locale

LA FINANZA TERRITORIALE IN LOMBARDIA

PARTE TERZA

Federalismo fiscale ed enti locali

Maria Flavia Ambrosanio, Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon

Settembre 2010

Si ringrazia CGIL – Lombardia per il sostegno economico al progetto di ricerca

INDICE

INTRODUZIONE p. 4

**CAPITOLO 1 – IL QUADRO DI RIFERIMENTO
PER REGIONI ED ENTI LOCALI** p. 6

- 1.1 La Legge Delega 42/2010
- 1.2 Il Codice delle Autonomie
- 1.3 I decreti attuativi della L. 42/2010

**CAPITOLO 2 – FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI
E MECCANISMI DI FINANZIAMENTO** p. 32

- 2.1 Le funzioni fondamentali dei Comuni
- 2.2 Finanziamento dei Comuni e meccanismi di perequazione
- 2.3 Il superamento della spesa storica: la storia tormentata dei trasferimenti ai Comuni

**CAPITOLO 3 – ESERCIZI DI SIMULAZIONE
PER LA FINANZA COMUNALE** p. 47

- 3.1 Le funzioni dei Comuni
- 3.2 La quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare
- 3.3 I trasferimenti da fiscalizzare nei Comuni del “campione”
- 3.4 La compartecipazione all’IRPEF
- 3.5 La compartecipazione all’IVA
- 3.6 Le imposte sugli immobili
- 3.7 La spesa pro capite per funzioni fondamentali
- 3.8 La spesa standard
- 3.9 L’attuale finanziamento delle spese per funzioni fondamentali

CAPITOLO 4 - IL PATTO DI STABILITA’ INTERNO p. 76

- 4.1 Enti soggetti al PSI ed obiettivi
- 4.2 Le sanzioni
- 4.3 Il Patto di stabilità 2009-2012
- 4.4 Il PSI 2009-2011 per i 15 Comuni
- 4.5 La regionalizzazione del PSI

**CAPITOLO 5 - LO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI
FINANZA REGIONALE** p. 89

- 5.1 I differenziali regionali
- 5.2 La “nuova” autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario

5.3 Classificazione delle spese e fabbisogni standard

5.4 Finanziamento e perequazione

ELENCO DELLE TABELLE, DELLE TAVOLE E DELLE FIGURE

CAPITOLO 1

Tabella 1 – Federalismo demaniale: potenziale perdita di gettito erariale

Tabella 2 - Federalismo demaniale: beni disponibili e indisponibili

Tavola 1 – Elenco delle Deleghe

Riquadro 1 – Richiami sugli studi di settore

CAPITOLO 2

Tavola 2 – Funzioni attuali e funzioni fondamentali dei Comuni

Riquadro 2 – L'aritmetica del fondo perequativo

CAPITOLO 3

Tabella 3 - Spesa per le funzioni fondamentali, 2007

Tabella 4 - Spesa per le funzioni fondamentali: quota media per Regione, 2007

Tabella 5 – Spesa per funzioni fondamentali per settori, 2007

Tabella 6 – Composizione della spesa per funzioni fondamentali, 2007

Tabella 7 – Spettanze dal Ministero dell'Interno alle Regioni, 2008

Tabella 8 – Spettanze dal Ministero dell'Interno ai Comuni, 2007

Tabella 9 – Trasferimenti fiscalizzabili, 2007

Tabella 10 – Spettanze e gettito IRPEF – aliquote compensative per Regione, 2008

Tabella 11 – Spettanze e gettito IRPEF – aliquote compensative per Comune, 2008

Tabella 12 – Spettanze e gettito IVA – aliquote compensative per Regione, 2008

Tabella 13 – Gettito regionalizzato delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, 2007

Tabella 14 – Spettanze per Regione e gettito delle imposte di registro, ipotecarie e catastali

Tabella 15 – IMI per tipologie di immobili, 2006 e 2007

Tabella 16 – Redditi da fabbricati, per Regione, persone fisiche, 2007

Tabella 17 – Imposta Municipale secondaria, 2007

Tabella 18 – Spesa pro capite media per funzioni fondamentali per Regione, 2007

Tabella 19 – Spesa pro capite media per funzioni fondamentali per Comune, 2007

Tabella 20 – Spesa effettiva e spesa standard per la Polizia locale

Tabella 21 – Spesa media e spesa standard per la Polizia locale

Tabella 22 – Entrate proprie e spese per funzioni fondamentali, per Comuni, 2007

Tabella 23 – Entrate proprie e spese per funzioni fondamentali, per Regioni, 2007

- Figura 1 – Spesa per le funzioni fondamentali, 2007
- Figura 2 – Spesa per le funzioni fondamentali, per Regione, 2007
- Figura 3 – Spesa per le funzioni fondamentali, composizione, 2007
- Figura 4 – Spettanze dal Ministero dell’Interno alle Regioni 2008
- Figura 5 – Spettanze dal Ministero dell’Interno alle Regioni, pro capite 2008
- Figura 6 – Distribuzione regionale dei redditi da fabbricati, per contribuente, 2007
- Figura 7 – Composizione spesa pro capite media per funzioni fondamentali, 2007
- Figura 8 – Spesa effettiva e spesa standard per la Polizia locale
- Figura 9 – Spesa per la Polizia locale: residui
- Figura 10 – Spesa effettiva e spesa standard per Amministrazione Generale
- Figura 11 – Spesa effettiva e spesa standard per Amministrazione Generale e polizia locale
- Figura 12 – Spesa per Istruzione e popolazione 0-13 anni
- Figura 13 – Spesa per Scuola materna e popolazione 3-5 anni
- Figura 14 – Spesa per Illuminazione e superficie

CAPITOLO 4

- Tabella 24 – Obiettivi del PSI, 2009-2011
- Tabella 25 – Effetti del PSI 2010-2011, per Regione
- Tabella 26 – PSI 2009-2011, per Comune
- Tabella 27 – Correzione pro capite PSI 2009-2011, per Comune

- Tavola 3 – Obiettivi del PSI
- Tavola 4 – Modalità di calcolo della competenza mista

CAPITOLO 5

- Tabella 28 - I differenziali regionali (ISTAT, 2007)
- Tabella 29 - Stime del gettito dell’addizionale all’IRPEF, 2007
- Tabella 30 - Trasferimenti regionali correnti ai Comuni, 2007
- Tabella 31 - Addizionale regionale all’IRPEF, 1,3%
- Tabella 32 - La spesa per la Sanità, 2007
- Tabella 33 - IRAP e Addizionale regionale all’IRPEF al netto manovre

- Figura 15 - IRPEF per Regione
- Figura 16 - PIL pro capite e trasferimenti statali alle Regioni, 2007
- Figura 17 - Pressione tributaria regionale, 2007

INTRODUZIONE

Questo lavoro costituisce la terza parte della ricerca **La finanza territoriale in Lombardia**, un progetto curato dal CIFREL dell'Università Cattolica di Milano. Essa è dedicata all'analisi dei provvedimenti in materia di federalismo fiscale ed ai loro possibili effetti sulle finanze degli enti territoriali, sulla base dei provvedimenti finora approvati, dalla Legge Delega del 2009 agli schemi di Decreti legislativi predisposti tra la fine di luglio e gli inizi di agosto del 2010, nonché di tutta la documentazione ufficiale disponibile.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente.

Il primo capitolo si concentra sui contenuti dei due principali provvedimenti in materia di federalismo fiscale, la L. 42/2009, "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*" e il Disegno di legge recante "*Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati*". Fa anche il punto sullo stato di avanzamento dei lavori, presentando le disposizioni contenute nel decreto legislativo sul cosiddetto federalismo demaniale e negli schemi di Decreti legislativi in materia di fabbisogni standard degli enti locali e di federalismo fiscale municipale. Esso fornisce quindi un completo quadro di riferimento generale sullo stato di attuazione del processo di attuazione del federalismo fiscale, dal punto di vista legislativo e costituisce un'imprescindibile premessa per la discussione degli scenari che ne potrebbero conseguire.

Il secondo capitolo è invece dedicato alla discussione dei problemi interpretativi delle disposizioni normative e dei nodi ancora irrisolti dal legislatore. Una particolare attenzione è dedicata ai due aspetti più rilevanti per il futuro assetto della finanza delle Amministrazioni comunali: la definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle altre funzioni ed i meccanismi di finanziamento e perequazione ad esse associati. Vengono sviscerati in modo puntuale i dubbi sollevati da molti passaggi della Legge Delega, con particolare riferimento alle modalità di funzionamento del fondo perequativo. Al fine di rendere ben chiare al lettore le difficoltà che si incontrano sulla strada verso il superamento del criterio della spesa storica, viene anche proposta una breve storia dei numerosi tentativi compiuti dal legislatore in tal senso, e per lo più miseramente falliti, a partire dagli anni '80.

Il terzo capitolo ha invece l'obiettivo di fornire elementi quantitativi di valutazione, attraverso qualche esercizio di simulazione relativo ai Comuni considerati e, quando possibile, offrire confronti con l'universo dei Comuni lombardi e delle altre Regioni a statuto ordinario. In dettaglio, le simulazioni riguardano la spesa per le funzioni fondamentali, la quantificazione dei trasferimenti da sopprimere, le ipotesi di finanziamento mediante compartecipazione all'IRPEF e all'IVA, la tassazione degli immobili, la spesa standard. Nonostante l'esiguità del campione considerato e la non disponibilità di molte opportune informazioni, i risultati degli esercizi effettuati offrono interessanti spunti di riflessione e discussione.

Il quarto capitolo si sofferma su un altro tema di particolare rilievo, il Patto di stabilità interno (PSI), più che mai oggi al centro di polemiche e dibattiti tra le Amministrazioni locali ed il Governo centrale. Viene innanzitutto discussa l'evoluzione degli aspetti salienti del PSI, a partire dalla sua introduzione nel 1999, con attenzione particolare alle regole per il triennio 2009-2012. Vengono poi offerte informazioni quantitative relative agli effetti del PSI nelle Regioni a Statuto ordinario e in ciascuno dei Comuni considerati nel biennio 2010-2011. Infine si discute della cosiddetta "regionalizzazione" del PSI, con riferimento alle esperienze concrete messe in atto da alcune Regioni.

Il quinto capitolo, infine, è dedicato ad illustrare i contenuti dello Schema di decreto legislativo *in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, emanato lo scorso 11 ottobre. L'analisi è circoscritta alle Regioni a Statuto ordinario e non fa riferimento alle disposizioni relative alle Province.

CAPITOLO 1

IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER REGIONI ED ENTI LOCALI

Questo capitolo è dedicato ad illustrare i contenuti dei due principali provvedimenti in materia di federalismo fiscale: la L. 42/2009, *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*, il Disegno di legge recante *“Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati”*.

In particolare, il primo paragrafo discute gli aspetti principali della Legge Delega, in modo da fornire spunti di riflessione sulla cornice generale all'interno della quale sarà costruito l'assetto della finanza territoriale del nostro Paese, in particolare delle Regioni a statuto ordinario, dei Comuni e delle Città metropolitane. Il secondo paragrafo entra nel dettaglio degli obiettivi e delle numerose norme contenute nel cosiddetto Codice delle Autonomie. Infine, il terzo paragrafo fa il punto sui decreti attuativi. La discussione dei numerosi aspetti problematici viene rimandata ai capitoli successivi, dedicati ai temi di maggiore rilevanza per la finanza locale e regionale.

1.1 La legge delega 42/2009

Il 5 maggio 2009 è stata finalmente approvata la *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*, con l'obiettivo di assicurare *“autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”*. L'approvazione della Delega non costituisce però il punto di arrivo del processo verso la concreta attuazione del federalismo fiscale né delinea in modo preciso il modello italiano di federalismo, compito che è invece demandato ai decreti attuativi, che dovrebbero essere emanati nei due anni successivi all'approvazione della legge. Il provvedimento detta piuttosto principi generali e definisce linee guida, come punto di riferimento per il disegno concreto del sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato centrale e i governi territoriali. Il nodo della questione riguarda principalmente le fonti di finanziamento che saranno attribuite ai diversi livelli di governo decentrati (regioni, province, comuni) e il grado di perequazione tra le aree del Paese, in altri termini il grado di uniformità o differenziazione nell'offerta di servizi ai cittadini.

1.1.1 I rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a Statuto ordinario

La questione dei rapporti finanziari tra lo Stato centrale e le Regioni a statuto ordinario potrebbe essere posta, in prima battuta, in termini molto semplici, rispondendo alla domanda: quali entrate finanziano quali spese?

La Delega (art. 7) introduce innanzitutto il principio generale secondo il quale i tributi regionali e le compartecipazioni ai tributi erariali (c'è un esplicito riferimento alla compartecipazione al gettito dell'IVA) devono essere tali da assicurare il finanziamento delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni che rientrano nella loro competenza esclusiva e concorrente e le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, per le quali le Regioni esercitano competenze amministrative.

Definisce poi tre diverse tipologie di tributi regionali: a) tributi propri derivati, ovvero tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni); b) addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; c) tributi propri, ovvero tributi istituiti dalle Regioni con proprie leggi, purché non riguardino presupposti già assoggettati ad imposizione erariale. Per i tributi propri derivati e per le addizionali, i margini di autonomia consistono nella possibilità di modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti fissati dalla legislazione statale¹.

Quali spese vanno a finanziare questi tributi e compartecipazioni?

La Delega (art. 8) individua tre differenti categorie di spese delle regioni, a seconda delle loro finalità:

1. spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, ovvero le spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (resta nella potestà dello Stato la definizione dei livelli essenziali); si tratta in pratica delle prestazioni negli ambiti della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale;
2. spese non riconducibili al vincolo dell'articolo 117, vale a dire spese di carattere territoriale, per le quali non sussiste un interesse di carattere nazionale;
3. spese volte a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; si tratta di spese con contenuto redistributivo in favore di particolari Regioni.

A queste categorie di spesa sono associate diverse modalità di finanziamento.

¹ Il principio che regola l'attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi derivati e delle compartecipazioni è quello di territorialità; il che significa, ad esempio, che per le imposte sui consumi rileva il luogo di consumo, per le imposte patrimoniali rileva la localizzazione dei cespiti, per le imposte sugli individui rileva la loro residenza.

Le spese della prima categoria sono sostanzialmente finanziate sulla base del principio del fabbisogno, essendo spese che le Regioni sono obbligate a sostenere, in forza della lettera m) - una norma di definizione trasversale di diritti di cittadinanza, che può vincolare l'operato delle Regioni anche nell'area delle funzioni esclusive - ed è compito dello Stato centrale garantire che ciascuna Regione disponga delle risorse necessarie al loro integrale finanziamento. In particolare, sono previsti due diversi canali di finanziamento: il primo è rappresentato dal gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, dei tributi propri derivati, dell'addizionale all'IRPEF e della compartecipazione all'IVA; il secondo è costituito dal fondo perequativo, che ha la funzione di integrare le entrate tributarie².

La questione cruciale, sia per la determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse sia per la perequazione, è la definizione del fabbisogno, che non si identifica più con la spesa storica, ma è un *fabbisogno standard*, che dovrebbe essere calcolato sulla base dei costi standard e delle quantità dei servizi erogate ai livelli essenziali, con l'obiettivo di individuare le aree di inefficienza e, quindi, penalizzare le Regioni meno efficienti in sede di attribuzione dei finanziamenti. Ma il legislatore non specifica che cosa debba esattamente intendersi per costo standard, al di là di una generica definizione, secondo la quale il costo standard "è quello che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica" e demanda ai decreti attuativi la sua definizione³.

È invece del tutto chiara la volontà di superare il criterio della spesa storica, laddove la Delega specifica che eventuali spese in eccesso, rispetto al *fabbisogno standard*, dovrebbero essere finanziate con il ricorso a risorse proprie; si prevede comunque un regime transitorio di almeno 5 anni, per la totale rimozione del criterio della spesa storica.

Il meccanismo di finanziamento e perequazione della seconda categoria di spese, quelle non soggette al vincolo della lettera m), si fonda invece sul principio della capacità fiscale. Si prevede l'abolizione degli attuali trasferimenti e la loro sostituzione con un'altra addizionale all'IRPEF, la cui aliquota è stabilita in modo da garantire un gettito dello stesso ammontare dei trasferimenti soppressi. A differenza di quanto previsto per la prima categoria di spese, in questo caso la perequazione non è del 100%, essendo l'obiettivo quello di ridurre ma non di eliminare i differenziali nella capacità di spesa delle diverse Regioni. In particolare, viene perequata la capacità fiscale rispetto al gettito della nuova addizionale all'IRPEF: le Regioni con maggiore capacità fiscale, nelle quali il gettito per abitante supera il gettito medio nazionale per abitante, non ricevono risorse dal fondo; le Regioni con minore capacità fiscale, nelle quali il gettito per abitante è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo. Va poi sottolineato che, ai fini della perequazione per capacità fiscale, e quindi solo per le spese diverse da quelle soggette al vincolo della lettera m), si tiene conto della dimensione demografica della Regione "la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa". La correzione si giustifica per il fatto che i costi

² In particolare, le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento di queste spese sono fissate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni nella Regione più ricca, la Lombardia; per le altre regioni, occorre dunque il ricorso al Fondo perequativo.

³ Nel provvedimento è comunque scritto che "il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard".

fissi dell'apparato politico ed amministrativo, nelle piccole Regioni hanno una maggiore incidenza pro capite che in quelle di grandi dimensioni.

Le spese della terza categoria sono quelle volte a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Il loro finanziamento è assicurato dai contributi speciali dal bilancio dello Stato, dai finanziamenti dell'Unione Europea e dai co-finanziamenti nazionali.

Un caso particolare è costituito dalle spese per il trasporto pubblico locale, che non rientrano in nessuna delle precedenti categorie e per il cui finanziamento sulla parte corrente occorre tenere conto *“della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”*. In realtà, non è affatto chiaro che cosa si intenda per *“livello adeguato”* del servizio, né tantomeno è chiaro come, per questo servizio così particolare, sia possibile calcolare i costi standard di fornitura in modo agevole e sensato.

Come è stato accennato, la Delega prevede una fase di transizione dall'attuale al nuovo regime della durata di cinque anni, durante i quali in ciascuna Regione la spesa storica dovrebbe convergere al *fabbisogno standard* (e l'ammontare dei trasferimenti – calcolati come media delle assegnazioni nel triennio 2006-2008 - dovrebbe convergere alle risorse del Fondo perequativo). Per le spese soggette al vincolo della lettera m), la fase di transizione inizia a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Essi coincidono con quelli attuali, fino alla loro nuova determinazione, con legge dello Stato. Per le altre spese, è introdotta una possibilità di deroga, *“...nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni”*; in questa evenienza, lo Stato potrebbe attivare meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio, in presenza di un piano di riorganizzazione dell'ente interessato. Parallelamente, verrebbe attivato, un cosiddetto *“Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”*, volto ad accertare le cause degli scostamenti tra fabbisogno effettivo e fabbisogno *standard*, e a stabilire le azioni correttive da intraprendere.

Durante la fase transitoria, è inoltre garantita alle Regioni la differenza, se negativa, tra il gettito previsto e il gettito effettivo dei tributi e compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese soggette al vincolo della lettera m); al contrario, viene acquisita al bilancio dello Stato un'eventuale differenza positiva.

1.1.2 La finanza degli enti locali: i comuni

Le linee guida che la Delega offre in merito alla finanza locale ricalcano, sotto certi aspetti, quelle relative alla finanza regionale.

Innanzitutto, anche le spese dei comuni sono distinte in tre categorie:

1. spese riconducibili alle funzioni fondamentali (articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione), individuate dalla legislazione statale;

2. spese relative alle altre funzioni;
3. spese per interventi speciali, ovvero per lo sviluppo economico, etc., soprattutto a favore di particolari territori.

In secondo luogo, sono analoghi i meccanismi di finanziamento, volti, anche in questo caso, al superamento del criterio della spesa storica, con la soppressione dei trasferimenti statali e regionali, fatta eccezione per i trasferimenti a scopo di perequazione.

Per le spese connesse alle funzioni fondamentali, si fa riferimento al principio del *fabbisogno standard*, calcolato per i livelli essenziali; tali spese sono finanziate da tributi propri, compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo. La Delega fornisce anche indicazioni (art. 11) sui tributi che dovrebbero essere destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali: compartecipazioni all'IVA e all'IRPEF e imposte immobiliari (diverse dall'ICI sull'abitazione principale).

Il fondo perequativo per i Comuni viene istituito nel bilancio della Regione di appartenenza e viene alimentato da un fondo perequativo dello Stato, a sua volta alimentato dalla fiscalità generale. Il suo ammontare è pari alla differenza tra il *fabbisogno standard* per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni (con esclusione di eventuali imposte di scopo e trasferimenti e contributi per interventi speciali). Il Fondo perequativo dovrebbe finanziare anche parte della spesa in conto capitale, come si intuisce dai criteri indicati per la sua ripartizione tra i comuni. Per la quota destinata al finanziamento della spesa corrente (per le funzioni fondamentali), per ciascun Comune si calcola un indicatore di fabbisogno finanziario, risultante dalla differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi. Più in dettaglio, la Delega dispone che la spesa corrente standardizzata sia calcolata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto dei differenziali di spesa che derivano dall'ampiezza demografica, dalle caratteristiche del territorio (con particolare riferimento alla presenza di zone montane), e dalle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti⁴. Per la spesa in conto capitale, si fa invece riferimento ad indicatori di fabbisogno di infrastrutture, che tengano anche conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione Europea ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui questi sono soggetti. Ai decreti attuativi è demandato il compito di stabilire le modalità per l'aggiornamento periodico dell'entità del Fondo e delle relative fonti di finanziamento.

Un ruolo attivo è assegnato alle Regioni nella determinazione dei *fabbisogni standard*. Esse infatti, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Unificata, e d'intesa con i comuni, nell'ambito delle risorse complessivamente assegnate dallo Stato ai comuni a titolo di fondo perequativo, possono procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate e a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture e, quindi, a rideterminare i parametri per il riparto del Fondo⁵.

⁴ Il peso delle caratteristiche dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

⁵ Il legislatore tiene comunque a precisare che l'eventuale ridefinizione della spesa e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. In particolare, i fondi

Le altre spese locali (quelle diverse dalle funzioni fondamentali) sono finanziate con tributi propri e compartecipazioni e la perequazione, come è previsto anche per le Regioni, avviene sulla base della capacità fiscale per abitante. Anche per i comuni, la ripartizione del fondo per ridurre le differenze tra le capacità fiscali implica una correzione per la dimensione demografica (l'ammontare dei trasferimenti è funzione inversa della dimensione demografica) ed inoltre si prevede di considerare anche la loro partecipazione a forme associative.

Un aspetto interessante su cui la Delega si sofferma è quello della “*valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, ove, associandosi, raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia determinata con i decreti legislativi, dei territori montani e delle isole minori*”. Per favorire unioni e fusioni tra comuni, sono infatti previsti meccanismi premianti, anche sotto forma di maggiore autonomia impositiva o di maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali.

In relazione all'autonomia tributaria, spetta innanzitutto allo Stato l'individuazione dei tributi propri dei comuni (ivi comprese eventuali imposte di scopo), ma le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono anch'esse istituire nuovi tributi comunali. Entro i limiti fissati dalle leggi, ai comuni è comunque attribuita la facoltà di modificare le aliquote ed introdurre agevolazioni.

Nessun vincolo sembra invece essere posto, tranne il rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, alla fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti, compresi i servizi a domanda individuale.

Anche per gli enti locali, sono previste specifiche disposizioni per la fase transitoria. In particolare, per i comuni, esse possono essere sintetizzate come segue:

1. il finanziamento di ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza dello Stato o delle Regioni e degli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte alla data di entrata in vigore dei decreti attuativi, è assicurato da adeguate forme di copertura individuate dallo Stato o dalle Regioni;
2. viene garantito che il gettito derivante dalle nuove entrate, per il complesso dei comuni, sia non inferiore ai trasferimenti destinati al finanziamento delle spese per funzioni fondamentali ed altre funzioni;
3. l'entità del fondo perequativo, per il complesso dei comuni, è pari alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi, esclusi i contributi per lo sviluppo, e le maggiori entrate spettanti al posto di tali trasferimenti;
4. il superamento della spesa storica deve avvenire in un periodo di cinque anni, sia per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali sia per le altre spese;
5. in attesa delle norme che dovranno individuare le funzioni fondamentali dei comuni, il fabbisogno di spesa è finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il restante 20% come non fondamentali; l'80% delle spese è finanziato con le entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi

ricevuti dalle Regioni a titolo di Fondo perequativo per gli enti locali devono essere trasferiti ai destinatari entro venti giorni dal loro ricevimento.

erariali, e dal fondo perequativo; il 20% delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo.

La Delega, infine, individua, in via provvisoria, le funzioni da considerare per determinare l'entità ed il riparto dei fondi perequativi in base al *fabbisogno standard* o alla capacità fiscale:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Delega;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi inerenti gli asili nido, l'assistenza e la refezione scolastica e l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, esclusi l'edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia e il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

1.1.3 La finanza degli enti locali: le Città metropolitane

La gran parte delle disposizioni appena discusse per le amministrazioni comunali vale sostanzialmente anche per le Città metropolitane. I decreti attuativi stabiliranno in concreto le modalità per assicurare il finanziamento delle loro funzioni, con l'attribuzione dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento degli enti locali le cui funzioni sono trasferite. Alle Città metropolitane possono essere attribuiti specifici tributi, in modo che l'autonomia di entrata e di spesa sia commisurata alla complessità delle funzioni svolte, e possono essere attribuiti contributi per interventi speciali.

La Delega contiene anche la disciplina per la prima istituzione delle Città metropolitane, in attesa dell'entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale, che sarà determinata con apposita legge.

In primo luogo, il legislatore specifica che esse possono essere istituite nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, su proposta del comune capoluogo e congiuntamente della provincia oppure su proposta del comune capoluogo e congiuntamente di almeno il 20% dei comuni della provincia interessata che rappresentino, insieme al comune capoluogo, almeno il 60% della popolazione, oppure su proposta della provincia, congiuntamente ad almeno il 20% dei comuni della provincia stessa che rappresentino almeno il 60% della popolazione.

Nel dettaglio, vengono anche indicati i contenuti necessari delle proposte:

1. la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti; il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;

2. l'articolazione in comuni del territorio della Città metropolitana;
3. una proposta di statuto provvisorio della Città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione di governo nel territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio.

La proposta di istituzione della Città metropolitana è sottoposta, previa acquisizione del parere della Regione, a un *referendum* tra tutti i cittadini della provincia⁶. In attesa della disciplina ordinaria, in ciascuna Città metropolitana è istituito un “Consiglio provvisorio”, composto dai sindaci dei comuni che ne fanno parte e dal presidente della Provincia (senza alcun diritto ad emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione). La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della Città metropolitana, che, entro sei mesi, provvedono ad adottare lo Statuto definitivo.

Nella fase transitoria, il sistema di finanziamento degli enti che compongono la Città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa, in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente. Le funzioni fondamentali coincidono invece con quelle provvisoriamente individuate per le Province:

1. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Delega;
2. funzioni di istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica;
3. funzioni nel campo dei trasporti;
4. funzioni riguardanti la gestione del territorio;
5. funzioni nel campo della tutela ambientale;
6. funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

A queste si aggiungono altre tre funzioni: la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Uno specifico ordinamento transitorio è previsto per Roma capitale, definita come ente territoriale, i cui confini sono quelli del comune di Roma, che dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale ulteriori funzioni amministrative: concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; sviluppo urbano

⁶ Il *referendum* è senza *quorum* di validità, se il parere della Regione è favorevole o in mancanza di parere; nel caso di parere regionale negativo, il *quorum* di validità è del 30% degli aventi diritto.

e pianificazione territoriale; edilizia pubblica e privata; organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio; eventuali ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione Lazio (articolo 118, secondo comma, della Costituzione). A queste si aggiungono eventuali altre funzioni previste per le Città metropolitane.

Il consiglio comunale assume la denominazione di Assemblea capitolina, adotta i regolamenti per l'esercizio delle funzioni attribuite, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale, ed approva lo statuto di Roma capitale.

Per quanto riguarda, infine, il finanziamento di Roma capitale, si prevede l'assegnazione di risorse aggiuntive, rispetto a quelle previste per il finanziamento dei comuni, sulla base delle specifiche esigenze derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica.

1.2 Il Codice delle Autonomie

Il Disegno di legge recante "*Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati*", si propone una serie di finalità, che possono essere sintetizzate come segue:

- a. individuazione e disciplina delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera. *p*), della Costituzione (artt. 2-6);
- b. disciplina dell'esercizio in forma associata di tali funzioni (art. 8);
- c. razionalizzazione delle Province (art. 14).
- d. razionalizzazione o soppressione di enti e organismi e il trasferimento delle loro funzioni a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (artt. 16-19)
- e. riduzione del numero dei componenti dei consigli comunali e provinciali e delle giunte e modifica delle funzioni dei consigli (artt. 22-24);
- f. definizione e disciplina dei piccoli comuni (artt. 25-27);
- g. individuazione e trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione. (artt. 9-11);
- h. modifiche alla disciplina dei direttori generali degli enti locali e alle norme relative ai controlli (art. 28 e 29).
- i. delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali (art. 13);
- j. riordino e razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato (art. 15);
- k. modifica alla disciplina dei revisori dei conti (art. 30).

Una delle questioni più importanti, concerne tuttavia la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane)⁷.

⁷ In ogni caso, viene salvaguardata la programmazione regionale per le funzioni che rientrano nella potestà legislativa delle Regioni. Infatti, l'art. 5 introduce la possibilità per le Regioni, di trasferire funzioni fondamentali

Per quanto riguarda i Comuni (ma anche le Province e le Città metropolitane), viene fornito un elenco dettagliato delle funzioni, che possono essere suddivise in due gruppi: funzioni strumentali, che hanno a che vedere con la gestione e l'organizzazione degli enti e funzioni operative, essenziali, che invece riguardano attività rivolte alla comunità locale.

Il primo gruppo di funzioni (comuni a tutti gli enti locali) comprende pertanto:

- a. normazione sulla organizzazione e lo svolgimento delle funzioni;
- b. programmazione e pianificazione nell'ambito delle funzioni spettanti;
- c. organizzazione generale dell'amministrazione e gestione del personale;
- d. controllo interno;
- e. gestione finanziaria e contabile;
- f. vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza.

Il secondo gruppo comprende innanzitutto materie che rientrano sia nella competenza comunale sia nella competenza provinciale, ciascuna nel proprio ambito territoriale:

- a. organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale (ai comuni quelli di ambito comunale e alle province quelli di ambito sovra-comunale);
- b. attività di protezione civile;
- c. trasporto pubblico locale;
- d. gestione delle strade e regolazione della circolazione stradale.

Comprende poi funzioni specifiche del livello di governo territoriale, che per i Comuni rientrano nei seguenti ambiti⁸:

dalle Province ai Comuni e viceversa, qualora ciò si renda necessario al fine di garantirne l'effettivo esercizio, a condizione che sia raggiunto l'accordo tra la Regione e gli enti interessati, nel rispetto delle forme di consultazione fissate da ciascuna regione e l'accordo in sede di Conferenza unificata. Il trasferimento di funzioni deve avvenire nel rispetto di una serie di principi, quali il principio di leale collaborazione, il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il soddisfacimento ottimale dei bisogni delle rispettive comunità. La decorrenza dell'effettiva esplicazione delle funzioni attribuite è indeterminata, in quanto subordinata all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse tra i comuni e le province interessate. Infine, vengono fatte salve le modalità di finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, fissate dalla legge 42/2009.

⁸ L'elenco completo delle funzioni fondamentali dei Comuni è il seguente: a) normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni; b) programmazione e pianificazione delle funzioni spettanti; c) organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) controllo interno; e) gestione finanziaria e contabile; f) vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza; g) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale; h) coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale; i) realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e della realizzazione di attività produttive; l) funzioni in materia di edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriale di base; m) partecipazione alla pianificazione urbanistica, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio; n) attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi; o) costruzione, classificazione, gestione e manutenzione delle strade comunali e regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di pertinenza dell'ente; p) pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale; q) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; r) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado; s) gestione e conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali;

- a. attività produttive (coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, semplificazione amministrativa per la localizzazione e realizzazione delle attività produttive, edilizia, compresa la vigilanza e il controllo di base);
- b. infrastrutture e territorio (partecipazione alla pianificazione urbanistica e agli interventi di recupero del territorio);
- c. settore socio-culturale (sistema locale dei servizi sociali, edilizia scolastica e gestione dei servizi scolastici fino all'istruzione secondaria di primo grado, beni culturali di interesse comunale);
- d. sicurezza (sicurezza urbana, polizia municipale, polizia amministrativa e stradale).

È opportuno sottolineare che il Disegno di legge (art. 7) contiene una disposizione di salvaguardia, per cui le funzioni fondamentali degli enti locali non possono essere esercitate da enti o agenzie statali o regionali, al fine di garantire che l'esercizio di tali funzioni avvenga nel livello cui è stato legislativamente assegnato; così le funzioni non possono essere avocate né dallo Stato, né dalle Regioni, anche se, come si è visto, esse possono essere svolte da enti locali diversi da quelli titolari della funzione.

Quando una funzione fondamentale è attribuita ad un ente locale diverso da quello che la esercita al momento dell'entrata in vigore della Legge in esame, occorre che sia posto in essere l'opportuno trasferimento di risorse (art. 10)⁹.

In sintesi, emerge un sistema, secondo il quale le materie (e le funzioni) sono disciplinate dalla legge (statale o regionale o, insieme, statale e regionale secondo quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione); la legge statale stabilisce, in tutte le materie (statali e regionali) quali funzioni fondamentali sono da esercitare da parte dei Comuni e quali dalle Province; se le funzioni afferiscono a materie di competenza statale, resta ferma l'attribuzione compiuta dal legislatore statale; se le funzioni afferiscono a materie di competenza regionale o concorrente, le Regioni possono decidere di modificarne l'attribuzione; se le Regioni non intervengono resta ferma l'attribuzione compiuta dalla legge statale.

Nel capitolo successivo sarà effettuato un confronto tra le diverse disposizioni normative in materia di funzioni delle amministrazioni comunali.

t) attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale; u) accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e irrogazione delle relative sanzioni; v) organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale ed espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale; z) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici.

⁹ Se si tratta del trasferimento di una funzione da un ente locale ad altro ente locale, la determinazione e il trasferimento delle risorse necessarie all'esercizio della funzione fondamentale sono stabiliti con uno o più accordi da stipulare in sede provinciale tra gli enti locali interessati; il trasferimento dallo Stato agli enti locali avviene invece con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri; infine per il trasferimento delle risorse dalle regioni agli enti locali, le regioni provvedono a trasferire all'ente locale titolare della funzione le risorse strumentali connesse all'esercizio della funzione stessa. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali è subordinata all'effettivo trasferimento delle risorse.

Dopo avere elencato le funzioni fondamentali delle amministrazioni comunali, il legislatore detta alcuni principi e regole “*per perseguire l’effettività dell’esercizio delle funzioni*”. In particolare, prevede che le funzioni “operative”, ovvero quelle connesse alla gestione dei servizi alla comunità locale (funzioni da g) a z) dell’elenco, si veda la nota 7) siano obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei comuni con popolazione pari o inferiore a 3.000 abitanti, mentre i comuni che superano tale soglia potranno comunque decidere di ricorrere all’esercizio in forma associata. Fanno eccezione all’obbligo, il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell’accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e realizzazione di attività produttive e la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali. Per queste funzioni, infatti, è demandato alla legge regionale stabilire la dimensione territoriale ottimale dei comuni, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. Restano comunque esclusi da ogni obbligo associativo i comuni capoluogo di provincia ed i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. Per quanto riguarda le rimanenti funzioni - funzioni da a) ad f) dell’elenco, si veda la nota 7 - che hanno natura politica ed amministrativa, il legislatore non prevede alcun obbligo di associazione, tuttavia lo svolgimento in forma associata (se compatibile con la natura della funzione) è consentito attraverso la costituzione di un’unione di comuni.

Su questo tema è intervenuto anche il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, nell’ambito della manovra finanziaria per il triennio 2011-2013, che introduce l’obbligatorietà dell’esercizio delle funzioni fondamentali (come definite dalla L. 42/2009) e prevede appunto l’obbligo dell’esercizio in forma associata, attraverso unioni o convenzioni, delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. L’obbligo viene introdotto anche per i comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.

Un altro aspetto di grande rilievo concerne il conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, nell’ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 118 della Costituzione. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono dunque titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Il Governo è delegato (art. 9) ad individuare le funzioni da trasferire e quelle che rimangono attribuite allo Stato.

Anche in questo caso, viene indicata una serie di principi a cui il legislatore delegato deve ispirarsi; in particolare i criteri direttivi sono i seguenti:

- a. conferire ad un livello diverso da quello comunale solo le funzioni di cui occorra assicurare l’unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- b. prevedere che tutte le funzioni amministrative residuali siano di competenza del Comune;
- c. favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (cosiddetto principio di sussidiarietà orizzontale);
- d. disciplinare, nel caso in cui la titolarità delle funzioni sia attribuita ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, la data di decorrenza del loro esercizio e le procedure per la determinazione e il trasferimento

contestuale dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio.

È inoltre prevista un'apposita Relazione tecnica che quantifichi i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità fra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite.

Il Disegno di legge in esame prevede poi tutta una serie di disposizioni che riguardano aspetti rilevanti dell'organizzazione degli enti territoriali, ma che non interessano direttamente l'ambito di questo lavoro, e dunque non vengono analizzate in dettaglio. In particolare, con l'obiettivo di riunire e coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali relative agli enti locali, è prevista una delega al Governo per adottare la cosiddetta "Carta delle Autonomie", nonché una delega per la razionalizzazione delle Province e la riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali ed una delega per il riordino e la razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato. Altre norme prevedono l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa per la soppressione delle Comunità montane, isolate e di arcipelago, a decorrere dal 2010, con la possibilità di riassegnare le funzioni già spettanti a tali enti territoriali; la soppressione degli organi di decentramento comunale, fatta eccezione per i comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti; la soppressione di tutti i consorzi tra gli enti locali per l'esercizio di funzioni, tranne i bacini imbriferi montani (BIM); la riduzione del numero dei componenti dei consigli comunali e provinciali e la riduzione del numero degli assessori comunali e provinciali.

1.3 I decreti attuativi della L. 42/2009

La Legge Delega indica anche i termini per l'emanazione dei decreti attuativi, come illustrati nella Tavola 1. Ad oggi, risulta emanato solo il D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, *"Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*, sulla base del dettato costituzionale, in particolare del sesto comma dell'art. 119: *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.*

Non hanno invece ancora terminato il loro iter i due schemi di decreti legislativi, il primo recante *"disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province"*, il secondo recante *"disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"*.¹⁰

¹⁰ È stato successivamente approvato, nel testo emendato dalla Commissione Bicamerale, il 17 settembre 2010, anche il decreto su "Roma capitale", ma limitato solo agli aspetti regolamentari relativi al Comune di Roma. La presente ricerca è stata chiusa al 20 settembre 2010, quando circolavano comunque anche testi preliminari relativi ai decreti attuativi alle nuove regole di finanziamento delle regioni e dei costi standard sanitari.

Tavola 1
Elenco delle deleghe

Disposizioni della legge	Deleghe (i termini decorrono dalla data di entrata in vigore della Legge)
art. 2, c. 6	il Governo è delegato ad adottare entro 12 mesi (<i>entro il 21 maggio 2010</i>) un decreto legislativo sui principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici
art. 2, c. 6	il Governo è delegato ad adottare entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>) un decreto legislativo contenente la determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni
art. 2, c. 7	il Governo è delegato ad adottare entro due anni dalla data di entrata in vigore dei D. Lgs. di cui al comma 1 decreti legislativi recanti <i>disposizioni integrative e correttive</i>
art. 5	i decreti legislativi di cui all'art. 2 prevedono l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
artt. 7, 8, 9 e 10	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano i tributi delle regioni, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, le modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento, la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale, il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni; entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
artt. 11, 12 e 13	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali; entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
art. 15	uno specifico decreto legislativo adottato in base all'art. 2 disciplina il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane; entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
art. 16	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano l'attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni); entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
art. 17	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano il coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo; entro 24 (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
art. 19	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio; entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
art. 23, c. 6	il Governo è delegato ad adottare entro 36 mesi (<i>entro il 21 maggio 2012</i>) i decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria
art. 24, c. 5	con uno o più decreti legislativi ^[1] adottati ai sensi dell'art. 2 è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale; entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)
art. 25 e 26	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano la gestione dei tributi e delle compartecipazioni e il contrasto all'evasione fiscale; entro 24 mesi (<i>entro il 21 maggio 2011</i>)

1.3.1 Il federalismo demaniale

Per illustrare, sia pure a grandi linee, i contenuti del D. Lgs. 28 maggio 2010, occorre innanzitutto richiamare le disposizioni della Delega, in particolare quelle contenute negli articoli 19 e 24.

L'art. 19 (*Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni*) stabilisce alcuni principi fondamentali per l'attribuzione del patrimonio agli enti territoriali:

1. attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle

competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;

2. attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
3. ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
4. individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

L' art. 24. (*Ordinamento transitorio di Roma capitale*) riguarda invece l'attribuzione del patrimonio alla città di Roma:

1. attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;
2. trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

Il D. Lgs. 85/2010 specifica in primo luogo che, secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, i beni sono innanzitutto attribuiti ai Comuni, a meno che per l'entità o tipologia dei beni, non si richieda l'attribuzione ad un livello di governo superiore. Occorre, in altri termini, che l'ente ricevente abbia la capacità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione e che queste siano in qualche misura correlate con le funzioni effettivamente svolte dall'ente cui il bene è attribuito. Qualora un bene non sia attribuito a un ente territoriale di un determinato livello di governo, lo Stato procede, sulla base delle domande avanzate, alla sua attribuzione ad un ente territoriale di un diverso livello di governo. Gli enti riceventi devono disporre dei beni ricevuti bene nell'interesse della collettività e sono tenuti a favorirne la massima valorizzazione ambientale, per assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

Dispone poi che, in applicazione del criterio di semplificazione, i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione, secondo una specifica procedura che assicuri la massima valorizzazione dei beni trasferiti; l'alienazione dei beni non è consentita agli enti locali in stato di dissesto finanziario.

Sulla base dei criteri appena illustrati, il trasferimento dei beni avviene con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo:

1. alle Regioni sono trasferiti i beni del demanio marittimo e i beni del demanio idrico;
2. alle Province sono trasferiti i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia, e le miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas. Ciascuna Regione destina alle Province, sul cui territorio insistono gli stessi beni del demanio idrico, una quota dei canoni ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico trasferito;
3. gli altri beni da trasferire sono individuati in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio, adottati entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo; gli elenchi devono anche contenere tutte le informazioni

relative allo stato giuridico, alla consistenza e al valore del bene, nonché alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione.

Si apre quindi una seconda fase, durante la quale le Regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi devono presentare un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio, con una relazione che illustri le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene. Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute, viene adottato un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio, che costituisce titolo per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale. I beni per i quali non viene presentata domanda di attribuzione confluiscono in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che li gestisce, che provvedono alla loro valorizzazione e alienazione.

Il D. Lgs. 85/2010 contiene anche una sorta di elenco dei beni immobili statali che possono essere trasferiti a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane:

1. i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
2. i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione dei fiumi e dei laghi di ambito sovra-regionale, per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate;
3. gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale;
4. le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
5. gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Nelle città sedi di porti di rilevanza nazionale possono essere trasferite dall'Agenzia del demanio al Comune aree già comprese nei porti e non più funzionali all'attività portuale e suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica, previa autorizzazione dell'Autorità portuale o della competente Autorità marittima.

Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento gli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato (ed altri enti) per comprovate ed effettive finalità istituzionali; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale; i beni in dotazione alla Presidenza della Repubblica, i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale; i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari; le reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche; le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato; i parchi nazionali e le riserve naturali statali. In una fase successiva, si provvede invece ad individuare ed attribuire i beni immobili in uso al Ministero della difesa, ad eccezione di quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale.

Sono infine previste norme che riguardano gli aspetti finanziari del trasferimento del patrimonio. Innanzitutto, a partire dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse spettanti alle Regioni e agli enti locali a qualsiasi titolo vengono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento. In secondo luogo, alle spese relative ai beni trasferiti non si applicano i vincoli del Patto di

stabilità interno, per un importo pari alle spese già sostenute dallo Stato per la loro gestione e manutenzione. Viene anche specificato che il trasferimento delle funzioni relative ai beni trasferiti deve essere accompagnato dal trasferimento del personale, in modo da evitare ogni duplicazione di funzioni. In terzo luogo, per favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali, si prevede che i beni trasferiti possano essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare (a cui può partecipare anche la Cassa depositi e prestiti), per un valore la cui congruità è attestata dall'Agenzia del demanio o dall'Agenzia del territorio. Infine, si dispone che le risorse nette, derivanti a Regioni ed enti locali dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito o dalla cessione di quote di fondi immobiliari, sono acquisite dall'ente territoriale per un ammontare pari al 75% e destinate alla riduzione del debito (in assenza di debito o per la parte eccedente, sono destinate a spese di investimento). Il restante 25% è invece destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La relazione tecnica fornisce la quantificazione del gettito erariale potenzialmente interessato da riduzioni, in seguito al trasferimento dei beni (Tabella 1).

Tabella 1
Federalismo demaniale: potenziale perdita di gettito erariale
(milioni di euro)

Redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari ed altri introiti similari	40,0
Entrate da regolarizzazioni di occupazioni del demanio marittimo	6,0
Proventi dell'utilizzazione di acque pubbliche	3,0
Proventi dei beni demaniali (compreso demanio marittimo)	140,0
Totale	189,0

Fonte: Relazione Tecnica

I dati forniti dall'Agenzia del demanio indicano beni del patrimonio disponibile dello Stato per un valore di 3,2 miliardi di euro, beni indisponibili per un valore di 30 miliardi e beni del demanio storico-artistico per un valore di 16,3 miliardi (Tabella 2)

Tabella 2
Federalismo demaniale: beni disponibili e indisponibili
(miliardi di euro)

Beni	Quantità	Valore
Beni del patrimonio disponibile dello Stato	18.959	
- fabbricati	9.127	3,2
- terreni	9.832	
Beni del patrimonio indisponibile dello Stato	22.716	
- fabbricati	20.135	30,0
- terreni	2.581	
Beni del demanio storico artistico	4.642	
- fabbricati	3.161	16,3
- terreni	1.481	

Fonte: Relazione Tecnica

Il provvedimento che attua il cosiddetto *federalismo demaniale* ha sollevato una serie di dibattiti e discussioni, in relazione ad alcuni critici, che possono essere sintetizzati come segue:

1. rispetto all'obiettivo di massimizzare la valorizzazione del patrimonio pubblico, non è necessariamente vero che gli enti territoriali siano meglio in grado di gestire, sotto tutti i profili, non ultimo quello economico, i beni del patrimonio pubblico;
2. la distribuzione dei beni attribuibili è sperequata sul territorio, fortemente concentrata in alcune Regioni del Centro-Nord; il 50% del patrimonio è concentrato nelle Regioni del Nord; un ulteriore 25% nella sola Regione Lazio;
3. esiste il rischio di un depauperamento del patrimonio pubblico; la necessità di risanare i debiti potrebbe costituire un forte incentivo ad alienare i beni;
4. esiste anche il rischio che i beni trasferiti siano sottovalutati, stante la possibilità di conferirli a fondi immobiliari costituiti non solo da enti territoriali, ma anche da soggetti privati;
5. non si può escludere che, dal momento che l'attribuzione avviene a domanda degli enti interessati, questi scelgano i beni più "redditizi", lasciando gli altri nella disponibilità dello Stato; gli enti territoriali potrebbero inoltre avere incentivo a farsi attribuire immobili, da cedere poi sul mercato a costruttori privati, usando lo strumento delle varianti urbanistiche;
6. esiste infine il rischio che si apra un processo di conflittualità tra i diversi enti territoriali.

1.3.2 La determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali

Lo scorso 30 giugno la Conferenza tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff) ha approvato una *Relazione sul Federalismo fiscale* (Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, Comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42), *concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.*

La Relazione contiene anche alcune indicazioni sulle possibili metodologie da applicare per il calcolo della spesa standard dei Comuni ed in particolare fa riferimento a tre approcci: il metodo delle determinanti (*Regression based cost approach*), il *Representative Expenditure System* e il metodo degli studi di settore.

Il metodo delle determinanti è stato tradizionalmente utilizzato dal Ministero dell'Interno per individuare i parametri obiettivi per il riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali, nel tentativo, sempre fallito, di superare il criterio della spesa storica. Esso si basa sull'analisi econometrica, attraverso regressioni multiple, che stimano la dipendenza della spesa (spesa totale, spesa corrente, spesa per una determinata funzione) da una serie di "determinanti", ovvero variabili che catturino i principali elementi di differenziazione tra i Comuni (ampiezza demografica, caratteristiche demografiche, conformazione del territorio, flussi turistici, ecc.). In altre parole, viene stimata la spesa pro capite in funzione di variabili esplicative e variabili

di bisogno. Se a ciascun Comune viene finanziato il livello di spesa standard, “guadagnano” i comuni con spesa effettiva inferiore alla spesa standard e “perdono” i comuni con spesa effettiva superiore alla spesa standard. Il risultato dovrebbe essere una sorta di convergenza dei livelli di spesa verso la spesa standard. Il livello di spesa standard tuttavia non rappresenta il livello di spesa “efficiente”.

Il metodo del *Representative Expenditure System* invece prende come punto di partenza per la stima della spesa standard la spesa pro capite media, che viene poi corretta in base ad una serie di indicatori fisici, cosiddetti *workload factors*. Si procede nel modo seguente: si suddivide la spesa complessiva in varie funzioni, in modo da ottenere la spesa di ciascun ente per ciascuna funzione; si identificano i fattori di costo e di bisogno per ciascuna funzione, assegnando a ciascuno un peso relativo; si rialloca la spesa complessiva (dell’insieme degli enti considerati) per ciascuna funzione tra i diversi enti sulla base dei loro indicatori relativi di costo e bisogno per ciascuna funzione. In altri termini, innanzitutto si calcola il peso relativo di ciascuna funzione fondamentale sul bilancio comunale e per ognuna si individuano i fattori fisici (e misurabili) che determinano il costo della fornitura di un dato livello di servizi offerti. Successivamente, si determina un indice di “carico”, calcolato come media ponderata dei singoli *workload factors* e lo si esprime come percentuale del carico complessivo nazionale relativo alla funzione di spesa analizzata. Il complesso delle risorse impiegate in questa funzione, in ragione del peso che la stessa funzione ha sulle altre, viene ripartito sulla base delle percentuali ottenute. Di conseguenza, il fabbisogno di ciascun Comune viene calcolato come somma dei fabbisogni per ciascuna funzione di spesa.

La terza alternativa è rappresentata dall’applicazione della metodologia degli studi di settore, in modo da “determinare, partendo anche qui non solo dai dati contabili (rispetto ai quali si può incontrare il segnalato problema della attendibilità) ma anche dagli aspetti strutturali dei servizi erogati, i livelli presuntivi di fabbisogno finanziario da considerare coerenti con un livello accettabile di efficienza”. Questa metodologia, come si legge nella relazione, avrebbe soprattutto il vantaggio di coinvolgere gli enti locali nelle scelte tecniche alla base della determinazione dei fabbisogni standard, evitando il ripetersi di esperienze fallimentari: *“le vicende della Legge 85/95 sul finanziamento di Comuni e Province, come pure quelle del D. Lgs. 56/2000 per il finanziamento delle regioni, mostrano che un processo non condiviso nella fase di elaborazione degli standard o delle formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valido e astrattamente condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti porta a risultati che possono essere per taluni versi tecnicamente discutibili, ma soprattutto sono politicamente non accettati”*. Inoltre, questo approccio consentirebbe una *“ragionevole gradualità nel perseguimento dell’efficienza. La frontiera della massima efficienza nella produzione dei servizi è obiettivo da perseguire nel medio-lungo periodo, con costanza e determinazione, non da “bruciare” eccessivamente nel breve, fissando standard astratti, cartesianamente perfetti, ma troppo lontani dalla situazione storica vigente attualmente. Soprattutto, è fondamentale che il processo sia dinamico: gli standard, a regime, vanno rideterminati a scadenze periodiche, per assicurare che si tenga conto con continuità dei cambiamenti che intervengono nel contesto di riferimento e delle innovazioni che intervengono nelle stesse tecniche di produzione di servizi”*.

La terza opzione ha trovato conferma definitiva nello schema di Decreto Legislativo recante *“disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province”*, che viene di seguito illustrato.

L'oggetto del Decreto è la disciplina della determinazione del fabbisogno standard per gli enti locali (Comuni e Province) con l'obiettivo di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Per ora, fino all'entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di tali enti, queste ultime sono quelle indicate per la fase transitoria dall'art. 21 della legge 42/2009.

L'art. 3 individua, in termini generali, la *Metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard*; l'art. 4 entra invece nel merito del *Procedimento di determinazione dei fabbisogni standard*, che si articola come segue:

- a. alla SOSE Spa, Società per gli studi di settore, viene affidato il compito di predisporre le metodologie per l'individuazione dei fabbisogni standard e la loro determinazione con tecniche statistiche; il punto di partenza è la spesa storica, corretta considerando le caratteristiche individuali di comuni e province, quali la spesa per i servizi esternalizzati o svolti in forma associata, la dimensione e la struttura socio-demografica, le caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane; si precisa anche che si terrà conto del personale impiegato e di misure relative all'efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti;
- b. alla stessa SOSE sono inoltre affidati l'attività di monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard;
- c. lo strumento utilizzato per la raccolta dei dati contabili e strutturali dei singoli enti è quello dei questionari, predisposti dalla stessa SOSE. Per gli enti inadempienti (mancate risposte nei termini prescritti dalla legge) è prevista una sanzione che consiste nel blocco, dei trasferimenti erogati a qualunque titolo (e la pubblicazione sul sito del ministero dell'Interno dell'ente inadempiente);
- d. sulla base dell'accordo sancito il 15 luglio 2010, tra ANCI, UPI e MEF, la SOSE si avvale della collaborazione scientifica dell'IFEL (Istituto per la finanza e per l'economia locale), che fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale e partecipa alla fase di predisposizione dei questionari e della loro somministrazione agli enti locali; concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, nonché alla valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte; partecipa all'analisi dei risultati; concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard; propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti. L'IFEL inoltre, fornisce assistenza tecnica e formazione agli enti locali;
- e. le metodologie per il calcolo del fabbisogno standard sono sottoposte all'approvazione della Copaff, che segue anche il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni.

L'art. 6 individua il 2012 quale anno di avvio della fase transitoria, dalla spesa storica ai fabbisogni standard, secondo la seguente modalità e tempistica:

- nel 2011 il criterio dei fabbisogni standard è determinato riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali;

- nel 2012 il criterio dei fabbisogni standard è determinato riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali;
- nel 2013 il criterio dei fabbisogni standard è determinato riguardo a tutte le funzioni fondamentali, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Riquadro 1 **Richiami sugli studi di settore**

- a. La disciplina degli studi di settore è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla *legge 29 ottobre 1993 n. 427*, quale strumento di accertamento dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo. Gli studi di settore si rivolgono principalmente alle piccole e medie imprese, che cercano di ridurre il carico fiscale dalla parte dei ricavi, in modo da contrastare il fenomeno della mancata fatturazione, identificando, sulla base delle caratteristiche dell'attività svolta, dei livelli di ricavi/compensi ai quali teoricamente i contribuenti dovrebbero essere allineati. Gli studi di settore sono quindi strumenti indiretti di definizione delle basi imponibili e consentono di individuare mediante elaborazioni statistico-matematiche i ricavi presunti per le varie tipologie di attività.
- b. Gli studi di settore sono uno strumento che discende da un processo di collaborazione e contrattazione fra l'Amministrazione Finanziaria, la SOSE e contribuenti ed associazioni di categoria. Si basano quindi sull'accettazione preventiva da parte delle associazioni di categoria e degli ordini professionali direttamente interessati (ovvero dei soggetti controllati).
- c. Gli studi di settore hanno l'obiettivo, per ciascuna tipologia di attività, di individuare le relazioni esistenti tra variabili strutturali (di carattere oggettivo) e variabili contabili (dichiarate), tenendo conto di una serie di elementi quali il settore economico di appartenenza, i processi produttivi utilizzati, l'organizzazione aziendale, il mercato di riferimento ed altri elementi specifici dell'attività svolta.
- d. In altri termini, gli studi di settore individuano funzioni di ricavo per gruppi omogenei di contribuenti operanti nello stesso settore di attività. Ciascuno studio di settore risulta costituito da tante funzioni di ricavo quanti sono i gruppi omogenei di contribuenti nei quali sono stati suddivisi tutti coloro che operano nello stesso settore di attività. Gli studi di settore sono soggetti a revisione periodica.
- e. Il primo passo è l'individuazione degli elementi strutturali che caratterizzano ciascun settore di attività; il secondo passo è l'identificazione dei principali modelli organizzativi prevalenti in ciascun settore, attraverso la "*cluster analysis*", cioè una tecnica statistica che permette di costruire gruppi di soggetti fortemente omogenei e ben separati tra loro.
- f. La relazione tra dati contabili (dichiarati) e dati strutturali (oggettivi), per ciascuno dei modelli organizzativi individuati, viene sintetizzata da funzioni di ricavo, ottenute attraverso l'analisi della regressione multipla. In questa analisi si tiene conto dell'influenza della localizzazione territoriale dell'impresa sul volume di attività, attraverso indicatori quali il livello di benessere socio-economico, il grado di sviluppo del sistema economico locale, il grado di competizione dei mercati locali e il grado di specializzazione e concentrazione produttiva.

L'art. 7, infine, dispone che i fabbisogni standard vengano rideterminati al massimo ogni tre anni dalla loro adozione.

Occorre ancora una volta sottolineare la mancanza di informazioni attendibili sulla quantità e qualità dei servizi offerti dai governi locali ai loro cittadini e la necessità di ottenere queste informazioni attraverso strumenti diversi dai certificati di bilancio. La raccolta delle informazioni tramite questionari e rilevazioni ad hoc potrebbe costituire un passo avanti nella direzione di una maggiore informazione, che dovrebbe essere la condizione necessaria per la costruzione di un sistema moderno di rapporti finanziari tra livelli di governo. Come è stato, infatti, ricordato, è compito del Governo centrale individuare i livelli minimi di offerta dei servizi locali nell'ambito delle funzioni fondamentali e controllare che essi vengano effettivamente erogati.

Tuttavia, la metodologia proposta, che ricalca quella utilizzata per la costruzione degli studi di settore, suscita qualche perplessità. Al di là dei problemi connessi alle decisioni di natura tecnica (monitorare tutti i Comuni o solo un campione rappresentativo, monitorare tutti i servizi di ciascuna funzione fondamentale o procedere per aggregati), si pone un problema di asimmetria informativa, che affligge anche gli studi di settore. Il fatto che essi siano il frutto di una contrattazione tra associazioni di categoria ed Amministrazione finanziaria e che gli stessi soggetti che li compilano conoscano gli effetti delle loro dichiarazioni suscita qualche legittimità perplessità sulla veridicità delle informazioni raccolte.

1.3.3 Il federalismo fiscale municipale

In relazione alla fiscalità municipale, nella Relazione della Copaff si fa esplicito riferimento alla tassazione immobiliare (sempre con esclusione della prima casa), come principale fonte di autonomia tributaria delle amministrazioni comunali. In particolare, viene delineato un percorso in due fasi:

1. una prima fase in cui si opera l'attribuzione ai Comuni della titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale ed immobiliare (ad esempio: imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, IRPEF su immobili, ecc.);
2. una seconda e successiva fase, in cui gli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo e forma insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico titolo di prelievo, da attivarsi, *previa verifica di consenso popolare, su iniziativa dei singoli Comuni. In questi termini si integrerebbe una forma unica di prelievo che semplificherebbe radicalmente la vita dei cittadini, nella forma di un adempimento unico.*

Viene inoltre precisato che *la prima fase può essere sviluppata certamente e subito*, mentre la seconda fase si articola invece *in prospettiva e comunque non per vincolo legale, ma sulla base del consenso comunale.*

È in questo contesto che si inserisce lo schema di decreto legislativo dello scorso 4 agosto, in materia di federalismo fiscale municipale, che delinea appunto due fasi.

La prima fase

La prima decorre dal 2011 e prevede che sia devoluto ai Comuni, in relazione agli immobili ubicati nel loro territorio, il gettito dell'imposta di registro ed imposta di bollo, delle imposte ipotecaria e catastale (ad eccezione di quelle relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto, che restano allo Stato), dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario, delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, dei tributi speciali catastali, delle tasse ipotecarie e della cedolare secca sugli affitti.

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare, viene istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio, della durata di cinque anni, che cessa al momento dell'attivazione del fondo perequativo previsto dalla Delega. Il Fondo è articolato in due sezioni. Nella prima confluiscono l'imposta di registro e di bollo, le imposte ipotecaria e catastale, le imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, i tributi speciali catastali, le tasse ipotecarie. Nella seconda sezione confluiscono l'imposta sul reddito delle persone fisiche e la cedolare secca sugli affitti. Le modalità di riparto delle due sezioni del Fondo e le quote dei tributi devoluti vengono determinate anche *sulla base della determinazione dei fabbisogni standard, se effettuata* e dei risultati della partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario. Per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono invece stabilite modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate.

Inoltre, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione all'attività di accertamento tributario, è assicurato ai Comuni il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto ed è elevata dal 30% al 50% la quota delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento dei Comuni. Ad essi viene anche garantito l'accesso ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi ai contratti di locazione e a tutte le informazioni riguardanti gli immobili ubicati nel proprio territorio; alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio; ai soggetti che hanno il domicilio fiscale nel proprio territorio e ai soggetti che vi un'attività di lavoro autonomo o di impresa.

Per assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento, vengono attribuite allo Stato l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica ed una compartecipazione al gettito dei tributi devoluti e della cedolare secca. I trasferimenti erariali sono ridotti in misura corrispondente al gettito devoluto ai Comuni. La quota di compartecipazione può essere successivamente ridotta, in misura pari ad ulteriori riduzioni di trasferimenti, e comunque rivista, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, in relazione alla determinazione dei fabbisogni standard.

La *Cedolare secca sugli affitti* viene introdotta, a decorrere dal 2011, come opzione facoltativa al regime ordinario vigente per la determinazione del reddito fondiario, da parte del proprietario di unità immobiliari ad uso abitativo locate. Essa è applicata nella misura del 20% e sostituisce, oltre all'IRPEF, l'imposta di bollo e l'imposta di registro sul contratto di

locazione¹¹. Resta invece invariato il regime di tassazione delle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni o da enti non commerciali.

La seconda fase

La seconda fase, *Federalismo fiscale municipale a regime*, vede l'istituzione di due nuove forme di imposizione municipale, in sostituzione degli attuali tributi: l'imposta municipale propria e l'imposta municipale secondaria facoltativa.

L'*Imposta Municipale Propria* (IMUP) è istituita a decorrere dall'anno 2014 e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili.

L'IMUP ha come presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale ed il trasferimento di immobili e non si applica al possesso dell'abitazione principale ed alle sue pertinenze. La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile. L'aliquota sarà stabilita entro il 30 novembre 2010, dal Governo centrale, in misura da assicurare il rispetto dei saldi di finanza pubblica, ma i Comuni potranno modificarla, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali. Per gli immobili locati, l'imposta è ridotta alla metà; è ridotta alla metà anche nel caso in cui abbia ad oggetto immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni o posseduti da enti non commerciali.

L'IMUP è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'IRAP.

Nell'ipotesi di possesso, i soggetti passivi sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, o il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Sono invece esenti gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali¹².

¹¹ La cedolare secca è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'IRPEF. Per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso ad essa relativi si applicano le disposizioni previste per le imposte sui redditi. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, sono stabilite le modalità di versamento in acconto della cedolare secca dovuta, nella misura dell'85% per l'anno 2011 e del 95% dal 2012, e del versamento a saldo.

¹² Si applicano, inoltre, le esenzioni previste dall'articolo 7, comma 1, lettere b), d), e), f), ed h), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. Ovvero sono esenti: i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9; i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze; i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense; i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali per i quali è prevista l'esenzione dall'imposta locale sul reddito dei fabbricati in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia; i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984.

Nell'ipotesi di trasferimento, l'IMUP è dovuta per gli atti traslativi, a titolo oneroso o gratuito, della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, nonché per i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e per i trasferimenti coattivi.

L'aliquota che si applica in via ordinaria è abbattuta dal 10% complessivo, previsto dalla vigente normativa in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale, all'8% ed è ulteriormente abbattuta dal 3% complessivo al 2% se il trasferimento ha per oggetto la prima abitazione (sempre che non si tratti di un immobile di categoria catastale A1, A8 e A9) e se il trasferimento è a causa di morte¹³.

A decorrere dall'anno 2015, ai Comuni è attribuita la facoltà di modificare l'aliquota di 1 o 2 punti percentuali.

L'*Imposta municipale secondaria facoltativa* può essere introdotta, a decorrere dal 2014, con esclusione degli immobili ad uso abitativo e sul presupposto di consultazioni popolari svolte secondo lo statuto comunale, per sostituire una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza..

L'imposta sarà disegnata secondo i seguenti criteri generali:

1. il presupposto è l'occupazione dei beni del demanio o del patrimonio indisponibile dei Comuni, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari;
2. il soggetto passivo è il soggetto che effettua l'occupazione;
3. l'imposta è determinata in base alla durata dell'occupazione; all'entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari; alla fissazione di tariffe differenziate in base alla tipologia ed alle finalità dell'occupazione, alla zona del territorio comunale oggetto dell'occupazione ed alla classe demografica del Comune;
4. i Comuni, con proprio regolamento, hanno la facoltà di disporre esenzioni ed agevolazioni.

È comunque previsto che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica svolga attività di monitoraggio degli effetti dell'introduzione di queste imposte, al fine di rispettare "il limite massimo" della pressione fiscale complessiva.

¹³ Quando il trasferimento è a causa di morte e si tratta di abitazione principale o nel caso di pluralità di beneficiari, l'imposta si applica nella misura fissa di 1.000 euro. Negli altri casi l'imposta, comunque, non può essere inferiore a 1.000 euro.

APPENDICE AL CAPITOLO PRIMO

FONTI NORMATIVE E TECNICHE DI RIFERIMENTO E UTILIZZATE NEL LAVORO

Legge 5 maggio 2009, n. 42: *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.*

D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85: *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

AS 2259, approvato dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2010 e trasmesso al Senato il 2 luglio 2010: *DDL Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati* (cd. Codice delle Autonomie).

Relazione presentata alle Camere il 30 giugno 2010 sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e sulle ipotesi di definizione delle strutture fondamentali dei rapporti finanziari fra Stato, Regioni e Province autonome ed Enti locali (cd. Relazione tecnica Copaff).

Relazione governativa sul finanziamento degli enti territoriali prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale (art. 2, co. 6, L. n. 42/2009), 12 luglio 2010

Schema di D. Lgs., approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2010: *Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.*

Schema di D. Lgs., approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 agosto 2010: *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

Schema di D. Lgs., approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010: *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

Relazioni tecniche ai diversi provvedimenti.

CAPITOLO 2

FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI E MECCANISMI DI FINANZIAMENTO

Questo secondo capitolo è dedicato alla discussione dei due aspetti più rilevanti per il futuro assetto della finanza delle Amministrazioni comunali: la distinzione tra funzioni fondamentali e altre funzioni ed i meccanismi di finanziamento e perequazione ad esse associati.

Il principale punto di riferimento è necessariamente costituito dalle disposizioni di legge che fanno riferimento a questi temi, la Costituzione, la Legge Delega sul federalismo fiscale, la sia pure non definitiva Carta delle Autonomie.

L'obiettivo è quello di evidenziare i problemi aperti e mostrare che le linee guida tracciate dal legislatore si prestano ad essere interpretate in modi diversi, dunque sono compatibili con differenti modelli di federalismo fiscale.

2.1 Le funzioni fondamentali dei comuni

L'art. 119, comma 4, della Costituzione stabilisce che le risorse degli enti locali – tributi ed entrate proprie, partecipazioni al gettito erariale e fondo perequativo - devono consentire il finanziamento integrale delle “*funzioni pubbliche loro attribuite*”. L'individuazione di queste funzioni appare, pertanto, un passaggio necessario per la valutazione dell'entità delle risorse finanziarie da attribuire alle autonomie locali. Inoltre, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni costituisce una questione di grande rilievo, sulla base del fatto che, come è stato ampiamente illustrato nel primo capitolo, i meccanismi di finanziamento e di perequazione sono diversi a seconda che si tratti o meno di funzioni fondamentali.

Per entrare più nel dettaglio della questione, conviene partire dal dettato costituzionale, in particolare dall'117, secondo comma, lettera p), secondo il quale, tra le competenze esclusive dello Stato, rientrano “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*”. Dunque è compito dello Stato individuare, con proprie leggi, l'insieme delle funzioni fondamentali degli enti locali. Nel TUEL (D. lgs. 267/2000) si legge che “*spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*”. Sono stati finora diversi i tentativi di fornire un elenco chiaro e completo di tali funzioni, ma il legislatore non è ancora giunto ad alcuna conclusione. Nell'ordine, la L. 131/2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) aveva conferito al Governo la delega, mai esercitata, per individuare le funzioni fondamentali degli enti locali; un analogo tentativo era stato fatto con il disegno di legge delega approvato dal Governo Prodi nei primi mesi del 2007; poi è intervenuta la L. 42/2009; da ultimo, è intervenuto il cosiddetto “Codice delle autonomie”, che non ha ancora terminato il suo iter di approvazione. Resta pertanto tuttora valida la classificazione delle funzioni, come emerge dal DPR 194/1996, che costituisce la base per la redazione dei bilanci delle amministrazioni comunali.

La Tavola 2 mette a confronto l'attuale classificazione delle funzioni dei comuni con gli elenchi contenuti nella L. 42/2009 e nel "Codice delle autonomie". È stata costruita cercando di "incasellare" le funzioni indicate dalla L. 42/2009 e le numerose e dettagliate funzioni previste dal Codice delle Autonomia nei settori di intervento definiti dal DPR 194/1996.

Tavola 2
Funzioni attuali e funzioni fondamentali dei comuni

Funzioni ex DPR n. 194/1996	Funzioni fondamentali	
	L. 42/2009 - Art. 21 comma 3	Codice delle Autonomie - Capo II - Art. 2
Amministrazione, gestione e controllo	Amministrazione, gestione e controllo	a) Normazione funzioni b) Programmazione funzioni c) Amministrazione e personale d) Controllo interno e) Gestione finanziaria f) Vigilanza funzioni di competenza u) Stato civile e anagrafe
Giustizia		
Polizia locale	Polizia locale	r) Sicurezza urbana s) Accertamento illeciti amministrativi e sanzioni t) Polizia municipale
Istruzione pubblica	Istruzione pubblica	p) Edilizia e servizi scolastici, dagli asili nido alle scuole secondarie inferiori
Cultura e beni culturali		q) Gestione di teatri, musei, archivi, etc.
Settore sportivo e ricreativo		
Turismo		
Viabilità e trasporti	Viabilità e trasporti	m) Strade comunali e circolazione n) Trasporti locali
Gestione del territorio e dell'ambiente	Gestione del territorio e dell'ambiente	j) Edilizia k) Pianificazione urbanistica l) Protezione civile
Settore sociale	Settore sociale	o) Sistema locale dei servizi sociali
Sviluppo economico		
Servizi produttivi		g) Organizzazione servizi pubblici locali di interesse generale h) Coordinamento attività commerciali i) Semplificazione pro-attività produttive

Rispetto a questi ultimi, la L. 42/2009 non contiene le funzioni relative alla giustizia, alla cultura e beni culturali, al settore sportivo e ricreativo, al turismo e allo sviluppo economico, nonché ai servizi produttivi. Il Codice delle Autonomie esclude le stesse funzioni, ad eccezione della gestione di teatri, musei, archivi, etc., assimilabile alla funzione cultura e beni culturali. Qualche dubbio sussiste sulla collocazione delle funzioni relative all'organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse generale e alla semplificazione pro-attività produttive, che nella Tavola 2 sono stati inclusi nel settore dei servizi produttivi. Sono espressamente

escluse le funzioni concernenti l'edilizia residenziale pubblica e locale, i piani di edilizia e il servizio idrico integrato.

Sembra opportuno, in proposito, richiamare l'attenzione sulle modifiche strutturali apportate nel 2008 al certificato di bilancio, tra le quali un maggiore dettaglio delle voci di spesa e l'introduzione di un quadro sulle spese per il personale; sono stati anche introdotti due quadri sperimentali, uno con il ricalcolo della spesa per funzioni ed uno sulle esternalizzazioni di servizi.

In attesa di una norma definitiva sulle funzioni dei comuni, e quindi anche sulle funzioni fondamentali, l'unico punto di riferimento resta la norma transitoria della Delega, sulla base della quale possono essere effettuate alcune simulazioni, che vengono illustrate nel terzo capitolo.

2.2 Finanziamento dei comuni e meccanismi di perequazione

Per sviscerare i tanti problemi connessi ai meccanismi di finanziamento delle amministrazioni comunali e alla loro implementazione, conviene ripartire dai contenuti della Delega e cercare di capire quale possa essere la loro traduzione in pratica. Sembra inoltre opportuno concentrarsi prima sull'assetto a regime e poi soffermarsi sulle disposizioni che riguardano la fase transitoria.

2.2.1 L'assetto finanziario dei comuni a regime: Delega e problemi aperti

Principi generali

L'art. 2 della Delega detta i principi guida per il disegno dell'assetto finanziario di tutti i governi territoriali. In dettaglio, al comma 2, lett. e, precisa che *“le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite”*. Fa quindi riferimento a due categorie di entrate: le entrate proprie e il Fondo perequativo. Alla lett. f) afferma che *il costo e il fabbisogno standard*, sono gli indicatori rispetto ai quali *comparare e valutare l'azione pubblica*. Afferma poi (lett. m)) che il criterio della spesa storica è sostituito dal criterio *del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione* e dal criterio della *perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni*.

Come si applicano ai Comuni questi criteri generali?

Innanzitutto, l'art. 11 fa riferimento alle modalità di finanziamento per le diverse funzioni:

1. il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il

finanziamento integrale in base al *fabbisogno standard* ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo;

2. le altre funzioni sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

Ma che cosa esattamente significa “la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce”? Diversi tributi per Comuni di differenti dimensioni demografiche? Un diverso grado di autonomia per Comuni di differenti dimensioni demografiche? Ad oggi, non esistono elementi per fare ipotesi concrete al riguardo.

In ogni caso, l’art. 11 richiede che siano soppressi tutti i trasferimenti statali e regionali, ad eccezione di quelli perequativi e dei contributi erariali e regionali per le rate di ammortamento dei mutui. Queste indicazioni stanno di nuovo a significare: che il gettito complessivo derivante dai tributi propri, dalle compartecipazioni e dalle addizionali e il fondo perequativo devono garantire il finanziamento di tutte le funzioni attribuite; che la perequazione per le funzioni diverse da quelle fondamentali è inferiore al 100%.

Entrate tributarie dei comuni

Con l’art. 12 si entra invece più nel dettaglio delle fonti di autonomia tributaria delle amministrazioni comunali.

È innanzitutto compito dello Stato individuare *i tributi propri dei comuni*, ... definirne presupposti, soggetti passivi e basi imponibili e stabilirne, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale. Si prevede tuttavia che anche le Regioni ...possano istituire nuovi tributi dei comuni ... specificandone gli ambiti di autonomia. L’autonomia tributaria si esercita quindi attraverso il potere, entro i limiti fissati dalle leggi, di modificare le aliquote dei tributi attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni. Un più ampio grado di autonomia dovrebbe invece derivare dalla disciplina di *uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana*. Si tratta delle imposte di scopo e di imposte simili alla tassa di soggiorno.

Indicazioni più specifiche vengono invece fornite con riferimento alle entrate tributarie che dovrebbero essere utilizzate per il finanziamento delle funzioni fondamentali, che *sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale*.

Sulla tassazione immobiliare e sulle future imposte proprie dei Comuni si è discusso nel primo capitolo, in relazione allo schema di Decreto legislativo dello scorso 4 agosto. Come spiegato in quel capitolo, il Decreto prevede che un insieme di tributi erariali sugli immobili venga devoluto ai comuni a partire dal 2011. Tuttavia, nel periodo di transizione, cioè fino al 2014, poiché queste nuove risorse vanno a finanziare i trasferimenti aboliti, lo Stato acquisisce la differenza, e comunque le nuove risorse vengono ripartite tra i Comuni sulla base di un non meglio precisato Fondo di riequilibrio (che dovrà ad un certo punto confluire nel Fondo perequativo a regime); nei fatti **nulla cambia** rispetto alla situazione attuale. Tra questi nuovi tributi erariali formalmente assegnati ai Comuni, ma che in realtà fino al 2014 si limitano a finanziare, nel modo sopra detto, il Fondo di riequilibrio, c'è anche la “cedolare secca” sugli affitti, cioè la possibilità offerta ai contribuenti di optare per una tassazione al 20% sui redditi derivanti dalla locazione di immobili, invece di dichiararli in sede IRPEF.

La speranza del legislatore è che l'offerta di quest'opzione (accompagnata anche da meccanismi sanzionatori che fanno leva sul conflitto di interessi tra il proprietario e l'affittuario) conduca ad un'emersione degli affitti in “nero”. Ma se questa possibilità si concretizzerà, dipenderà essenzialmente dall'efficacia dei meccanismi sanzionatori previsti, visto che in assenza di sanzioni credibili, resta comunque più conveniente per l'affittuario disonesto pagare un'aliquota uguale a zero, piuttosto che un'aliquota pari al 20%. L'unico effetto sicuro della manovra è la riduzione del gettito per i contribuenti con un'aliquota marginale superiore al 20%, che avranno convenienza a passare al nuovo regime. Anche gli ulteriori due effetti attesi dalla manovra (l'aumento dell'offerta d'immobili in affitto e la calmierazione dei prezzi) sono assai dubbi, e dipenderanno in modo complesso dalla reazione dei proprietari al nuovo sistema¹⁴.

Vale la pena anche osservare che l'idea (sia pure per il momento solo nel periodo di transizione) di affidare la perequazione (via Fondo di riequilibrio) al gettito di predeterminati tributi (gli attuali tributi erariali sugli immobili) appare in contrasto con la logica della Legge delega. In questa, lo Stato definisce un fabbisogno di spesa per le funzioni fondamentali e finanzia i Comuni per la differenza rispetto alle entrate comunali proprie standardizzate, usando a questo fine le risorse della fiscalità generale. Nel Decreto, è invece definito ex ante il massimo delle risorse che lo Stato intende dedicare alla perequazione comunale, dato appunto dal gettito di taluni tributi erariali. È possibile che questo secondo modello¹⁵ finisca per prevalere. Se fosse così, i fabbisogni standard per i Comuni, piuttosto che strumenti per il calcolo della “spesa necessaria” a cui ancorare la perequazione, come previsto dalla Delega, diventerebbero di fatto semplicemente criteri per il riparto di un fondo di dimensioni date.

Tuttavia, come sempre spiegato nel primo capitolo, le cose dovrebbero cambiare a partire dal 2014, quando gli stessi tributi erariali sugli immobili ora devoluti dovrebbero effettivamente

¹⁴ Contribuenti che prima pagavano nei fatti un'aliquota pari a zero sui redditi da fabbricati potrebbero essere ora incentivati a ritirare le case dal mercato per evitare di pagare l'imposta; oppure, a mantenere l'offerta, ma traslando in parte la nuova imposta sugli affittuari, così facendo lievitare i prezzi. Viceversa, i contribuenti onesti, dato lo sconto fiscale, potrebbero avere un incentivo ad aumentare l'offerta o a ridurre il prezzo dell'affitto. L'effetto netto sull'offerta di case in affitto e sui prezzi dipenderà dalla risultante di questi due diversi incentivi. Per quanto riguarda gli effetti di gettito della manovra, la relazione tecnica ne stima un effetto nullo, assumendo che l'emersione dei redditi nascosti sia sufficiente a compensare la riduzione di gettito sui contribuenti onesti. Ma si tratta di pure supposizioni.

¹⁵ Simile a quanto già si fa per il finanziamento della spesa sanitaria delle Regioni, dove un fondo determinato annualmente dallo stato sulla base delle compatibilità della finanza pubblica viene poi ripartito tra le regioni.

trasformarsi in tributi comunali, con le modalità dettagliate nel Decreto e riassunte nel capitolo precedente. Anche questa ipotesi solleva numerose perplessità, tant'è che il condizionale appare davvero d'obbligo in questo caso (si ricordi che il Decreto è ancora solo in bozza e non ha passato il vaglio della Commissione parlamentare). Una prima difficoltà consiste nel fatto che il Decreto è molto esplicito nell'ipotizzare che tutti i tributi aboliti (eccetto quelli sul trasferimento degli immobili che rimarrebbero sostanzialmente invariati, salvo il cambiamento del nome) dovrebbero trasformarsi in una nuova imposta sulla base imponibile dell'ICI sulle seconde case (cioè, per questa parte l'IMUP sarebbe nei fatti solo un'*Iciona*). Di più, il Decreto prevede già non solo lo spazio di manovra dei Comuni su questa aliquota, ma anche ipotesi dettagliate relative all'introduzione di detrazioni dalla stessa imposta (per esempio, nel caso che l'immobile venga dato in affitto). Conti alla mano, è facile vedere che l'effetto netto di questi due interventi, 1) la necessità di finanziare i tributi aboliti così da mantenere inalterate le entrate complessive, e 2) la presenza di ampie detrazioni predefinite, condurrebbe a un incremento delle aliquote sulle seconde case probabilmente del tutto insostenibile, sia sul piano economico che politico¹⁶.

Una seconda difficoltà concerne il rapporto con il Fondo di perequazione futuro. Data la forte sperequazione esistente nella distribuzione dei tributi aboliti tra i Comuni e la forte sperequazione esistente nella base imponibile dell'ICI sulle seconde case, l'effetto netto di questa manovra condurrebbe a una forte sperequazione nelle risorse tributarie comunali, con vincenti e perdenti (si vedano anche le nostre simulazioni nei capitoli successivi). I perdenti, almeno per la parte necessaria a finanziare le "funzioni fondamentali" dovrebbero essere compensati dal Fondo perequativo. Ma come si finanzia il Fondo perequativo? Se la risposta è tramite la fiscalità generale dello Stato, allora l'attuazione della Delega non avverrebbe con oneri nulli per lo Stato, al contrario di quanto affermato nella stessa Delega. Dunque, appare molto probabile, come del resto implicitamente indicato nella relazione d'accompagnamento al Decreto, che il legislatore abbia in mente un meccanismo diverso, in cui i Comuni "vincenti" direttamente finanziano i "perdenti" della riforma, attraverso una redistribuzione delle proprie nuove risorse tributarie. Ma anche questa ipotesi solleva difficoltà non secondarie, non solo sul piano tecnico (come si calcola il riparto? Che si fa con la parte di gettito dovuto all'esercizio della libera autonomia comunale sulle aliquote?) ma anche su quello normativo, di rispondenza del Decreto ai principi della Delega. Si osservi infatti che un simile procedimento rappresenterebbe una deviazione rispetto alla Legge delega, poiché implicherebbe una perequazione di tipo *orizzontale*, cioè dai Comuni ricchi a quelli poveri e non verticale dallo stato ai Comuni.

Infine, in relazione all'Imposta municipale secondaria, l'obiettivo sembra essere essenzialmente quello della semplificazione, ovvero una sola imposta invece di sei (tra imposte, canoni e diritti). L'imposta sembra essere disegnata per mantenere inalterati presupposti e soggetti passivi dei tributi che andrebbe a sostituire. Tanto è vero che prevede tariffe differenziate a seconda della tipologia e delle finalità dell'occupazione di beni del demanio, come è stato illustrato nel primo capitolo. Se mai introdotta (visto che si tratta di un'imposta "facoltativa"), la IMUP secondaria assumerebbe nei fatti le caratteristiche di una TOSAP accresciuta, con i problemi già ricordati sulle aliquote derivanti dalla necessità di recuperare il gettito di più tributi a partire da un'unica base imponibile. Andrebbe anche osservato che la semplificazione va a detrimento in questo caso di un principio di efficienza

¹⁶ Stime preliminari indicano come probabile un raddoppio delle attuali aliquote ICI sulle seconde case, andando ben al di là dell'1% annuo sulla base imponibile.

(in prima approssimazione, la perdita secca di benessere di un'imposta è funzione crescente del quadrato dell'aliquota, per cui imposte con aliquote alte su basi imponibili ristrette sono più dannose su un piano di efficienza che più imposte a aliquote basse).

E' forse opportuno notare in conclusione di questo paragrafo che tutte queste difficoltà derivano dal principio, assunto come immodificabile dal legislatore (e che ha nei fatti il consenso di un vasto arco politico che va al di là della semplice maggioranza di Governo) che l'abitazione principale dei residenti non possa direttamente o indirettamente essere soggetta a tassazione. Dato questo vincolo, e la scelta di per sé ragionevole di puntare alla tassazione immobiliare come fulcro dell'autonomia tributaria dei Comuni, la necessità di trovare risorse sufficienti solo su una parte del patrimonio immobiliare conduce alle forzature prima ricordate. Poiché queste difficoltà appaiono insuperabili, non è irragionevole pensare che anche nel caso in cui il presente Decreto fosse confermato, nei quattro anni che ci separano dall'introduzione dell'IMUP ci possa essere un qualche ripensamento del legislatore¹⁷.

Fondo perequativo: dimensioni

La seconda fonte di finanziamento dei Comuni è costituita dal Fondo perequativo, per il quale si pongono due questioni fondamentali: l'entità complessiva del Fondo ed i criteri di riparto tra i diversi comuni.

Per quanto concerne la dimensione del Fondo perequativo, la Delega (art. 13, "Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali") stabilisce che è *determinata con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni* (con esclusione dei tributi propri destinati alla realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali, dei tributi propri destinati al finanziamento degli oneri connessi ai flussi turistici e alla mobilità urbana e dei contributi per interventi speciali). In questo contesto, l'espressione *fabbisogno standard* equivale a *spesa standard* per ciascuna funzione.

Su questo punto, la norma sembra abbastanza chiara: per individuare l'entità del Fondo perequativo che deve finanziare le funzioni fondamentali occorre innanzitutto calcolare la *spesa standard* per ciascuna di queste funzioni, fare la somma e poi sottrarre le entrate standardizzate, al netto dei tributi e contributi appena richiamati:

$$FP_{ff} = \sum S_i - \sum E_s$$

¹⁷ Un'ipotesi che ha a lungo circolato, prevedeva l'abolizione dell'ICI residua sulle seconde case, l'eliminazione di numerose tariffe comunali esistenti (inclusa la TIA) e la sua sostituzione con un'unica imposta sui servizi comunali, commisurata alla dimensione e al valore dell'immobile e alla composizione e numerosità della famiglia residente. Mentre probabilmente un *second best* rispetto a una semplice patrimoniale (com'era l'ICI prima casa, possibilmente estesa anche agli affittuari come nel caso francese), questa imposta sui servizi avrebbe il pregio di ricondurre a tassazione (indirettamente) anche il patrimonio immobiliare dei residenti, probabilmente l'unica strada percorribile se si intende, da un lato raggiungere una situazione stabile per il finanziamento dei Comuni, e dall'altro, innestare un meccanismo di responsabilizzazione da parte dei rappresentati locali (come può essere responsabilizzato il sindaco nella sua scelta delle aliquote se gli unici strumenti tributari che ha disposizione possono solo far leva sui non residenti?).

dove FP_{ff} indica il fondo perequativo per le funzioni fondamentali, ΣS_i indica la somma delle *spese standard* per le funzioni fondamentali e ΣE_s indica le entrate standardizzate. Questa operazione dovrebbe determinare l'ammontare del fondo per il totale dei comuni italiani.

Tuttavia:

1. Che cosa sono le *entrate di applicazione generale spettanti ai comuni*? Sono entrate tributarie di cui dispongono tutti i comuni, valutate ad aliquota standard?
2. Per il calcolo della *spesa standard*, la Delega non indica in modo esplicito se, per ciascuna funzione, siano da considerarsi le spese totali o solo le spese correnti. Ma vista l'esclusione dei tributi propri destinati alla realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali, riteniamo che si faccia riferimento alla sola spesa corrente.

Fondo perequativo: criteri di riparto

Per ciò che riguarda i criteri per la distribuzione del Fondo perequativo per le funzioni fondamentali, la Delega dispone che essa avvenga in base a:

1. *un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;*
2. *indicatori di fabbisogno di infrastrutture ... per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti.*

Il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi dovrebbe essere calcolato *sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.* In altre parole, la spesa corrente standard (al netto degli interessi) verrebbe calcolata a partire dalla spesa storica, corretta con una serie di parametri, non molto diversi da quelli suggeriti dalla L. 142/1990 per il riparto dei trasferimenti erariali alle amministrazioni comunali.

Ancora una volta, la Delega genera confusione circa l'aggregato di entrate che deve essere considerato per calcolare l'indicatore di fabbisogno finanziario. Infatti, fa prima (art. 13, c.1, lett. c)) riferimento, oltre ai tributi proprie, a *entrate proprie di applicazione generale*, un concetto abbastanza vago, come è stato già sottolineato prima. Le entrate proprie dei Comuni comprendono infatti non solo tributi, ma anche proventi. E che cosa significa di applicazione generale? Che siano applicate da tutti i Comuni? Successivamente (art. 13, c.2, lett. e)) però

specifica che *le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard*. Ancora una volta sorge una domanda: quali tributi propri, tutti quelli che saranno attribuiti a regime? E ancora, come verrebbero considerati i tributi di scopo?

Inoltre, non è sufficientemente chiaro il ruolo delle spese in conto capitale, irrilevanti per la determinazione dell'entità del Fondo perequativo per le funzioni fondamentali, ma rilevanti ai fini della sua ripartizione, che avverrebbe anche sulla base di indicatori di fabbisogno di infrastrutture.

Infine, qualche perplessità sorge in merito alla perequazione delle capacità fiscali, per il finanziamento delle funzioni diverse da quelle fondamentali. La Delega non prevede un apposito fondo, ma prescrive solo che nell'attribuzione delle risorse si tenga conto *del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative*. Una probabile interpretazione è che una quota del fondo (l'80%??) sia ripartita per finanziare le funzioni fondamentali e la parte restante per ridurre le differenze di capacità fiscale.

Le precedenti osservazioni mostrano con sufficiente chiarezza che la Delega è compatibile con diverse interpretazioni e quindi rendono anche conto della difficoltà di simulare nel concreto – dunque dati alla mano – gli effetti della Delega.

2.2.2 La fase transitoria

Fin qui si è discusso dell'assetto a regime. Che cosa dovrebbe accadere nella fase transitoria?

Di nuovo, conviene seguire in modo puntuale le indicazioni della Delega (art. 21).

Innanzitutto, viene introdotta una norma di garanzia, per cui, al tempo zero, ovvero all'avvio del processo di riforma, il gettito delle nuove entrate, per il complesso dei comuni, sia pari al valore dei trasferimenti soppressi, per fare in modo che per l'insieme delle amministrazioni locali ci siano entrate sufficienti a finanziare i livelli di spesa in essere.

In secondo luogo, riappare (art. 21 c. 1 lett c)) il riferimento al *fabbisogno standard*, che deve essere determinato tenendo conto *dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sotto-dotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovra-dotati*. Non ci sono quindi indicazioni specifiche sul calcolo del *fabbisogno standard* nella fase transitoria.

Qualche chiarimento arriva quando la Delega precisa, come si è ampiamente discusso in precedenza, che il fabbisogno di spesa è finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il restante 20% come non fondamentali; che l'80% delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; che il 20% delle spese è finanziato dalle entrate derivanti

dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo¹⁸.

Ma altri dubbi sorgono:

1. di quali spese si tratta? Solo spese correnti o anche spese in conto capitale?
2. impegni o pagamenti?
3. quali sono esattamente le entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, oltre alle compartecipazioni (che entrate autonome non sono)? L'autonomia finanziaria, come si è discusso nella seconda parte della ricerca, non fa riferimento solo ai tributi propri, ma anche ai proventi ed altre entrate proprie.

Poi si afferma che l'entità del Fondo perequativo è pari alla *differenza fra i trasferimenti statali soppressi* (esclusi i contributi per interventi speciali) *e le maggiori entrate spettanti ai comuni in luogo di tali trasferimenti*. Nella fase transitoria, quindi, il punto di partenza resta la spesa effettiva, ovvero la spesa storica.

Il Riquadro 2 illustra l'*aritmetica* del Fondo perequativo, secondo la nostra interpretazione.

Un'ultima norma concerne la perequazione infrastrutturale (art. 22), a partire da una ricognizione degli interventi infrastrutturali, in relazione alle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, alla rete stradale, autostradale e ferroviaria, alle reti fognaria, idrica, elettrica e di trasporto, alla rete di distribuzione del gas, alle strutture portuali ed aeroportuali¹⁹. Questa servirebbe, in particolare, ad individuare, gli interventi speciali (art. 119 della Costituzione, c. 5) per il recupero del deficit infrastrutturale, considerando anche la virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai *costi* o al *fabbisogno standard*.

Non è dunque chiaro fino in fondo neanche l'assetto finanziario durante la fase transitoria. Nel capitolo successivo, si presentano comunque alcuni esercizi di simulazione, anche allo scopo di mostrare gli effetti di interpretazioni diverse dei contenuti della Delega.

¹⁸ Per determinare l'entità dei due gruppi di spese si considera l'ultimo bilancio certificato a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi dei decreti attuativi.

¹⁹ La ricognizione terrà conto dei seguenti elementi: estensione delle superfici territoriali; valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno; deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo; densità della popolazione e densità delle unità produttive; particolari requisiti delle zone di montagna; carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali.

Riquadro 2
L'aritmetica del Fondo perequativo

$$(1) \alpha S_i^t + (1 - \alpha) S_i^t = t_i^* + TR_i^* + PR_i^*$$

L'equazione (1) rappresenta la situazione attuale e definisce l'equilibrio di bilancio per un singolo Comune, in modo semplificato. Il lato sinistro rappresenta le spese (correnti), in particolare αS_i^t sono le spese per funzioni fondamentali e $(1 - \alpha) S_i^t$ sono le spese per le restanti funzioni (secondo la Delega $\alpha = 0,8$). Il lato destro rappresenta le entrate correnti, tributi propri, trasferimenti e proventi.

$$(2) \sum [\alpha S_i^t + (1 - \alpha) S_i^t] = \sum t_i^t + \sum TR_i^{FP}$$

L'equazione (2) indica che, con il superamento del criterio della spesa storica, l'insieme dei fabbisogni di spesa sarà finanziato in equilibrio da entrate tributarie e trasferimenti perequativi. I proventi spariscono, perché nella Delega si afferma che *le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard* (almeno nella fase a regime). È probabile che i proventi vengano considerati in riduzione della spesa da standardizzare.

$$\begin{aligned} \sum TR_i^{FP} &= \sum TR_i^* - (\sum t_i^t - \sum t_i^*) \\ (3) \sum TR_i^{FP}_{FF} &= \sum (\alpha S_i^* - t_i^t) \\ \sum TR_i^{FP}_{FnF} &= -\sum (\alpha S_i^* - t_i^t) + \sum TR_i^* - (\sum t_i^t - \sum t_i^*) = \sum TR_i^* + \sum t_i^* - \sum \alpha S_i^* \end{aligned}$$

L'equazione (3) definisce il fondo perequativo, come differenza tra l'ammontare dei trasferimenti aboliti e le maggiori entrate derivanti dall'autonomia tributaria. La quota del fondo perequativo destinata alle funzioni fondamentali deve essere uguale alla differenza tra la somma dei fabbisogni di spesa standard per le funzioni fondamentali e le entrate tributarie standardizzate.

Va messo in evidenza che per qualche Comune potrebbe verificarsi che $(\alpha S_i^* - t_i^t) < 0$, ovvero che le entrate da autonomia tributaria siano maggiori del fabbisogno di spesa. Perché il meccanismo del fondo funzioni, occorre che a questi Comuni siano sottratte le risorse in eccesso rispetto alla spesa.

La parte restante del fondo finanzia le altre spese correnti.

A regime, infine, l'ammontare del fondo perequativo sarà determinato, non a partire dalla spesa storica, come nella fase transitoria, ma dai fabbisogni di spesa standard:

$$S_i^t \Rightarrow FB^t \Rightarrow \sum TR_i^{FP}$$

2.3 Il superamento della spesa storica: la storia tormentata dei trasferimenti erariali ai Comuni

Un punto di partenza obbligato per una rassegna dell'evoluzione della finanza comunale italiana è rappresentato dalla riforma tributaria dei primi anni '70, che rappresenta una cesura netta rispetto alla tradizione storica degli enti locali italiani, con una svolta "centralistica" del legislatore nazionale, inserita in un contesto caratterizzato dalla presenza simultanea di recessione, inflazione elevata e forti conflitti sociali. La scelta centralista viene pertanto dettata anche dalla convinzione che un sistema di finanziamento basato prevalentemente sui trasferimenti erariali avrebbe consentito di ridurre gli enormi divari esistenti tra i comuni italiani, realizzando in tal modo obiettivi di perequazione, particolarmente importanti in un periodo di forti spinte disgregatrici sul piano sociale. Un sistema di finanziamento accentrato avrebbe anche consentito un maggiore controllo sulla dinamica della spesa locale, garantendo sia un controllo più stretto sulla finanza pubblica sia una maggiore uniformità territoriale nell'offerta di servizi. Le conseguenze di questa scelta sono state, come è ben noto, molto diverse rispetto alle attese. I trasferimenti erariali si rivelano insufficienti a finanziare perfino le spese correnti dei comuni, che fanno fronte alle proprie esigenze di spesa attraverso un forte ricorso all'indebitamento; a sua volta, per evitare il collasso finanziario del sistema, lo Stato centrale si trova costretto ad intervenire in più occasioni, accollandosi *ex post* i debiti degli enti locali. Un sistema di finanziamento che, in teoria, avrebbe dovuto garantire obiettivi di efficienza ed equità si trasforma in un sistema basato sulla copertura della "spesa storica", favorendo i comuni più inclini ad alti livelli di spesa e probabilmente anche meno efficienti. A partire dalla fine degli anni '70 e lungo tutti gli anni '80, si assiste a numerosi tentativi di allontanarsi dal criterio della spesa storica, attraverso la riorganizzazione dei trasferimenti statali alle amministrazioni comunali, l'imposizione di vincoli alla capacità di indebitamento e l'introduzione di forme di autonomia tributaria²⁰.

In particolare, il processo di riordino dei trasferimenti correnti, a partire dal 1977, vede innanzitutto la loro ridefinizione come somma di tre componenti: 1) i fondi a copertura delle perdite di gettito relative ai tributi soppressi con la riforma tributaria; 2) il consolidamento dei debiti a breve termine degli enti locali contratti fino al 1977; 3) gli ulteriori fabbisogni di spesa dei comuni, così come determinati dall'incremento nella capacità di spesa nel 1977. La somma di queste tre componenti (successivamente estese per tenere conto anche dei disavanzi dei comuni nel periodo 1977-1982) altro non è che la "spesa storica", in quanto dipende esclusivamente dalle decisioni di spesa assunte nella seconda metà degli anni '70.

A partire dal 1981 (L.153/81), i trasferimenti statali ai comuni provengono da due fondi: il fondo ordinario ed il fondo perequativo. Il primo contiene i trasferimenti determinati sulla base della spesa storica; il secondo ha la funzione di riequilibrare la distribuzione sulla base della spesa storica, redistribuendo le risorse sulla base di altri criteri che, tuttavia, variano di

²⁰ Nel corso degli anni '80 furono attuati numerosi provvedimenti legislativi in materia di entrate proprie comunali, anche se spesso non rispondenti ad un disegno logico e coerente; basti ricordare che la finanza locale è stata per anni regolata dalla cosiddetta decretazione d'urgenza. Per quanto concerne le entrate tributarie, fino al 1988, i provvedimenti annuali hanno disposto esclusivamente aumenti delle aliquote dei tributi locali esistenti e l'introduzione delle addizionali ai tributi comunali; nel 1989 viene istituita l'ICIAP, ma la svolta si ha solo nel 1993, con l'istituzione dell'ICI. Per quanto riguarda i proventi, vanno invece ricordati l'introduzione di soglie minime di copertura del costo dei servizi a domanda individuale, con aumenti delle tariffe, e l'incremento delle percentuali di copertura dei costi complessivi di gestione degli altri servizi.

anno in anno²¹. Il fondo perequativo dell'anno precedente viene "consolidato" nel fondo ordinario dell'anno corrente - cioè, le somme trasferite con il secondo fondo vengono spostate nel primo - ma ancora distribuito con i criteri per il fondo perequativo dell'anno precedente; in questo modo, gradualmente, i trasferimenti dal fondo ordinario si staccano dalla "spesa storica" ereditata dagli anni '70 e rispondono alla nuova "spesa storica" che si forma anno dopo anno a seguito dei nuovi trasferimenti, e che è quindi più vicina a criteri oggettivi perché ingloba il fondo perequativo.

Dal 1986, questo meccanismo di riequilibrio si interrompe e ciascun fondo prosegue autonomamente la sua strada fino al 1994. La riduzione della componente relativa alla spesa storica nei trasferimenti statali in parte prosegue, attraverso riduzioni o tassi di crescita inferiori per il fondo ordinario rispetto a quello perequativo, ma in modo insoddisfacente e ancora nel 1993 quasi il 50% dei trasferimenti statali viene attribuito semplicemente sulla base dei comportamenti di spesa passati. Con il 1986 comunque cambia anche radicalmente il meccanismo di attribuzione delle risorse del fondo perequativo. I criteri precedenti vengono sostituiti con due nuovi criteri: 1) il fabbisogno standardizzato di spesa comunale e 2) la condizione economica. Con il primo, una quota preponderante del fondo perequativo (l'80% nel 1986) viene attribuita in base alla popolazione residente, ponderata con un coefficiente variabile, come espressione del fabbisogno normale di spesa pro-capite per comune, calcolato a partire dalla spesa dei comuni con un'offerta omogenea di servizi (è un esplicito riconoscimento dell'esistenza di una "curva ad U" nella determinazione della spesa pro-capite necessaria dei comuni); la parte restante viene invece distribuita in misura pari al reciproco del reddito pro-capite della provincia di appartenenza del comune. Questo meccanismo, con modifiche marginali nei criteri redistributivi, resta in funzione fino a tutto il 1993. Nel corso di questi anni, accanto ai fondi perequativi e ordinari, i comuni sono destinatari di ulteriori assegnazioni di fondi da parte dello Stato: oltre a numerosi ma modesti trasferimenti vincolati a singoli comuni per ragioni particolari, si ricordano i fondi erogati a partire dal 1984 per il sostegno dell'occupazione giovanile ed i contributi speciali per finanziare gli oneri dei rinnovi contrattuali.

Nel 1994, la L. 142/1990 (attuata con D. Lgs. 504/1992) introduce nuovi principi per il finanziamento erariale degli enti locali e stabilisce che scopo specifico dei trasferimenti erariali è quello di finanziare i servizi indispensabili svolti dai comuni, dando pertanto chiara indicazione sul finanziamento autonomo dei servizi non indispensabili; indica come criteri di riparto la popolazione, le caratteristiche del territorio e le condizioni socio-economiche dei comuni; specifica inoltre che i trasferimenti erariali, oltre a concorrere al finanziamento dei servizi indispensabili, devono tendere ad una perequata distribuzione delle risorse tra i comuni, tenendo conto perciò degli squilibri presenti nella fiscalità locale. Dunque, il sistema dei trasferimenti statali cambia sostanzialmente; il fondo ordinario e il fondo perequativo restano in essere ma cambiano l'interpretazione, le dimensioni e i criteri per la redistribuzione. Il fondo ordinario diventa il fondo destinato al finanziamento dei servizi indispensabili dei

²¹ Si possono, infatti, individuare più criteri di riparto adottati dal legislatore per il fondo perequativo. In un primo tempo, si trasferiscono risorse a favore degli enti "sotto-dotati", definiti come quelli dove la spesa pro-capite è inferiore alla media nazionale. Successivamente, si dividono i comuni in varie classi dimensionali e si usa come riferimento dell'indicatore di bisogno il rapporto rispetto alla media della classe di appartenenza. A partire dal 1984, parte del fondo perequativo, in una percentuale che varia nel tempo, viene redistribuito anche in rapporto all'inverso del reddito pro-capite della provincia dove ha sede il comune.

comuni, mentre al fondo perequativo viene attribuito il compito di perequare gli squilibri della fiscalità locale. I due principi a cui devono ispirarsi i trasferimenti - l'eliminazione del *fiscal gap* tra entrate e spese per i servizi indispensabili ed il criterio redistributivo - vengono cioè implementati mediante l'istituzione di due fondi diversi e separati. Il nuovo fondo ordinario viene determinato semplicemente aggregando i fondi precedenti. I contributi speciali prima ricordati vengono invece consolidati in un unico fondo, detto appunto "fondo consolidato". Il nuovo fondo ordinario viene inizialmente distribuito per il 90% sulla base della sua distribuzione originaria e pertanto segue sostanzialmente il criterio della spesa storica; tuttavia, si prevede l'istituzione di un meccanismo di riequilibrio verso criteri più oggettivi: ogni anno una percentuale del fondo, pari all'inizio al 5%, viene sottratta dal fondo ordinario, attribuita ad un altro fondo - detto "fondo interno di riequilibrio" - e ridistribuita tra tutti gli enti sulla base di un fabbisogno standardizzato calcolato su parametri oggettivi; ogni anno la quota da ridistribuire sulla base di criteri oggettivi viene gradualmente aumentata, fino a raggiungere (nell'anno 2002, se tale meccanismo fosse stato implementato) la quota dell'80% del fondo ordinario complessivo. Anche la dinamica delle risorse da trasferire viene disegnata in modo che il fondo perequativo cresca a scapito del fondo ordinario²². Tuttavia, il nuovo meccanismo per la determinazione dei trasferimenti, ed in particolare il fondo di riequilibrio, viene dapprima bloccato e poi parzialmente modificato nel 1995 e nel 1996.

Nel 1997 si assiste ad un ulteriore tentativo di riforma, con il D. Lgs. n. 244/1997, che prevede un'operazione di riequilibrio (ovvero di allontanamento dalla spesa storica) della durata di 12 anni, e riprende il concetto di fabbisogno standardizzato per il finanziamento dei servizi indispensabili e di quelli maggiormente diffusi (ovvero presenti nella maggior parte dei comuni). Ma le nuove norme non sono mai state applicate e l'ammontare delle risorse agli enti locali ed i criteri di riparto vengono annualmente determinati con la legge finanziaria.

Ulteriori indicazioni si trovano successivamente nel TUEL (D. Lgs. 267/2000), che, ai fini della determinazione dell'ammontare dei trasferimenti e della loro ripartizione, prevede che "I trasferimenti erariali 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 locale". Prevede anche che "Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali". Prevede infine che "Ogni anno il Ministero dell'Interno illustra in un'apposita Nota metodologica i criteri di determinazione dei trasferimenti erariali e delle altre assegnazioni agli Enti locali".

Si arriva così alla situazione attuale, in cui i trasferimenti agli enti locali sono ancora disciplinati dalle disposizioni del D. Lgs. n. 504/1992. Per il finanziamento della spesa corrente sono dunque previsti tre fondi:

1. il "Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali", formato dal complesso delle dotazioni ordinarie e perequative e dei proventi dell'addizionale sui consumi dell'energia elettrica; nella determinazione del fondo viene assunta come base la dotazione attribuita ai comuni nel 1993, ridotta di un importo pari al gettito dell'ICI,

²² In particolare, l'incremento delle risorse viene definito come crescita del fondo ordinario; tuttavia, è il fondo perequativo che viene alimentato con gli incrementi attribuiti al fondo ordinario, che resta invece costante in termini nominali e dunque declinante in termini reali.

calcolato secondo un'aliquota del 4 per mille; la sua dinamica è stabilita annualmente nei documenti di programmazione finanziaria;

2. il “Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli enti locali”, che, come si è illustrato in precedenza, raccoglie i contributi erariali finalizzati da leggi speciali a specifici interventi;
3. il “Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale”, destinato ai comuni le cui basi imponibili o gettiti sono inferiori alla media della classe di appartenenza.

Per il finanziamento della spesa in conto capitale, sono invece previsti due fondi, il "fondo nazionale ordinario per gli investimenti" e il "fondo per lo sviluppo degli investimenti". Il primo è destinato al finanziamento di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico e in particolare ai piccoli comuni; il secondo è destinato esclusivamente al finanziamento delle rate dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 504/1992; la sua consistenza va pertanto riducendosi gradualmente a seguito della progressiva estinzione dell'indebitamento pregresso.

A questi fondi si aggiungono, in virtù del trasferimento delle funzioni definito dalla legge Bassanini, due Fondi per il federalismo amministrativo, uno per la spesa corrente e uno per quella in conto capitale.

Infine, come è stato ampiamente discusso nella prima parte della ricerca, l'ammontare dei trasferimenti erariali ai Comuni è stato, nel corso degli anni, influenzato dalle decisioni assunte in materia di entrate tributarie locali e si è ridotto all'aumentare di queste ultime.

CAPITOLO 3

ESERCIZI DI SIMULAZIONE PER LA FINANZA COMUNALE

L'attuale quadro normativo è ancora in evoluzione e la disponibilità di tutte le informazioni necessarie è ancora troppo scarsa perché si possano effettuare vere e proprie simulazioni sia per la fase transitoria sia per la fase a regime. Inoltre, il campione di Comuni considerati è troppo ristretto per potere svolgere stime econometriche sensate. Risultati di maggiore interesse e statisticamente significativi si sarebbero ottenuti facendo riferimento all'universo dei Comuni lombardi. Il tentativo di ottenere dal Ministero dell'Interno (Dipartimento della Finanza locale) tali dati in formato sintetico, direttamente utilizzabili ai fini econometrici, non ha prodotto esiti.

Tuttavia, sulla base della discussione svolta nel secondo capitolo, può essere utile ed interessante fornire dei dati ed effettuare qualche esercizio di simulazione per la finanza comunale, in modo da rendere più chiaro il contesto all'interno del quale andranno ad incidere i futuri decreti delegati.

3.1 Le funzioni dei comuni

La distinzione delle spese delle amministrazioni comunali in funzioni fondamentali ed altre funzioni riveste importanza per il fatto che sono diversi i meccanismi di finanziamento e di perequazione associati a ciascuno dei due aggregati. Sembra allora interessante porsi qualche domanda: qual è la situazione dei Comuni oggetto della ricerca? Che cosa accade in media in Lombardia? E nelle altre Regioni?

3.1.1 Le funzioni fondamentali

Il punto di partenza dell'esercizio è costituito dalle funzioni individuate per il regime transitorio. Per ciascun Comune sono state considerate le spese correnti al netto degli interessi (che rappresenta anche l'aggregato di riferimento per la standardizzazione della spesa) per ciascuna delle funzioni fondamentali (come definite nella Legge delega); per le spese di Amministrazione Generale è stato calcolato il 70% della spesa corrente al netto degli interessi. L'esercizio è stato effettuato sia con riguardo ai dati di competenza (impegni di spesa) sia con riguardo ai dati di cassa (pagamenti di competenza e in conto residui). I risultati sono esposti nella Tabella 3 e nella Figura 1.

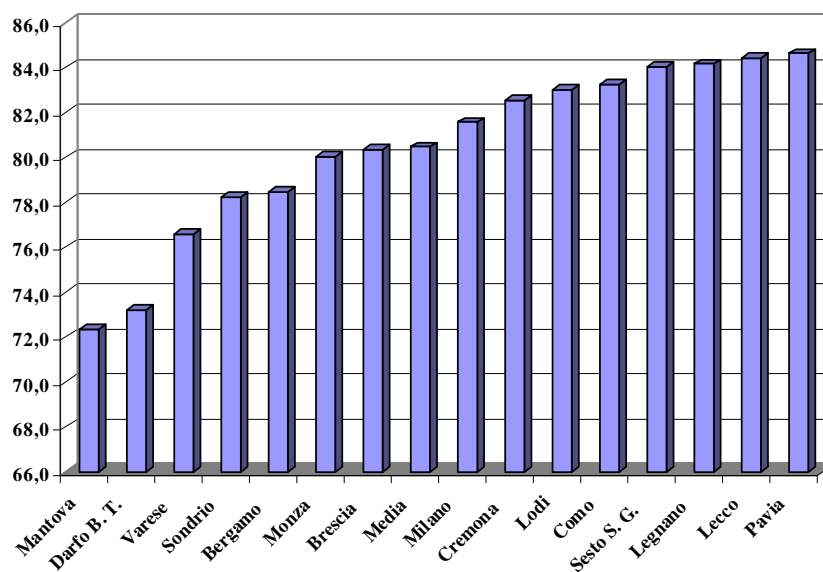
Nella media dei Comuni considerati, il rapporto tra spese (correnti, al netto degli interessi) per le funzioni fondamentali e spese complessive è pari all'incirca all'80%, sia che si considerino gli impegni sia che si considerino i pagamenti, dunque in linea con le indicazioni della Legge Delega. Questo vale anche per la media di tutti i Comuni della Lombardia.

Si rileva tuttavia una certa variabilità tra i diversi Comuni. In particolare, se si considerano gli impegni, per Mantova e Darfo Boario Terme, la spesa per funzioni fondamentali rappresenta poco più del 70% della spesa complessiva; sono al di sotto dell'80% anche Bergamo, Sondrio e Varese; al contrario, per Lecco, Legnano, Pavia e Sesto San Giovanni la spesa per funzioni fondamentali si colloca intorno all'84%; Brescia, Monza e Milano sono le più vicine all'80%.

Tabella 3
Spesa per le funzioni fondamentali, 2007
(impegni al netto degli interessi, milioni di euro)

	Spesa corrente per funzioni fondamentali (A)	Totale spese correnti (B)	Rapporto A/B (impegni)	Rapporto A/B (pagamenti)
Bergamo	87,2	111,1	78,5	79,3
Brescia	156,5	194,7	80,4	81,2
Como	67,9	81,6	83,2	83,5
Cremona	61,4	74,4	82,6	80,5
Darfo B. T.	6,5	8,8	73,2	73,5
Lecco	39,7	47,0	84,4	84,3
Legnano	33,6	40,0	84,2	83,2
Lodi	34,7	41,8	83,0	83,6
Mantova	39,2	54,1	72,3	72,6
Milano	1331,0	1631,8	81,6	79,1
Monza	82,1	102,5	80,1	79,1
Pavia	66,4	78,5	84,6	85,4
Sesto S. G.	61,7	73,5	84,0	84,1
Sondrio	14,9	19,0	78,3	79,6
Varese	57,3	74,7	76,6	77,6
Media	142,7	175,6	80,5	80,4
Media Regione			80,7	80,0

Figura 1
Spesa per le funzioni fondamentali (impegni, 2007)



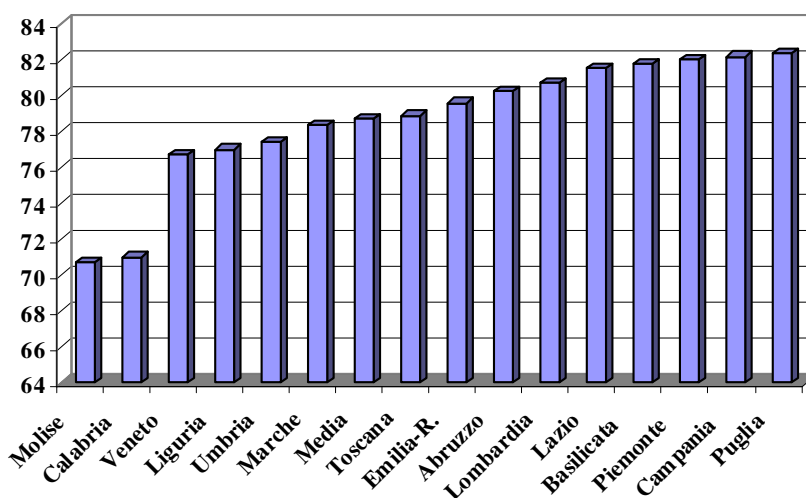
Che cosa accade in media per i comuni delle altre Regioni? La Tabella 4 e la Figura 2 illustrano la situazione, sempre con riferimento al 2007, sia per gli impegni sia per i pagamenti. I dati sono stati ricostruiti a partire dai conti elaborati dall'ISTAT, che aggregano entrate e spese di tutti i Comuni di ciascuna Regione; per l'insieme dei Comuni di ciascuna Regione, sono state enucleate e sommate le componenti di spesa che rientrano nell'aggregato delle funzioni fondamentali ed è stata calcolata la quota sulla spesa corrente complessiva al netto degli interessi.

La media delle Regioni indica una quota di spesa per funzioni fondamentali intorno al 79%. Fanno eccezione la Calabria ed il Molise, dove questa è all'incirca del 71%.

Tabella 4
Spesa per le funzioni fondamentali:
quota media per Regione, 2007

Regione	Rapporto	
	Impegni	Pagamenti
Piemonte	82,0	81,6
Lombardia	80,7	80,0
Veneto	76,7	76,1
Emilia-Romagna	79,6	79,3
Liguria	77,0	75,7
Toscana	78,9	79,0
Umbria	77,4	77,0
Marche	78,4	78,6
Lazio	81,6	81,7
Abruzzo	80,3	80,0
Molise	70,7	72,7
Campania	82,2	81,8
Puglia	82,4	82,6
Basilicata	81,8	82,6
Calabria	71,0	70,9
Media Regioni	78,7	78,6

Figura 2
Spesa per le funzioni fondamentali, per Regione
(impegni, 2007)



3.1.2 La composizione delle funzioni fondamentali

La Tabella 5 riporta i livelli di spesa per ciascuna delle funzioni fondamentali per i Comuni oggetto di analisi, ma più interessante è il peso delle singole funzioni sul totale (Figura 3 e Tabella 6).

Tabella 5
Spesa per funzioni fondamentali per settori, 2007
 (milioni di euro, al netto interessi)

	Amministrazione, gestione e controllo*	Polizia locale	Istruzione pubblica°	Viabilità e trasporti	Gestione del territorio e dell'ambiente°°	Settore sociale°
Bergamo	16,8	8,9	16,1	17,3	7,7	13,8
Brescia	31,6	17,3	36,0	17,6	9,0	29,8
Como	11,9	5,2	13,6	8,2	14,7	12,9
Cremona	10,4	4,5	16,3	3,5	3,7	13,8
Darfo B. T.	2,1	0,7	0,8	0,4	0,3	1,2
Lecco	5,5	2,5	8,0	5,1	8,1	10,2
Legnano	6,1	2,4	7,1	2,8	1,8	8,0
Lodi	7,3	1,4	6,6	2,2	7,6	8,5
Mantova	9,3	2,6	6,7	4,6	1,8	6,4
Milano	270,3	133,9	306,5	44,6	244,8	230,9
Monza	18,9	5,6	16,9	5,1	4,7	12,6
Pavia	9,5	4,1	18,5	9,7	15,8	6,7
Sesto S. G.	18,3	3,9	12,6	2,8	11,4	10,0
Sondrio	3,4	0,7	2,6	1,4	4,8	1,7
Varese	13,7	4,3	15,5	7,2	2,8	9,8
Media	29,0	13,2	32,3	8,8	22,6	25,1

*Le funzioni di Amministrazione generale, gestione e controllo sono valutate al 70%

° Le spese per asili nido sono state spostate dal settore sociale al settore pubblica istruzione; non esiste in bilancio alcuna voce esplicita per la funzione di edilizia scolastica, nemmeno nel nuovo quadro dei consuntivi 2008

°° Sono esclusi i servizi per edilizia residenziale pubblica e locale, piani di edilizia e servizio idrico integrato.

Figura 3
Spesa per le funzioni fondamentali, 2007
 (composizione)

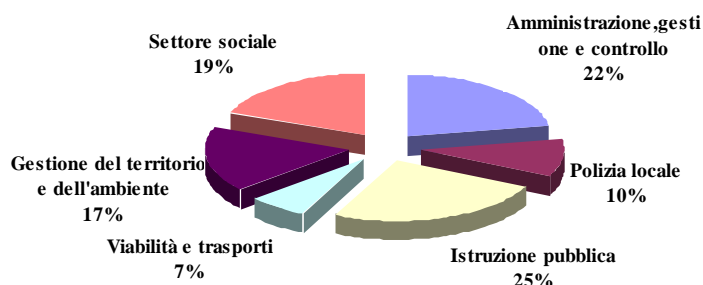


Tabella 6
Composizione della spesa per funzioni fondamentali, 2007 (al netto interessi)

	Amministrazione, gestione e controllo*	Polizia locale	Istruzione pubblica [°]	Viabilità e trasporti	Gestione del territorio e dell'ambiente ^{°°}	Settore sociale [°]	Totale
Bergamo	20,9	11,0	19,9	21,5	9,5	17,1	100,0
Brescia	22,4	12,3	25,5	12,4	6,3	21,1	100,0
Como	17,9	7,8	20,4	12,4	22,1	19,4	100,0
Cremona	19,9	8,6	31,2	6,8	7,1	26,5	100,0
Darfo B. T.	38,5	12,3	14,8	7,0	6,2	21,2	100,0
Lecco	13,9	6,3	20,3	13,0	20,5	25,9	100,0
Legnano	21,6	8,5	25,2	10,0	6,3	28,4	100,0
Lodi	21,8	4,2	19,6	6,5	22,7	25,2	100,0
Mantova	29,5	8,3	21,5	14,6	5,8	20,3	100,0
Milano	22,0	10,9	24,9	3,6	19,9	18,8	100,0
Monza	29,6	8,7	26,6	8,0	7,3	19,7	100,0
Pavia	14,7	6,4	28,8	15,0	24,6	10,5	100,0
Sesto S. G.	31,1	6,6	21,3	4,7	19,3	17,0	100,0
Sondrio	23,3	4,8	17,7	9,4	33,0	11,9	100,0
Varese	25,7	8,0	29,1	13,4	5,3	18,4	100,0
Media	22,1	10,1	24,6	6,7	17,3	19,2	100,0

*Le funzioni di Amministrazione generale, gestione e controllo sono valutate al 70%

[°] Le spese per asili nido sono state spostate dal settore sociale al settore pubblica istruzione; non esiste in bilancio alcuna voce esplicita per la funzione di edilizia scolastica, nemmeno nel nuovo quadro dei consuntivi 2008

^{°°} Sono esclusi i servizi per edilizia residenziale pubblica e locale, piani di edilizia e servizio idrico integrato.

La funzione che in media rappresenta la quota più elevata è l'Istruzione pubblica, che nella definizione della Delega comprende anche il servizio di asili nido, con il 24,6%; il valore più elevato si registra a Cremona, quello più basso a Darfo Boario Terme; Milano è praticamente in media. La seconda funzione per importanza è quella di Amministrazione, gestione e controllo (valutata al 70%), che assorbe in media il 22,1% della spesa totale per funzioni fondamentali; il livello minimo appartiene a Pavia (14,7%) e quello massimo a Darfo Boario Terme (38,5%); Milano è sempre in media. Gli interventi nel Settore sociale assorbono mediamente il 19,2% della spesa; spicca Cremona con il 26,5%; Pavia è il fanalino di coda con il 10,5%. La quarta funzione per importanza è la Gestione del territorio e dell'ambiente (che esclude però i servizi per edilizia residenziale pubblica e locale, i piani di edilizia e il servizio idrico integrato), che assorbe in media il 17,3% del totale; la variabilità è in questo caso davvero molto elevata, se si confronta il 33% di Sondrio con il 5,4% di Varese. Segue la Polizia locale, che rappresenta in media il 10,1%, con un minimo del 4,2% a Lodi ed un massimo del 12,3% a Brescia e Darfo Boario Terme. Infine, la funzione che in media pesa di meno è quella relativa alla Viabilità e trasporti, con il 6,7% del totale.

Le differenze nel peso relativo delle diverse funzioni si spiegano con l'assenza di alcuni servizi in alcuni Comuni (ad esempio, a Darfo Boario Terme non è presente il servizio di Asili nido), con le diverse modalità di gestione (ad esempio, nel campo dei trasporti o del servizio rifiuti), con le scelte di politica degli amministratori locali (salvo errori nella redazione dei bilanci).

Queste spese, come è stato ampiamente discusso nei paragrafi precedenti, saranno finanziate integralmente (per un ammontare pari alla spesa standard) con entrate proprie e trasferimenti

dal fondo perequativo. Tutti gli altri trasferimenti dal bilancio dello Stato e dal bilancio della Regione saranno soppressi. È allora opportuno fornire il quadro quantitativo dei trasferimenti che saranno “fiscalizzati”, utilizzando fonti diverse dai bilanci consuntivi dei Comuni, che non consentono una appropriata ricostruzione di queste risorse.

3.2 La quantificazione dei trasferimenti da “fiscalizzare”

La Relazione sul Federalismo fiscale dello scorso 30 giugno, nell’Allegato 2 (Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali) contiene una prima quantificazione dei trasferimenti ai Comuni che saranno soppressi ed illustra anche i problemi relativi a questa operazione, problemi annosi, tipici della finanza pubblica italiana, in gran parte già sottolineati e discussi nella prima parte della ricerca.

I trasferimenti da fiscalizzare (ovvero da sostituire con entrate tributarie) sono stati individuati sulla base di due criteri: il criterio della *generalità* - trasferimenti destinati alla totalità dei comuni - e il criterio della *permanenza* - trasferimenti il cui finanziamento non è soggetto ad alcun limite temporale.

Per quanto riguarda i trasferimenti erogati dal Ministero dell’Interno, la Copaff ha fatto ricorso alle cosiddette “spettanze” - dati redatti annualmente dallo stesso Ministero per le diverse tipologie di trasferimenti - in modo da avere la certezza sulla natura del trasferimento. È risultato un importo di circa 12,3 miliardi di euro per il complesso dei Comuni italiani.

Per ciò che concerne i trasferimenti da altre amministrazioni (Regioni e altri Ministeri), per le quali non esiste il corrispondente delle spettanze, i dati sono stati desunti dai pagamenti effettuati dal bilancio dello Stato, in base ai quali i trasferimenti erogati a Comuni e Province ammontano a 225 milioni di euro di parte corrente e a 230 milioni in conto capitale. Si tratta quindi di importi modesti, che possono per ora essere trascurati. Inoltre, l’analisi dei pagamenti dal bilancio dello Stato non ha consentito di individuare i beneficiari ultimi di 828 milioni di euro di trasferimenti in conto capitale, che dovrebbero però per la maggior parte essere ricondotti a contributi all’ammortamento mutui, che sono esclusi dalla fiscalizzazione.

I trasferimenti dal Ministero dell’Interno, escludendo il fondo di sviluppo degli investimenti che, come si è messo in evidenza nel Capitolo 2, è destinato al finanziamento delle rate di ammortamento dei mutui, sono stati classificati in tre categorie:

1. trasferimenti di tipo A, che sono quelli permanenti e generali, da fiscalizzare per intero;
2. trasferimenti di tipo B, che sono permanenti ma non destinati alla totalità degli enti, sulla cui fiscalizzazione si deciderà dopo ulteriori verifiche²³;

²³ In particolare, nella Relazione si afferma che: “occorrerà attendere che siano definite le modalità con cui verrà implementata la perequazione: nella misura in cui il meccanismo perequativo sarà definito in modo puntuale a livello di singolo ente, e si potranno pertanto individuare dei correttivi che garantiscano agli enti attualmente beneficiari di questi specifici trasferimenti di continuare a ricevere le risorse a valere sul nuovo fondo perequativo, questi trasferimenti potranno essere soppressi. Qualora invece si privilegiasse un meccanismo di perequazione di tipo “macro”, ad esempio a livello di comparto, sarà più opportuno considerare tali trasferimenti come da mantenere.

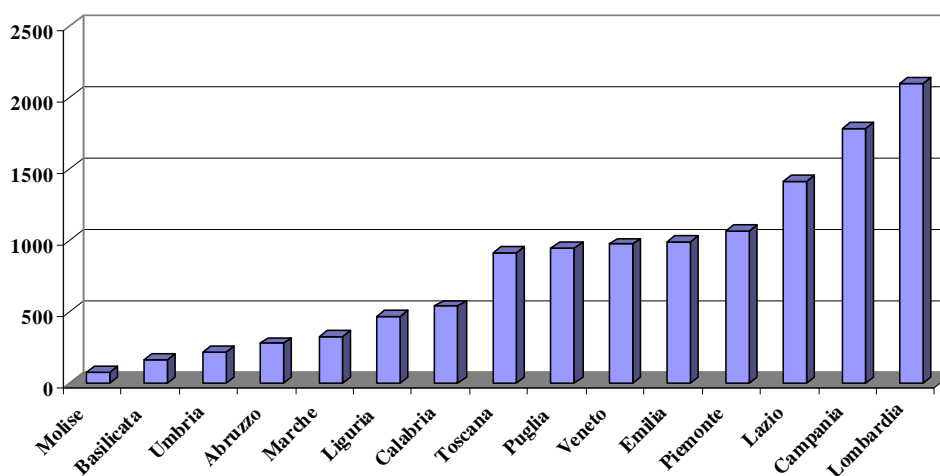
3. trasferimenti di tipo C, che sono quelli inequivocabilmente riconducibili alla nozione di “contributo speciale”, che non devono essere fiscalizzati.

L'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare, per il complesso dei Comuni di ciascuna Regione, è riportato nella Tabella 7.

Tabella 7
Spettanze dal Ministero dell'Interno
alle Regioni, 2008

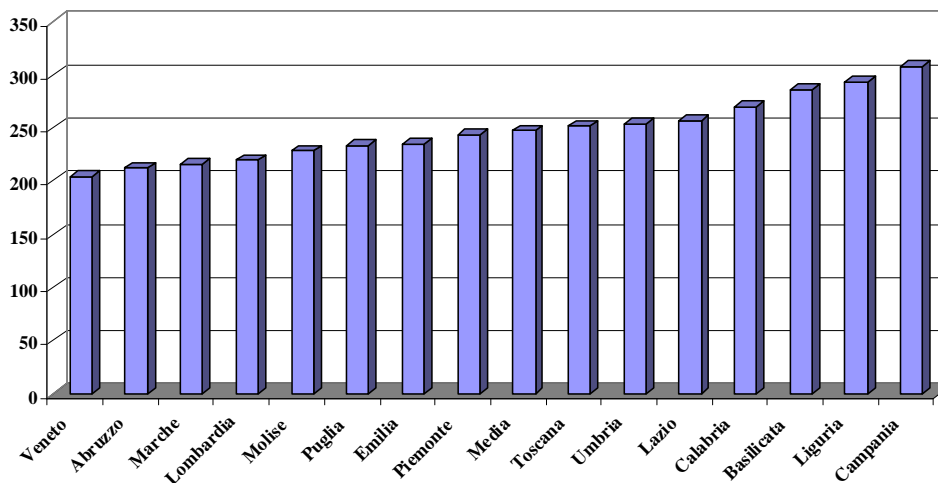
Regione	Spettanze (milioni di euro)	Spettanze pro capite (euro)
Piemonte	1062	244,0
Lombardia	2096	219,6
Veneto	973	203,8
Emilia	993	235,1
Liguria	472	293,6
Toscana	916	251,8
Umbria	222	254,3
Marche	332	216,1
Lazio	1413	257,2
Abruzzo	278	212,2
Molise	73	228,1
Campania	1780	307,4
Puglia	948	232,9
Basilicata	169	285,8
Calabria	539	269,8
Totale	12266	

Figura 4
Spettanze dal Ministero dell'Interno alle Regioni, 2008



I trasferimenti erariali ai Comuni (valori assoluti), come mette bene in evidenza la Figura sono strettamente correlati alla dimensione demografica delle Regioni. I Comuni lombardi sono quelli che ricevono, nel complesso, l'ammontare di risorse più elevato, pari a poco più di 2 miliardi di euro. I valori pro capite in ciascuna Regione (Figura 5) risentono invece anche di altri elementi, come la situazione socio-economica.

Figura 5
Spettanze dal Ministero dell'Interno alle Regioni, pro capite, 2008



Per quanto concerne i trasferimenti da altre Amministrazioni centrali e da parte delle Regioni, la Copaff ritiene necessario *“un ulteriore lavoro di indagine per la quantificazione della componente fiscalizzabile, che si dovrà strutturare attraverso la dimostrazione, da parte delle regioni e delle amministrazioni centrali, all'interno della Copaff degli elementi per i quali i trasferimenti non si ritengono fiscalizzabili, in quanto rientranti nei criteri di esclusione”*.

Inoltre, i dati sui trasferimenti ai comuni tratti dai bilanci delle Regioni mostrano rilevanti scostamenti rispetto ai dati tratti dai bilanci consuntivi dei Comuni. La Copaff sottolinea che *“L'analisi delle differenze dovrà essere oggetto di approfondimento. Esse sono la testimonianza di come il processo di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche sia un passaggio decisamente necessario, di cui proprio il processo di attuazione del federalismo fiscale ha permesso di prendere consapevolezza e di iniziare a porvi rimedio. Significativi passi in avanti dovranno essere compiuti nell'esercizio parallelo della delega della legge 42 e di quello della legge 196 di riforma della contabilità pubblica. L'obiettivo è quello di pervenire a regole contabili uniformi e schemi di bilancio comuni fra gli enti della PA che permettano anche il raccordo con le regole europee di contabilità nazionale. Sullo scollamento tra i bilanci regionali e quelli degli enti locali incidono, come è noto, anche le diverse modalità di applicazione del patto di stabilità che incentivano comportamenti asimmetrici tra la regione e l'ente locale nella contabilizzazione”*.

3.3 I trasferimenti da “fiscalizzare” nei Comuni del campione

La Tabella 8 illustra le spettanze per il 2007 ai Comuni oggetto della ricerca, ricostruite, per ciascuno di essi, sulla base dei dati del Ministero dell’Interno. La maggior parte delle risorse provengono dal Fondo ordinario (che include anche i trasferimenti compensativi della perdita del gettito ICI sull’abitazione principale), dal Fondo consolidato e dalla compartecipazione all’IRPEF. I Comuni più ricchi – Bergamo, Brescia, Como, Lecco, Mantova, Milano e Varese – non ricevono contributi dal Fondo perequativo della fiscalità locale; gli altri Comuni ricevono importi relativamente modesti. Tutti ricevono altri contributi generali e trasferimenti correnti per le funzioni trasferite; quasi tutti (ad eccezione di Darfo Boario Terme e Sondrio) contributi in conto capitale per le funzioni trasferite; nessuno riceve contributi dal Fondo ordinario per gli investimenti. Tutti, infine, ottengono risorse dal Fondo per sviluppo investimenti, destinate alle rate di ammortamento dei mutui.

Tabella 8
Spettanze dal Ministero dell’Interno ai Comuni (milioni di euro, 2007)

	Fondo ordinario*	Fondo consolidato	Fondo perequativo fiscalità locale	Comp. IRPEF	Altri contributi generali	Funzioni trasferite (parte corrente)	Fondo ordinario per gli investimenti	Funzioni trasferite (parte capitale)	Fondo per sviluppo investimenti	Totale
Bergamo	17,60	3,32	0,00	2,19	1,54	0,05	0,00	0,02	1,64	26,36
Brescia	26,82	6,73	0,00	3,59	5,53	0,08	0,00	0,03	1,42	44,19
Como	8,79	3,05	0,00	1,24	1,53	0,03	0,00	0,01	1,03	15,68
Cremona	9,51	2,29	0,06	1,31	1,27	0,03	0,00	0,01	0,54	15,02
Darfo b.t.	1,43	0,26	0,01	0,20	0,15	0,01	0,00	0,00	0,12	2,18
Lecco	4,85	1,46	0,00	0,65	0,71	0,02	0,00	0,01	0,70	8,39
Legnano	5,08	1,34	0,05	0,64	0,57	0,02	0,00	0,01	0,54	8,25
Lodi	4,19	1,14	0,07	0,55	0,75	0,02	0,00	0,01	0,62	7,34
Mantova	7,14	1,96	0,00	0,87	0,70	0,02	0,00	0,01	1,06	11,76
Milano	273,13	67,11	0,00	33,78	25,24	0,87	0,00	0,20	22,71	423,04
Monza	13,07	3,19	0,13	1,75	1,51	0,05	0,00	0,02	0,56	20,27
Pavia	12,09	2,04	0,09	1,70	1,46	0,03	0,00	0,01	0,95	18,37
Sesto s.g.	11,34	2,73	0,26	1,68	0,79	0,03	0,00	0,01	0,60	17,44
Sondrio	2,62	0,73	0,11	0,37	0,51	0,01	0,00	0,00	0,36	4,71
Varese	11,39	2,38	0,00	1,48	1,09	0,03	0,00	0,01	0,52	16,91

* Con il conguaglio per la riduzione dell’ICI

La Tabella 9 illustra invece i trasferimenti da fiscalizzare, al netto e al lordo dell’attuale compartecipazione. Per tutti i comuni considerati si tratta di più del 90% dei trasferimenti erariali, nell’ipotesi che scompaia anche la compartecipazione.

Tabella 9
Trasferimenti “fiscalizzabili (milioni di euro, 2007)

	Trasferimenti fiscalizzabili senza comp. (A)	Trasferimenti fiscalizzabili con comp. (B)	Totale trasferimenti (C)	A/C	B/C
Bergamo	22,53	24,72	26,36	85,5	93,8
Brescia	39,19	42,78	44,19	88,7	96,8
Como	13,41	14,65	15,68	85,5	93,4
Cremona	13,17	14,48	15,02	87,7	96,4
Darfo B. T.	1,86	2,06	2,18	85,3	94,5
Lecco	7,05	7,7	8,39	84,0	91,8
Legnano	7,07	7,71	8,25	85,7	93,5
Lodi	6,18	6,73	7,34	84,2	91,7
Mantova	9,83	10,7	11,76	83,6	91,0
Milano	366,55	400,33	423,04	86,6	94,6
Monza	17,97	19,72	20,27	88,7	97,3
Pavia	15,72	17,42	18,37	85,6	94,8
Sesto S. G.	15,16	16,84	17,44	86,9	96,6
Sondrio	3,98	4,35	4,71	84,5	92,4
Varese	14,9	16,38	16,91	88,1	96,9

3.4 La compartecipazione all'IRPEF

Un primo esercizio di simulazione riguarda l'ipotesi della sostituzione dei trasferimenti erariali con una compartecipazione al gettito dell'IRPEF. L'esercizio è stato condotto prima con riferimento al complesso dei Comuni in ciascuna Regione a statuto ordinario, poi con riferimento ai Comuni lombardi oggetto della ricerca.

La Tabella 10 illustra i risultati per l'insieme dei Comuni delle diverse Regioni.

Le aliquote di compartecipazione al gettito IRPEF necessarie per compensare integralmente gli attuali trasferimenti (spettanze) sono state calcolate rapportando le spettanze al gettito raccolto in ciascuna Regione. La situazione, come era intuibile, si presenta molto differenziata. Ad esempio, per compensare i trasferimenti spettanti ai Comuni della Lombardia sarebbe sufficiente una compartecipazione del 6,3% (la più bassa) al gettito dell'IRPEF raccolto in Lombardia; alla Calabria servirebbe una compartecipazione del 21,5%.

È stata inoltre calcolata l'aliquota di compartecipazione “nazionale” al gettito IRPEF, ottenuta rapportando il totale delle spettanze di tutti i Comuni al gettito totale dell'IRPEF e pari al 9,5%. Se si applicasse a tutte le Regioni l'aliquota compensativa a livello aggregato, in tutte le Regioni del Sud, ma anche in Liguria e Marche, la compartecipazione non sarebbe sufficiente a compensare i trasferimenti soppressi.

I risultati dell'esercizio sviluppato per i Comuni considerati sono illustrati nella Tabella 11. Se si applicasse l'aliquota compensativa aggregata, tutti i Comuni del campione otterrebbero maggiori risorse rispetto alle spettanze. Lo scenario non cambierebbe molto se si applicasse l'aliquota regionale di compensazione pari al 6,3%; l'unico Comune a “perdere” sarebbe Sesto San Giovanni.

Tabella 10
Spettanze e gettito IRPEF (milioni di euro, 2008)
Aliquote compensative per Regione

	Spettanze Statali	Gettito IRPEF sul territorio regionale	Aliquote regionali compensative	Compartecipazione IRPEF (aliquota nazionale 9,5%)
Piemonte	1062	12515	8,5	1188,9
Lombardia	2096	33076	6,3	3142,2
Veneto	973	12927	7,5	1228,1
Emilia	993	13324	7,5	1265,8
Liguria	472	4729	10,0	449,3
Toscana	916	9889	9,3	939,5
Umbria	222	2035	10,9	193,3
Marche	332	3477	9,5	330,3
Lazio	1413	16612	8,5	1578,1
Abruzzo	278	2397	11,6	227,7
Molise	73	522	14,0	49,6
Campania	1780	8194	21,7	778,4
Puglia	948	5958	15,9	566,0
Basilicata	169	838	20,2	79,6
Calabria	539	2509	21,5	238,4

Tabella 11
Spettanze e gettito IRPEF (milioni di euro, 2008)
Aliquote compensative per Comune

	Spettanze statali	Gettito IRPEF sul territorio comunale	Aliquota di gettito compensativo	Compartecipazione IRPEF aliquota nazionale 9,5%	Compartecipazione IRPEF aliquota regionale 6,3%
Bergamo	24,72	528,00	4,68	50,2	33,3
Brescia	42,77	697,09	6,14	66,2	43,9
Como	14,65	301,21	4,86	28,6	19,0
Cremona	14,48	234,23	6,18	22,3	14,8
Darfo B.T.	2,06	33,40	6,17	3,2	2,1
Lecco	7,69	172,94	4,45	16,4	10,9
Legnano	7,71	209,26	3,68	19,9	13,2
Lodi	6,72	158,60	4,24	15,1	10,0
Mantova	10,7	180,86	5,92	17,2	11,4
Milano	400,33	7.237,50	5,53	687,6	456,0
Monza	19,71	540,68	3,65	51,4	34,1
Pavia	17,42	308,69	5,64	29,3	19,4
Sesto S.G.	16,84	253,59	6,64	24,1	16,0
Sondrio	4,35	76,74	5,67	7,3	4,8
Varese	16,39	319,13	5,14	30,3	20,1
Totale	606,54	11.251,92		1068,9	33,3

3.5 La compartecipazione all'IVA

Un secondo esercizio di simulazione considera l'ipotesi della sostituzione dei trasferimenti erariali con una compartecipazione al gettito dell'IVA. L'esercizio può essere effettuato solo per il complesso dei comuni in ciascuna Regione a statuto ordinario, poiché non sono disponibili informazioni sul gettito IVA raccolto a livello comunale.

La Tabella 12 illustra i risultati ottenuti.

Tabella 12
Spettanze e gettito IVA (milioni di euro, 2008)
Aliquote compensative per Regione

	Spettanze Statali	IVA regionalizzata	Aliquote regionali di compensazione	Compartecipazione IVA (aliquota nazionale 16,6%)
Piemonte	1062	6901,1	15,4	1143,3
Lombardia	2096	15516,9	13,5	2570,6
Veneto	973	7627,0	12,8	1263,5
Emilia Romagna	993	7308,9	13,6	1210,8
Liguria	472	2724,4	17,3	451,3
Toscana	916	5963,4	15,4	987,9
Umbria	222	1208,6	18,4	200,2
Marche	332	2253,4	14,7	373,3
Lazio	1413	8706,8	16,2	1442,4
Abruzzo	278	1634,7	17,0	270,8
Molise	73	375,7	19,4	62,2
Campania	1780	6295,2	28,3	1042,9
Puglia	948	4607,3	20,6	763,3
Basilicata	169	617,7	27,4	102,3
Calabria	539	2300,2	23,4	381,1

Prima di entrare nel merito dei risultati, è opportuna qualche considerazione sulla scelta del gettito dell'IVA più appropriato e sui criteri per la regionalizzazione dell'IVA. Per quanto riguarda il gettito, sono possibili diverse alternative e nessuno dei documenti ufficiali contiene indicazioni utili. Ad esempio, si può considerare il gettito complessivo lordo, oppure il gettito al netto dell'IVA comunitaria, delle regolazioni contabili con le Regioni a Statuto speciale e degli introiti derivanti da attività di accertamento, o ancora la cosiddetta IVA di competenza, ovvero il gettito al netto dei rimborsi e delle compensazioni. È ovvio che a definizioni di gettito diverse corrispondono aliquote di compartecipazione compensative differenti (la più bassa corrisponde al gettito lordo, la più alta all'IVA di competenza). In questo esercizio si è deciso di utilizzare il gettito dell'IVA di competenza (dati del Ministero delle Finanze). Non sono invece stati utilizzati i dati relativi all'IVA di competenza regionalizzata (sempre forniti dal Ministero delle Finanze), ma la regionalizzazione del gettito dell'IVA è stata effettuata sulla base dei consumi riferibili al territorio di ciascuna Regione (dati ISTAT).

Come nell'esercizio precedente, le aliquote di compartecipazione al gettito IVA necessarie per compensare integralmente i trasferimenti erariali sono state calcolate rapportando le spettanze al gettito raccolto in ciascuna Regione. Lo scenario si presenta ancora molto variegato, ma con differenze molto meno marcate rispetto al caso precedente. Infatti, la distribuzione dei consumi sul territorio è meno sperequata rispetto alla distribuzione del reddito. Ad esempio, per compensare i trasferimenti spettanti ai comuni del Veneto sarebbe sufficiente una compartecipazione all'IVA del 12,8% (la più bassa); alla Campania servirebbe una compartecipazione del 28,3%. Per l'insieme dei Comuni della Lombardia sarebbe sufficiente un'aliquota del 13,5%.

Anche in questo caso è stata calcolata l'aliquota di compartecipazione "nazionale" al gettito IVA, che risulta pari al 16,6%. Se si applicasse a tutte le Regioni l'aliquota compensativa a livello aggregato, ancora una volta in tutte le Regioni del Sud, ma anche in Liguria, Umbria e Lazio, la compartecipazione non sarebbe sufficiente a compensare i trasferimenti soppressi.

3.6 Le imposte sugli immobili

Prima dell'approvazione dello schema di Decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, l'ipotesi che sembrava più accreditata era quella di trasferire ai Comuni il gettito delle imposte erariali che a vario titolo attualmente gravano sugli immobili:

- a. IRPEF: rientrano nella base imponibile i redditi degli immobili, sia effettivi, sotto forma di canoni di locazione, sia figurativi, sotto forma di rendite catastali, con esenzione totale per l'abitazione principale;
- b. IRES: rientrano nella base imponibile i redditi effettivi e figurativi degli immobili;
- c. IVA: grava sulle transazioni riguardanti gli immobili di nuova costruzione, gli immobili usati, le spese di manutenzione;
- d. Imposta di registro, imposta ipotecaria catastale, imposta sostitutiva sui redditi da locazione delle Società di investimento immobiliare quotate (SIIQ)

A decorrere dal 2014, i singoli Comuni avrebbero poi avuto la facoltà di unificare queste imposte e gli altri tributi propri sugli immobili (TIA o TARSU, ICI e addizionale sul consumo di energia elettrica, per citare le maggiori) in un unico tributo, la cosiddetta "service tax".

3.6.1 L'Imposta Municipale propria

Come si è discusso nei capitoli precedenti, lo scenario è mutato in seguito all'approvazione dello schema di Decreto legislativo del 4 agosto scorso; la "service tax" è stata sostituita dalle Imposte municipali propria e secondaria. In particolare, l'*Imposta Municipale Propria* (IMUP) dovrebbe sostituire, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili.

Sembra quindi interessante mostrare i risultati che si ottengono dalla regionalizzazione delle imposte ipotecarie e catastali e di registro, il cui gettito complessivo nel 2007 è risultato pari a poco più di 8 miliardi di euro.

Tabella 13
Gettito regionalizzato delle imposte di registro, ipotecarie e catastali
(milioni di euro, 2007)

	Imposta di registro	Imposte ipotecarie e catastali
Piemonte	395,4	236,3
Lombardia	1055,1	557,4
Veneto	446,4	273,8
Emilia-Romagna	485,8	285,2
Liguria	185,5	117,4
Toscana	410,5	236,3
Umbria	55,7	32,6
Marche	118,3	76,6
Lazio	676,0	317,8
Abruzzo	83,5	66,8
Molise	12,8	13,0
Campania	337,4	190,7
Puglia	223,8	159,7
Basilicata	16,2	16,3
Calabria	73,0	58,7

Tabella 14
Spettanze per Regione e imposte di registro, ipotecarie e catastali
(milioni di euro)

	Imposte di registro, ipotecarie e catastali (A)	Spettanze (B)	(A)/(B)
Piemonte	631,7	1062	59,5
Lombardia	1612,5	2096	76,9
Veneto	720,2	973	74,0
Emilia-Romagna	771,0	993	77,6
Liguria	302,9	472	64,2
Toscana	646,8	916	70,6
Umbria	88,3	222	39,8
Marche	194,9	332	58,7
Lazio	993,8	1413	70,3
Abruzzo	150,3	278	54,1
Molise	25,8	73	35,3
Campania	528,1	1780	29,7
Puglia	383,5	948	40,5
Basilicata	32,5	169	19,2
Calabria	131,7	539	24,4

Il gettito totale è stato regionalizzato (Tabella 13), utilizzando i risultati di uno studio del Ministero del Tesoro. I livelli di gettito sono molto diversi nelle diverse Regioni, non solo a causa della diversa dimensione demografica, ma anche a causa delle rilevanti differenze nei volumi e valori che caratterizzano il mercato immobiliare in ciascuna Regione. È ipotizzabile che analoghe differenze si manifestino tra i Comuni di una stessa Regione, anche se non sono disponibili dati a livello comunale.

La conseguenza di questa diversità è che (Tabella 14) in alcune Regioni il gettito di queste imposte coprirebbe anche più del 70% dei trasferimenti da abolire (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio); in altre, esso non arriverebbe a coprire il 30% dei trasferimenti soppressi (Campania, Basilicata e Calabria).

Un'altra controindicazione, oltre alla variabilità del gettito tra i diversi enti, risiede nella ciclicità del mercato immobiliare, con la conseguente incertezza sui livelli di gettito.

La Tabella 15 illustra, a titolo di esempio, la dinamicità del mercato immobiliare nei Comuni considerati, misurata come rapporto tra unità immobiliari vendute e numero totale delle unità immobiliari (IMI), secondo i dati dell'Osservatorio Immobiliare del 2008, per ciascuna tipologia di immobili. I dati rendono evidente la ciclicità del mercato: ad esempio l'IMI per gli immobili ad uso del settore produttivo a Sondrio e a Mantova è in pratica triplicato tra il 2006 e il 2007, mentre sempre a Sondrio l'IMI del settore terziario si è più che dimezzato.

Tabella 15
IMI per tipologie di immobili, 2006 e 2007

	Residenziale		Terziario		Commerciale		Produttivo	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Bergamo	3,3	2,8	4,1	4,1	3,5	2,9	2,9	2,0
Brescia	2,6	2,9	5,9	6,0	3,3	3,4	3,9	5,1
Como	3,2	3,1	3,7	3,2	2,1	2,9	2,7	3,7
Cremona	3,1	2,5	3,7	3,5	2,5	2,0	2,3	4,1
Lecco	2,9	2,6	3,5	3,8	2,1	2,5	2,2	3,8
Lodi	3,1	3,8	3,7	3,3	2,5	2,4	3,7	5,9
Mantova	3,8	3,1	2,9	3,9	2,6	3,0	0,8	2,2
Milano	3,2	2,8	4,3	3,3	4,7	3,6	4,0	3,2
Pavia	2,3	2,6	2,7	1,6	2,3	1,8	2,8	2,6
Sondrio	2,4	2,2	4,5	2,1	2,1	2,2	1,4	4,2
Varese	2,9	2,7	3,1	3,9	3,2	2,9	2,3	3,3

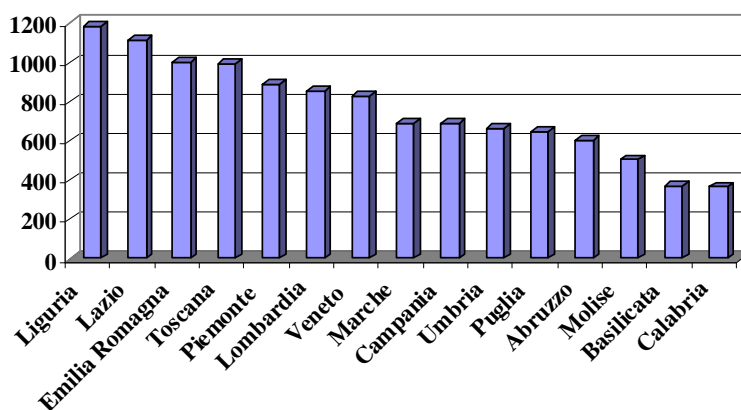
Qualche altra informazione interessante si ottiene considerando la distribuzione regionale dei redditi dei fabbricati, tratte dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche (Tabella 16 e Figura 6).

Tabella 16
Redditi da fabbricati, per regione, persone fisiche, 2007

	Reddito dichiarato	Reddito per contribuente*
Piemonte	2956,1	893,6
Lombardia	6088,1	854,5
Veneto	2982,0	829,7
Emilia Romagna	3390,4	1001,6
Liguria	1468,7	1183,1
Toscana	2744,8	993,9
Umbria	431,8	664,0
Marche	816,1	691,9
Lazio	4276,7	1116,1
Abruzzo	575,9	606,6
Molise	115,9	503,4
Campania	2213,0	690,0
Puglia	1679,5	649,7
Basilicata	146,0	368,2
Calabria	461,6	365,7
Media		760,8
CV		33,0

* Si fa riferimento all'universo dei contribuenti, non solo ai contribuenti che hanno inserito tali redditi nelle dichiarazioni; dati del Ministero delle Finanze

Figura 6
Distribuzione regionale dei redditi da fabbricati (IRPEF)
per contribuente, euro, 2007



Il reddito medio dichiarato risulta pari a circa 761 euro, con una enorme variabilità tra le diverse Regioni: in Liguria, che si colloca in testa alla classifica, questo è pari a 1183 euro, contro i soli 365,7 della Calabria (meno di un terzo). Si superano i 1000 euro per contribuente anche in Lazio ed Emilia Romagna, seguiti dalla Toscana. Tutte le Regioni del Sud si collocano di gran lunga sotto la media.

3.6.2 L'Imposta Municipale secondaria

La Tabella 17 illustra l'importanza relativa della futura Imposta Municipale secondaria, nell'ipotesi che questa sostituisca tutte le forme di prelievo indicate nello schema di Decreto legislativo.

Il gettito di questi tributi nel 2007 varia tra i 400.000 euro di Darfo Boario Terme e i 143 milioni di euro del Comune di Milano. La quota sui tributi propri è molto variabile ed oscilla tra il 5% di Como (il cui conto consuntivo presenta però alcune classificazioni dubbie delle poste di entrata) ed il 28% di Brescia (che non ha né TARSU né addizionale all'IRPEF).

Tabella 17
Imposta Municipale secondaria, 2007

	Gettito	Quota su Entrate tributarie		
	IMUS	IMUS	ICI seconde case	Addizionale IRPEF
Bergamo	9,6	18,4	47,5	26,4
Brescia	16,6	28,0	71,6	0,0
Como	2,3	5,0	45,7	5,7
Cremona	5,7	18,8	45,9	5,4
Darfo B.T.	0,4	10,2	59,5	20,4
Lecco	2,8	12,2	52,4	0,0
Legnano	4,0	23,8	58,9	0,0
Lodi	3,6	18,2	38,5	7,0
Mantova	5,7	25,0	70,0	13,0
Milano	143,0	20,7	39,5	0,0
Monza	12,1	23,4	49,8	21,5
Pavia	3,3	8,6	34,4	16,8
Sesto S.G.	6,6	16,7	33,7	5,7
Sondrio	1,3	12,3	33,8	16,2
Varese	4,3	12,0	50,8	26,3

3.7 La spesa pro capite per funzioni fondamentali

Prima di procedere a qualche esercizio di simulazione di calcolo della spesa standard relativo al campione dei Comuni considerati, sembra opportuno ed interessante fornire qualche indicazione sui differenziali regionali di spesa media pro capite per le funzioni fondamentali (Tabella 18).

Tabella 18
Spesa pro capite media per funzioni fondamentali per Regione
(euro, 2007)

Regione	Amministrazione	Polizia locale	Istruzione pubblica	Viabilità e trasporti	Territorio e ambiente	Settore sociale	Totale
Piemonte	146,3	44,2	109,5	50,4	107,4	94,9	552,7
Lombardia	145,4	41,8	122,0	41,6	99,4	102,1	552,3
Veneto	140,4	29,8	86,1	63,6	59,1	88,1	467,1
Emilia-Romagna	153,1	40,7	151,4	45,2	82,1	124,1	596,6
Liguria	186,0	54,3	121,7	86,3	132,9	93,0	674,2
Toscana	167,3	44,7	125,9	55,8	101,8	91,0	586,5
Umbria	162,5	34,6	92,8	69,4	111,0	77,9	548,2
Marche	150,4	32,1	97,8	58,9	103,6	89,4	532,2
Lazio	147,3	80,4	157,4	86,1	89,6	85,9	646,7
Abruzzo	139,3	35,0	77,5	48,1	125,2	45,8	470,9
Molise	158,9	35,9	56,2	60,7	113,2	48,5	473,4
Campania	156,8	48,8	57,5	41,1	157,5	56,4	518,1
Puglia	113,8	38,6	60,1	45,4	130,3	52,1	440,3
Basilicata	158,4	37,3	77,4	64,2	112,2	61,9	511,4
Calabria	151,7	35,0	48,2	41,5	107,4	38,4	422,2
Media Regioni	151,8	42,2	96,1	57,2	108,9	76,6	532,9
CV	10,4	29,4	35,9	26,0	21,2	32,2	13,7

I Comuni italiani spendono mediamente circa 533 euro per le funzioni fondamentali, con un massimo di 674,2 euro in Liguria ed un minimo di 422,2 euro in Calabria; i Comuni lombardi si collocano al di sopra della media con circa 552 euro; la variabilità è piuttosto contenuta, col coefficiente di variazione al 13,7%.

Più in dettaglio, la spesa media pro capite per la funzione di Amministrazione generale (valutata al 70%) è 151,8 euro, con un massimo di 186 euro in Liguria ed un minimo di 113,8 euro in Puglia; i comuni lombardi si pongono al di sotto della media, con 145,4 euro. Per la Polizia locale, la spesa media nazionale è pari a 42,2 euro e la variabilità è abbastanza elevata: la spesa pro capite più elevata è appannaggio del Lazio (80,4 euro), mentre la spesa più bassa si registra in Veneto (29,8 euro); i comuni lombardi sono molto vicini alla media. Per l'Istruzione pubblica, la variabilità è ancora più elevata: a fronte di una spesa pro capite media di 96,1 euro, se ne spendono soltanto 48,2 in Calabria. Molto elevata è la variabilità della spesa nel settore sociale, ma questo non sorprende, data la sua natura particolare e gli elevati margini di discrezionalità del legislatore locale.

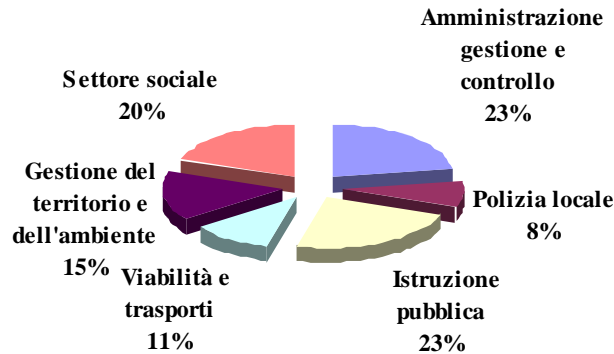
La Tabella 19 illustra la spesa pro capite per funzioni fondamentali, distinta anche per sottofunzione, dei Comuni considerati. Ad un attento esame dei dati, non si può escludere qualche errore nella suddivisione della spesa per sottofunzioni (ad esempio, il Comune di Mantova registra una somma molto elevata per gli organi istituzionali ed un importo molto basso per le spese di segreteria, ecc; per il Comune di Milano, avviene esattamente il contrario).

Tabella 19
Spesa pro capite media per funzioni fondamentali per Comune
(euro, 2007)

	BG	BS	CO	CR	DBT	LC	LEG	LO	MN	MI	MON	PV	SSG	SO	VA	Media
Amministrazione*	145,3	166,3	143,0	146,2	144,6	116,3	107,1	171,5	193,8	207,4	155,3	134,2	226,3	154,9	166,9	158,6
- Organi istituzionali ...	18,7	27,6	24,1	19,1	10,7	18,3	11,4	18,4	45,1	15,3	12,8	22,7	15,0	13,8	13,4	19,1
- Segreteria, personale ...	26,5	11,1	21,2	41,9	35,8	33,7	27,7	68,3	8,5	89,0	68,7	42,1	27,7	38,8	68,4	40,6
- Gestione economica ...	11,5	15,4	16,8	21,3	13,7	16,0	8,8	7,2	10,3	10,7	8,1	19,1	21,5	11,8	7,0	13,3
- Gestione entrate tributarie	5,4	12,0	7,1	14,5	10,3	13,1	7,7	15,1	12,6	17,6	8,8	10,4	9,9	9,0	12,3	11,1
- Gestione beni demaniali	12,6	7,7	16,2	10,8	15,1	11,8	7,4	19,3	11,2	6,7	18,7	10,2	38,1	7,2	13,3	13,7
- Ufficio tecnico	19,8	12,5	16,2	13,3	26,2	12,5	5,0	13,3	13,0	7,0	4,0	12,6	5,6	18,5	15,0	13,0
- Anagrafe, stato civile ...	9,0	12,1	15,2	10,1	12,0	10,9	7,2	10,3	13,3	8,5	9,3	12,9	6,7	9,9	8,7	10,4
Polizia locale	76,8	91,2	61,9	62,8	46,3	52,9	42,0	33,2	54,6	102,7	45,8	58,7	47,9	32,0	52,1	57,4
Istruzione pubblica**	138,9	189,5	163,0	229,3	55,5	170,3	124,7	153,9	141,1	235,1	139,4	262,4	154,9	117,7	189,1	164,3
- Asili nido e infanzia	60,9	60,9	79,3	79,3	19,0	81,0	32,5	70,8	56,5	99,8	45,8	76,8	68,0	36,1	53,3	61,3
- Scuola materna	10,4	64,1	10,8	60,6	4,5	26,0	19,6	14,2	38,8	70,3	18,8	54,2	3,0	12,5	61,8	31,3
- Istruzione elementare	16,6	9,5	12,8	33,3	8,3	12,6	11,5	18,9	8,4	1,9	17,4	15,2	4,5	8,1	12,4	12,8
- Istruzione media	12,8	11,2	10,0	4,6	6,9	10,3	6,1	11,1	5,4	0,3	7,2	9,8	3,2	10,2	5,6	7,6
- Assistenza scolastica ...	19,1	43,9	48,6	50,3	16,9	38,2	54,7	38,8	32,1	61,9	46,1	105,9	74,1	50,8	54,2	49,0
Viabilità e dei trasporti	149,8	92,4	99,0	49,9	26,4	108,7	49,3	51,5	95,8	34,2	42,0	136,8	34,1	62,3	87,3	74,6
- Viabilità ...	9,7	33,8	26,5	11,2	4,1	16,9	23,9	27,4	12,5	9,8	11,3	17,5	6,8	28,4	24,9	17,6
- Illuminazione	21,7	30,4	11,1	0,1	22,3	12,2	16,6	17,9	15,9	20,0	11,2	21,8	8,0	17,1	13,7	16,0
Territorio e ambiente***	66,3	47,1	176,2	51,8	23,2	171,9	31,2	178,6	38,3	187,8	38,5	224,1	140,7	219,5	34,6	108,7
- Urbanistica e territorio	39,6	15,6	15,9	24,7	0,0	24,7	11,9	10,6	9,2	17,0	8,4	30,1	9,7	25,9	11,9	17,0
- Servizio rifiuti	4,5	0,0	142,8	0,6	15,5	134,4	0,8	151,3	0,0	150,9	1,5	173,4	116,5	182,0	0,0	71,6
Settore sociale**	119,3	156,9	154,5	194,5	79,5	216,9	140,6	198,3	133,5	177,1	103,6	95,4	123,8	78,9	119,8	139,5
- Strutture anziani	13,0	52,4	12,5	0,0	0,0	0,0	61,8	3,3	19,7	49,4	0,0	32,7	26,3	0,0	0,0	18,1
- Assistenza, beneficenza ...	55,4	91,4	87,0	176,4	75,4	170,7	71,0	151,6	113,8	114,7	46,7	47,5	65,9	70,6	105,0	96,2
- Servizio necroscopico	17,8	10,3	9,1	15,0	4,1	5,5	7,7	12,0	0,0	11,4	7,3	11,0	10,1	8,1	12,4	9,4
Totale	696,4	743,5	797,6	734,4	375,5	837,0	494,9	787,0	657,2	944,4	524,6	911,6	727,7	665,4	649,7	703,1

La Figura 7 infine offre indicazioni sulla composizione media della spesa pro capite per le funzioni fondamentali nei Comuni considerati. Fatta uguale a 100 euro la spesa pro capite media, 23 euro sono destinati alla funzione di Amministrazione generale, 23 euro alla Istruzione pubblica (che comprende anche gli asili nido), 20 euro sono assorbiti dal settore sociale, 15 dalla Gestione del territorio e dell'ambiente e 11 dalla Viabilità e trasporti.

Figura 7
Composizione spesa pro capite media
per funzioni fondamentali, 2007



3.8 La spesa standard

Come è stato ampiamente discusso nelle pagine precedenti, ad oggi non sono certi i criteri che saranno utilizzati per il calcolo della spesa standard per le funzioni fondamentali. È tuttavia possibile discutere del problema utilizzando i dati tratti dai bilanci dei comuni considerati.

Gli unici esercizi che possono essere effettuati, sulla base delle informazioni attualmente disponibili, fanno riferimento al calcolo della spesa standard con il metodo delle determinanti, che consiste, come è già stato illustrato, nello stimare i livelli di spesa standard, individuando le variabili principali da cui dipende la spesa per ciascuna funzione. Per molte funzioni, queste variabili erano già state individuate dal Ministero dell'Interno (nella *Ricerca sui parametri obiettivi per il riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali*, pubblicata nel lontano 1995) e sono state utilizzate negli esercizi che vengono di seguito proposti.

3.8.1 La spesa standard per la Polizia locale

Il primo esercizio riguarda il calcolo della spesa standard pro capite per la Polizia locale, che dovrebbe essere spiegata dalla dimensione demografica dei Comuni, secondo la seguente relazione:

$$SPC(PL) = f(POP),$$

dove SPC(PL) è la spesa pro capite per la Polizia locale ed f è la forma funzionale della relazione tra spesa e popolazione (POP).

L'equazione risultante è:

$$SPC(PL) = 3,2493 * POP^{0,2509}, \text{ con } R^2 = 0,6062 \text{ e } t = 3,62.$$

R^2 è un indicatore utile per valutare la dispersione delle osservazioni attorno alla linea di regressione ed è compreso fra zero e uno; maggiore è il suo valore, maggiore è l'abilità esplicativa del modello stimato; t è un indicatore di significatività del coefficiente della variabile esplicativa POP; più elevato è il valore di t, maggiore è la significatività.

La Figura 8 illustra i risultati della regressione. I punti sulla linea di regressione indicano la spesa pro capite standard (stimata) per la funzione di Polizia locale, ovvero la spesa che ci si attende da un Comune di una data dimensione demografica. I punti al di sotto della linea indicano livelli di spesa pro capite inferiore alla spesa standard; i punti al di sopra indicano invece livelli di spesa pro capite superiori alla spesa standard.

Figura 8
Spesa standard e spesa effettiva per la Polizia locale

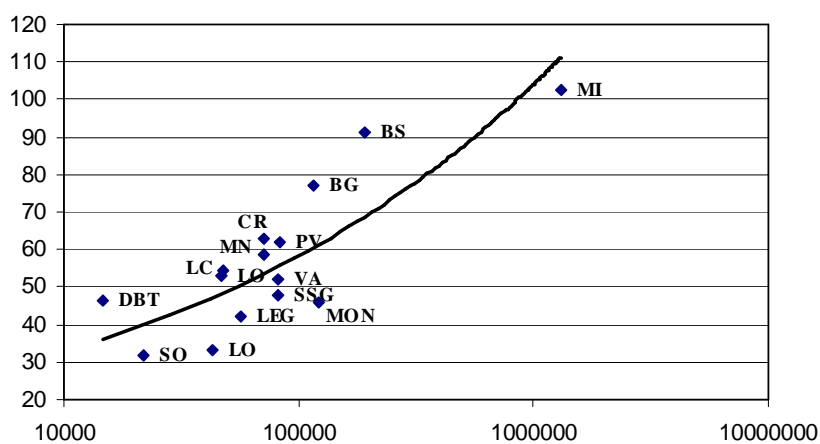
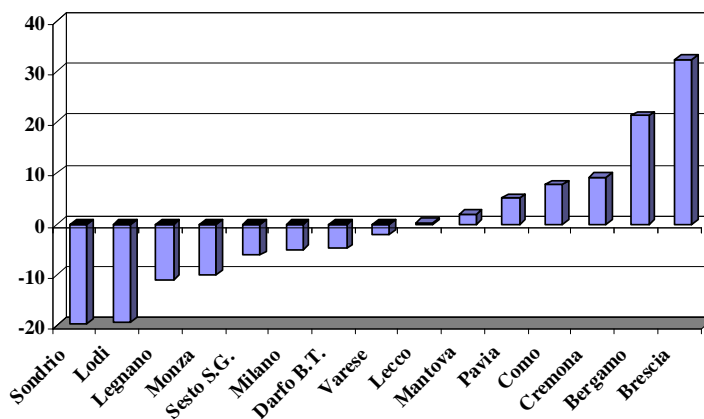


Figura 9
Spesa per la Polizia locale: residui (differenze dalla spesa standard)



La distanza dei punti dalla linea di regressione (“residuo”) indica la differenza (positiva per i punti al di sotto e negativa per i punti al di sopra della linea) tra il valore della spesa pro capite standard e il valore della spesa pro capite effettiva (Figura 9 e Tabella 20).

Tabella 20
Spesa effettiva e spesa standard per la Polizia locale

	Spesa effettiva	Spesa stimata (standard)	Residuo
Bergamo	76,8	55,6	21,2
Brescia	91,2	58,9	32,3
Como	61,9	54,2	7,7
Cremona	62,8	53,6	9,2
Darfo B.T.	46,3	51,2	-4,8
Lecco	52,9	52,6	0,3
Legnano	42,0	53,0	-11,0
Lodi	33,2	52,4	-19,2
Mantova	54,6	52,6	2,0
Milano	102,7	107,7	-5,0
Monza	45,8	55,9	-10,0
Pavia	58,7	53,6	5,0
Sesto S.G.	47,9	54,1	-6,2
Sondrio	32,0	51,5	-19,5
Varese	52,1	54,1	-2,1

Lecco, Mantova e Varese sono i Comuni con un livello di spesa pro capite effettiva praticamente uguale alla spesa standard; Sondrio e Lodi si caratterizzano per un livello di spesa effettiva nettamente inferiore alla spesa standard; al contrario, Bergamo e Brescia registrano un livello di spesa effettiva nettamente superiore alla spesa standard.

È comunque opportuno ribadire che la spesa standard così calcolata non sta ad indicare la spesa “efficiente”, che si potrebbe definire come il livello minimo di spesa associato alla fornitura di un certo livello quali-quantitativo del servizio di Polizia locale. Pertanto, non necessariamente Sondrio e Lodi sono più efficienti degli altri Comuni, né necessariamente Bergamo e Brescia sono i Comuni più inefficienti rispetto al servizio di Polizia locale.

Questo esercizio offre lo spunto per un’ulteriore considerazione di natura metodologica. Non di rado, nel dibattito sulla spesa standard, questa è stata identificata con la spesa media, ma ciò rappresenta una semplificazione eccessiva, come mostra la Tabella 21. Se infatti per la maggior parte dei Comuni considerati la spesa stimata non è troppo distante dalla spesa media, per Milano la spesa media rappresenta circa la metà della spesa standard. La spesa media da attribuire a ciascun Comune dovrebbe essere quindi corretta almeno per tenere conto della classe demografica di appartenenza. In altre parole, quando si fa riferimento alla spesa media, implicitamente si pensa alla spesa media dei comuni che appartengono alla stessa classe di ampiezza demografica.

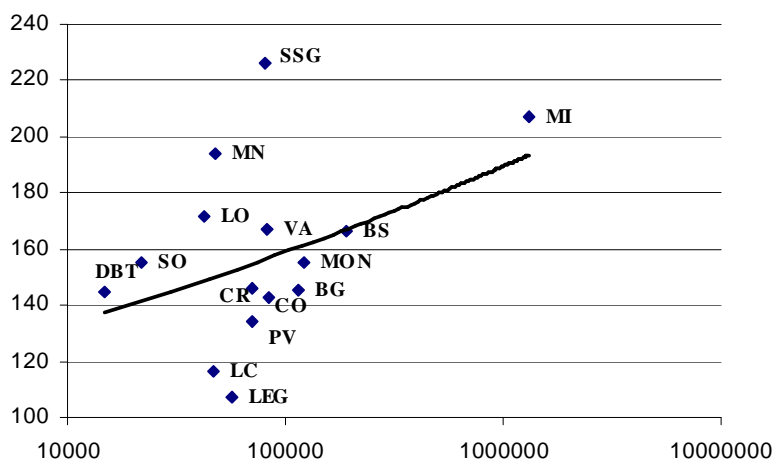
Tabella 21
Spesa media e spesa standard per la Polizia locale

	Spesa media	Spesa stimata (standard)	Differenza
Bergamo	57,401	55,6	-1,8
Brescia	57,401	58,9	1,5
Como	57,401	54,2	-3,2
Cremona	57,401	53,6	-3,8
Darfo B.T.	57,401	51,2	-6,2
Lecco	57,401	52,6	-4,8
Legnano	57,401	53,0	-4,4
Lodi	57,401	52,4	-5,0
Mantova	57,401	52,6	-4,8
Milano	57,401	107,7	50,3
Monza	57,401	55,9	-1,5
Pavia	57,401	53,6	-3,8
Sesto S.G.	57,401	54,1	-3,3
Sondrio	57,401	51,5	-5,9
Varese	57,401	54,1	-3,3

3.8.2 La spesa standard per l'Amministrazione generale

Anche per la stima della spesa pro capite per la funzione di Amministrazione generale, la variabile esplicativa suggerita dal Ministero dell'Interno è la popolazione, ma l'esercizio di simulazione non ha prodotto risultati soddisfacenti come nel caso della Polizia locale, come mostra la Figura 10 (R^2 infatti è bassissimo, pari solo a 0,0151).

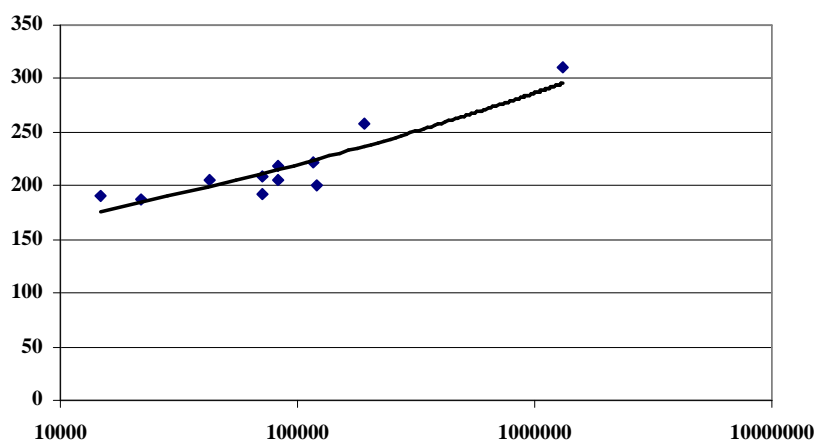
Figura 10
Spesa standard e spesa effettiva per Amministrazione generale



Il cattivo risultato dipende in buona parte dalla dimensione ristretta del campione, ma un altro elemento di disturbo è la presenza di *outlier*, ovvero di osservazioni, che per qualche ragione non immediatamente percepibile, risultano molto distanti dalla media (in termini tecnici, che si collocano nelle code della distribuzione della spesa pro capite). Di solito, quando la numerosità del campione è sufficientemente elevata, questi valori non vengono considerati nella regressione.

Un esercizio ulteriore si può comunque effettuare considerando la spesa complessiva pro capite per amministrazione generale e polizia locale, che dipende quasi esclusivamente dalla dimensione demografica dei comuni (escludendo gli *outlier*, Figura 11).

Figura 11
Spesa standard e spesa effettiva per
Amministrazione generale e polizia locale
(senza outlier)



I risultati ottenuti sono ottimi. La dimensione demografica spiega oltre l'80% della variabilità della spesa pro capite ($R^2 = 0,8204$). La spesa stimata è inoltre molto vicina alla spesa standard.

3.8.3 La spesa standard per l'Istruzione

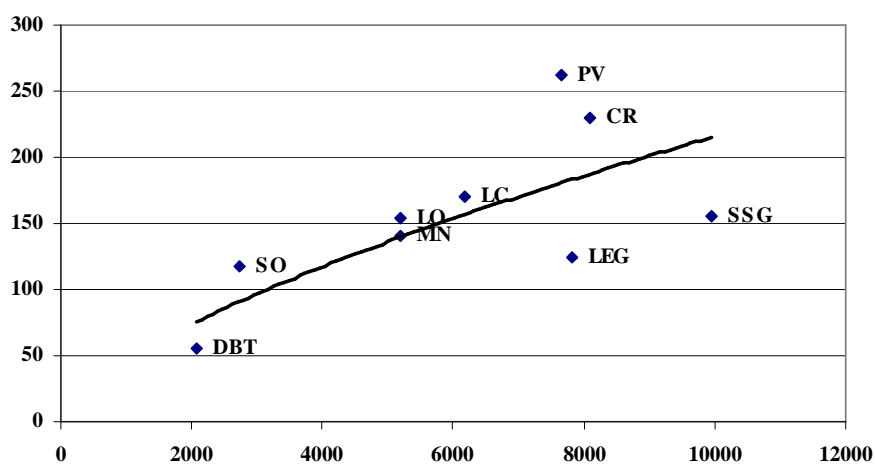
La spesa per i servizi per l'istruzione, che nella nuova definizione include anche il servizio di asili nido, dipende da variabili diverse dalla popolazione. Occorrerebbe quindi suddividerla nelle diverse componenti – asili nido, scuola materna, istruzione elementare ed istruzione media – e per ciascuna individuare le variabili esplicative rilevanti. Occorrerebbe inoltre considerare la spesa al netto dei proventi, almeno per due ragioni: i livelli di spesa dipendono anche dal livello dei proventi (le stime sarebbero distorte); la sottrazione dei proventi rende omogenei i dati di spesa dei comuni che gestiscono i servizi in economia con i dati di spesa dei comuni che hanno affidato all'esterno la gestione del servizio.

Per ciò che concerne le variabili esplicative, la spesa per la scuola materna dovrebbe dipendere innanzitutto dalla popolazione in età compresa fra i 3 ed i 5 anni; analogamente, la spesa per l'istruzione elementare dovrebbe dipendere dalla popolazione tra 6 e 10 anni e quella per l'istruzione media dalla popolazione fra 11 e 13 anni.

Gli esercizi svolti hanno dato risultati poco soddisfacenti, sia per la limitatezza del campione, sia per il fatto che i servizi all'istruzione sono di natura diversa e sono presenti in diversa misura nei comuni considerati. A titolo di esempio, si riportano alcuni risultati.

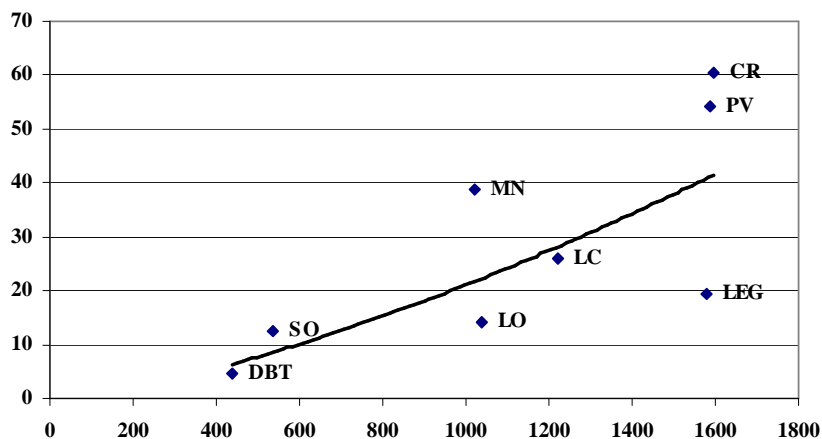
La Figura 12 illustra la relazione tra l'intera spesa per istruzione e popolazione tra 0 e 13 anni, inferiore a 10.000 unità. La stima è significativa, con $R^2 = 0,6122$.

Figura 12
Spesa per istruzione e popolazione tra 0 e 13 anni, 2007



La Figura 13 illustra invece la relazione tra la sola spesa per la scuola materna e la popolazione tra 3 e 5 anni, inferiore a 2.000 unità. La stima è significativa, con $R^2 = 0,70$.

Figura 13
Spesa per scuola materna e popolazione tra 3 e 5 anni, 2007

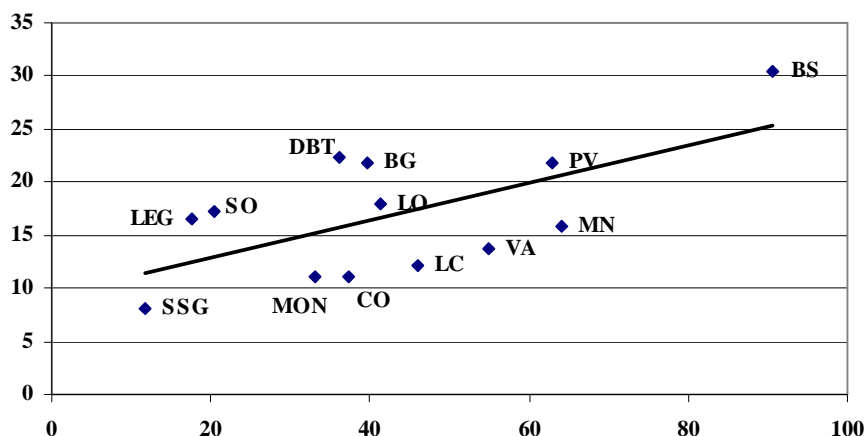


3.8.4 La spesa standard per Viabilità e trasporti

I dati di bilancio non consentono di condurre qualche esercizio di simulazione su tutta la spesa, in quanto non sono distinti per tutte le sotto-funzioni. Gli unici tentativi possono essere effettuati sulla spesa per la viabilità e la spesa per l'illuminazione, che dovrebbero dipendere oltre che dalla popolazione, anche dall'estensione del territorio e della rete viaria e dalla densità abitativa.

L'esercizio sulla spesa per la viabilità non ha prodotto risultati significativi; sembrano invece migliori i risultati della stima della spesa per l'illuminazione pubblica, in relazione alla superficie del territorio comunale ($R^2 = 0,40$, Figura 14).

Figura 14
Spesa per illuminazione e superficie, 2007



3.9 L'attuale finanziamento delle spese per funzioni fondamentali

La Tabella 22 fornisce informazioni sulla capacità dei Comuni considerati di finanziare le cosiddette funzioni fondamentali attraverso le risorse proprie. Per ragioni di omogeneità, la spesa corrente per le funzioni fondamentali viene considerata anche al netto dei proventi (oltre che degli interessi passivi).

I tributi propri coprono quote della spesa per funzioni fondamentali comprese tra il minimo del 45,7% a Brescia ed il massimo dell'88,6% di Monza. A Milano il rapporto di copertura è pari al 59,7%.

Se ai tributi propri si somma il 50% degli oneri di urbanizzazione, che si ricorda può essere utilizzato per finanziare spese correnti, le quote di copertura oscillano tra il 53,3% di Brescia ed il 92,8% di Darfo Boario Terme. Il Comune di Milano si colloca al 65,8%. Giova ricordare che Brescia e Milano si avvantaggiano per la presenza di utili da partecipazioni.

Tabella 22
Entrate proprie e spese per funzioni fondamentali
milioni di euro, 2007

	Spese per funzioni fondamentali al netto interessi e proventi (A)	Tributi propri (B)	B/A	Oneri di urbanizzazione (50%) (C)	(B+C)/A
Bergamo	76,6	51,9	67,7	6,7	76,5
Brescia	130,1	59,4	45,7	9,9	53,3
Como	60,1	45,6	75,8	3,4	81,4
Cremona	47,5	30,0	63,2	4,0	71,7
Darfo B. T.	5,1	4,3	84,8	0,4	92,8
Lecco	36,9	23,2	62,8	2,0	68,3
Legnano	24,6	16,7	67,8	4,5	85,9
Lodi	29,5	19,9	67,4	1,6	72,8
Mantova	30,7	23,0	74,9	3,1	85,2
Milano	1158,2	691,5	59,7	71,2	65,8
Monza	58,3	51,6	88,6	3,9	95,4
Pavia	58,3	38,6	66,1	4,9	74,6
Sesto S. G.	54,8	39,7	72,4	6,6	84,4
Sondrio	14,1	10,9	77,7	0,6	81,7
Varese	48,7	36,0	73,9	5,2	84,6

La Tabella 23 ripropone lo stesso esercizio per l'insieme dei Comuni di ciascuna Regione a Statuto ordinario, indicando la quota dei tributi propri e la quota di tributi propri e oneri di urbanizzazione (al 50%) sul totale della spesa per funzioni fondamentali (al netto dei proventi). I Comuni delle Regioni del Sud, come c'era da aspettarsi, appaiono mediamente meno in grado di finanziare con risorse proprie le spese per le funzioni fondamentali.

Tabella 23
Finanziamento delle spese per funzioni fondamentali
Regioni a statuto ordinario, 2007

	Quota dei tributi propri	Quota dei tributi propri e oneri di urbanizzazione
Piemonte	77,4	83,1
Lombardia	74,6	84,0
Veneto	87,0	93,3
Emilia-Romagna	82,5	90,5
Liguria	86,0	89,8
Toscana	82,6	90,8
Umbria	76,1	80,3
Marche	78,7	85,0
Lazio	71,2	76,0
Abruzzo	81,5	85,9
Molise	59,9	63,5
Campania	56,7	59,3
Puglia	71,2	74,9
Basilicata	50,2	53,4
Calabria	58,5	61,3

APPENDICE AL CAPITOLO TERZO

GLI EFFETTI DELL'IMPOSTA COMUNALE PROPRIA SULLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Questa Appendice contiene alcune tabelle, costruite sui dati forniti dalla Relazione tecnica allo Schema di Decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 agosto 2010, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42*, che illustrano alcuni effetti quantitativi derivanti dall'introduzione dell'Imposta Municipale Propria.

Tale schema di Decreto, come è stato illustrato nel primo capitolo, prevede la devoluzione ai Comuni del gettito di alcune imposte che, in una prima fase transitoria, dovrebbe confluire in un Fondo sperimentale di riequilibrio, composto di due sezioni. La prima è finanziata con le imposte indirette (imposta di registro e di bollo, le imposte ipotecaria e catastale, le imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, le tasse ipotecarie) e i tributi speciali catastali; la seconda è alimentata invece dalle imposte dirette (imposta sul reddito delle persone fisiche e cedolare secca sugli affitti).

Nella Relazione tecnica, la previsione per il 2011 è effettuata sulla base dei gettiti correnti, ridistribuiti, ove necessario, in base all'ubicazione degli immobili tra Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e Regioni a Statuto Speciale. La Tabella A1 riporta la composizione totale e delle due sezioni del Fondo sperimentale di riequilibrio per il complesso delle RSO.

Tabella A1
Finanziamento del Fondo sperimentale di riequilibrio
(milioni di euro)

Entrate	2011
Imposta di registro e imposta di bollo	3962,5
Imposta ipotecaria e catastale	1790,0
Tasse ipotecarie e tributi speciali catastali	117,3
TOTALE Prima Sezione	5869,8
IRPEF sui redditi fondiari	5678,2
Cedolare secca	2364,0
TOTALE Seconda Sezione	8042,2
TOTALE	13912,0

La parte più rilevante del Fondo è costituita dall'IRPEF sui redditi fondiari, seguita dal gettito dell'imposta di registro e imposta di bollo. Il gettito previsto per la nuova cedolare secca sugli affitti è pari a oltre 2,3 miliardi di euro.

L'ammontare totale del Fondo non corrisponderà necessariamente alla somma dei gettiti delle imposte devolute; infatti, sarà determinato sulla base dei trasferimenti fiscalizzabili. La parte eccedente sarà attribuita allo Stato sotto forma di compartecipazione. L'aliquota di compartecipazione dello Stato dipenderà quindi, di anno in anno, dall'ammontare dei trasferimenti fiscalizzabili. Questi sono riportati nella Tabella A2, dove viene anche evidenziato il loro ammontare al netto dei tagli previsti dalla manovra per il 2011-2013.

Anche in questo caso, si riportano i dati relativi al solo complesso delle RSO.

Tabella A2
Ammontare dei trasferimenti fiscalizzabili soppressi ai Comuni
(milioni di euro)

Anni	Trasferimenti fiscalizzabili ex COPAFF	Trasferimenti fiscalizzabili al netto dei “tagli”
2011	12.566	11.243
2012	12.592	10.388
2013	12.677	10.474

Sulla base di queste informazioni, l'ammontare della compartecipazione statale risulterebbe pari a circa 1,9 miliardi di euro per il 2011, calcolati come differenza tra il gettito totale delle entrate devolute e la somma del gettito dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica e dell'ammontare dei trasferenti fiscalizzabili.

A regime, invece, i Comuni potranno contare su un'Imposta Municipale Propria, che, nell'ipotesi di possesso di immobili diversi da quello principale, è stata quantificata nella Relazione tecnica come riportato nella Tabella A3, sulla base di un modello di microsimulazione per il gettito IRPEF (base 2009) e dei dati contenuti nei certificati consuntivi dei Comuni per il gettito ICI (base 2008).

Tabella A3
Imposte sostituite dall'IMUP sul possesso
(stime, milioni di euro)

Imposte	Gettito
IRPEF sui redditi fondiari da immobili non locati	1.545
Addizionale regionale IRPEF	79
Addizionale comunale IRPEF	26
ICI	9.920
Totale	11.570

CAPITOLO 4

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO

Nei Paesi ad elevato grado di decentramento i governi locali possono produrre esternalità negative per la finanza pubblica, attraverso livelli troppo elevati di spesa e di indebitamento; il problema assume particolare rilevanza se sussistono ragionevoli aspettative di ancora di salvezza da parte del Governo centrale, nei momenti di difficoltà. Inoltre, la sovrapposizione delle competenze e l'assenza di un legame stretto tra autonomia di spesa ed autonomia di entrate contribuiscono a ridurre il senso di responsabilità finanziaria dei governi decentrati.

Il problema della disciplina fiscale si è posto in modo particolare per i Paesi europei, tenuti al rispetto dei vincoli imposti alla finanza pubblica dal Patto di stabilità e crescita. Il Governo centrale è l'unico responsabile per il rispetto degli impegni europei, ma i governi regionali e locali possono, come si è detto, contribuire in modo significativo a determinare il disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche e il problema è potenzialmente tanto più rilevante quanto maggiore è la quota di spesa pubblica che gli enti decentrati si trovano a gestire. La maggior parte dei Paesi europei ha dunque adottato provvedimenti volti ad accrescere il grado di controllo del Governo centrale sulla finanza locale e le soluzioni adottate hanno caratteristiche differenti, a seconda dei meccanismi introdotti per incentivare i livelli inferiori di governo a rispettare le regole di bilancio.

In linea generale si possono rilevare due approcci al problema: quello cosiddetto *cooperativo* e quello delle *regole fiscali*, stabilite attraverso disposizioni di legge. Con il primo, caratterizzato da un elevato grado di flessibilità, il contributo dei diversi livelli di governo al rispetto della disciplina fiscale è determinato sulla base di un processo partecipativo e le decisioni in materia coinvolgono tutti i soggetti interessati. Esso è di solito applicato dagli Stati federali, come riconoscimento del ruolo costituzionale dei governi decentrati. Il secondo approccio, tipico degli Stati unitari, con il contributo dei diversi enti territoriali stabilito per legge, si caratterizza per un elevato grado di rigidità e, almeno *ex ante*, potrebbe sembrare più efficace. In realtà, nell'uno e nell'altro caso, le possibilità di successo sono affidate alla corretta applicazione di meccanismi di sanzioni e di incentivi. Nel panorama europeo, si rifanno all'approccio *cooperativo* Austria, Belgio, Germania e Olanda; seguono il secondo approccio Italia, Francia, Spagna, Portogallo e Paesi Scandinavi.

In Italia, il Patto di stabilità interno (PSI) è stato introdotto con la Legge finanziaria per il 1999 (art. 28): *“nel quadro del federalismo fiscale, ...le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo”*.

Dalla sua introduzione, il PSI è stato modificato ogni anno dalla Legge finanziaria, o in riferimento ai soggetti coinvolti, o all'obiettivo, o ai meccanismi sanzionatori o alle procedure di monitoraggio, con ripercussioni sulla credibilità del patto stesso e sulla capacità di programmazione finanziaria degli enti locali.

Pur senza entrare nel dettaglio delle norme stabilite di anno in anno, vengono di seguito illustrati i principali problemi e modifiche intervenute, con un approfondimento sul PSI 2009-2011. Viene anche presentata un'analisi degli effetti del Patto per i 15 Comuni oggetto di indagine nel periodo 2009-2011. Infine viene discussa la possibilità di "regionalizzazione" del PSI, con particolare riferimento all'esperienza della Regione Piemonte.

4.1 Enti soggetti al PSI ed obiettivi

In fase di prima applicazione, erano soggetti alle regole del Patto tutti i comuni, indipendentemente dalla dimensione demografica. Nel 2001 e nel 2002 furono esclusi gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Nel 2005 e nel 2006 la platea degli enti non soggetti al Patto fu ristretta ai comuni inferiori a 3.000 abitanti. Dal 2007 restano di nuovi esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Gli obiettivi sono quasi sempre stati definiti sul saldo di bilancio, variamente definito. Solo nel 2005 e nel 2006 sono stati introdotti obiettivi sulla crescita della spesa.

Gli obiettivi definiti rispetto ai saldi di bilancio hanno il vantaggio di non incidere sulla composizione del bilancio; con un vincolo sul saldo, infatti, a differenza di uno sulla spesa, il governo locale mantiene la libertà di decidere come rispettarlo, se tagliando le spese (e nel caso, quali), se aumentando le entrate o con un mix delle due alternative. Inoltre, un vincolo sui saldi è utile anche in un contesto dinamico, perché previene forme di *bilancio soffice*, che poi tendono comunque a scaricarsi in futuro sul bilancio centrale. È però evidente la necessità che gli enti territoriali abbiano qualche grado di autonomia nel modificare il livello del prelievo locale, anche se il legislatore italiano è andato spesso nella direzione opposta. D'altra parte, gli obiettivi sui saldi non garantiscono il controllo della dinamica della spesa degli enti locali, obiettivo che deve essere perseguito con altri strumenti, quali il taglio dei trasferimenti erariali. Se questo fosse accompagnato da maggiore autonomia tributaria, introdurrebbe un forte incentivo al controllo dei flussi di spesa a livello locale, stante il maggiore costo politico del finanziamento della spesa.

Un problema ulteriore riguarda la definizione del saldo rilevante per l'obiettivo.

Una prima questione è se sia opportuno fare riferimento al saldo complessivo o solo al saldo di parte corrente, ovvero escludendo le spese in conto capitale. Il saldo complessivo è coerente con gli obblighi europei (che non prevedono la *golden rule*, ovvero la possibilità che un governo si indebiti solo per finanziare spese in conto capitale); ha inoltre il vantaggio di non incentivare operazioni poco trasparenti sui bilanci, vale a dire lo spostamento di spese correnti tra le spese in conto capitale. Tuttavia, data la natura particolare delle spese di investimento, che presentano un'elevata variabilità annuale, un tetto rigido sul saldo complessivo potrebbe penalizzare o avvantaggiare i diversi enti in modo del tutto casuale. Una possibile soluzione sarebbe quella di introdurre un vincolo rigido sull'aggregato dei bilanci di sottoinsiemi dei comuni (ad esempio, i comuni divisi per classi dimensionali) e - con un sistema di bonus - consentire ai singoli enti locali di violare il patto in qualche anno, sulla base delle loro esigenze di investimento, rientrando poi negli anni successivi. Una soluzione più semplice è quella di prendere come saldo di riferimento quello ottenuto come media dei saldi di un certo numero di anni precedenti. Altre perplessità circa il vincolo sul

Tavola 3
Obiettivi del PSI

Anno	Obiettivo
1999	Miglioramento del saldo corrente di cassa, in misura pari al maggiore importo risultante dal calcolo dell'1,1% della spesa corrente o del 3 % della differenza tra incassi e spese correnti.
2000	Come nel 1999, con modifiche al calcolo del saldo finanziario, nel seguente modo: entrate correnti al netto dei trasferimenti erariali ordinari e perequativi e delle entrate straordinarie + entrate del Titolo IV inclusi i proventi delle dismissioni immobiliari al netto delle entrate derivanti dalla vendita dei valori immobiliari e dei trasferimenti statali in conto capitale, entrate straordinarie e riscossioni di crediti - spese correnti al netto degli interessi e degli oneri straordinari.
2001	Disavanzo di cassa non superiore a quello del 1999, al netto delle spese per interessi passivi e di quelle per l'assistenza sanitaria, aumentato del 3%.
2002	Saldo di cassa non peggiore del saldo programmatico, ottenuto peggiorando del 2,5% il saldo del 2000; spesa corrente rilevante ai fini del calcolo del saldo non superiore al corrispondente valore del 2000 aumentato del 6% (sia pagamenti sia impegni).
2003	Miglioramento del disavanzo finanziario, di cassa e di competenza; saldo programmatico uguale al saldo 2001. Nuova definizione del saldo finanziario: - entrate finali al netto anche della compartecipazione all'IRPEF oltre che delle altre voci (trasferimenti correnti e in conto capitale dallo Stato, dall'Unione Europea e da altri enti partecipanti al PSI, entrate da dismissioni immobiliari e finanziarie e dalla riscossione di crediti); - spese correnti al netto delle spese relative alle elezioni politiche e amministrative.
2004	Saldo programmatico ottenuto incrementando dell'1,7% (tasso d'inflazione programmato) il saldo programmatico 2003. Detrazione dalle spese dei maggiori oneri di personale relativi ai contratti 2002 – 2003, oltre alle altre voci (interessi passivi, spese per calamità naturali, spese sostenute sulla base di trasferimenti vincolati, spese per elezioni amministrative).
2005	Introduzione di un "tetto" alla crescita della spesa corrente e in conto capitale. Complesso dei pagamenti di ciascun ente non superiore alla spesa annua media del triennio 2001–2003, incrementata dell'11,5% (per gli enti locali con spesa corrente pro capite inferiore alla media della classe demografica di appartenenza nello stesso triennio) o del 10% (per i restanti enti locali). Escluse dal vincolo: spese di personale, acquisizione di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale, concessioni di crediti, spese per calamità naturali in stato di emergenza e spese per interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, spese in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione Europea, comprese le corrispondenti quote di parte nazionale. Tetto "sforabile" solo per le spese d'investimento e nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni immobili, mobili, nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità.
2006	Spese soggette al vincolo: spese correnti al netto di spese di personale, di carattere sociale, per interessi passivi, per calamità naturali, per debiti fuori bilancio, per funzioni trasferite o delegate spese in conto capitale al netto delle spese derivanti da trasferimenti in conto capitale alle A. P., da concessioni di crediti, da calamità naturali e da funzioni trasferite o delegate.
2007	Ripristino dell'obiettivo sui saldi finanziari. Per ciascun ente, correzione pari alla somma algebrica di due diverse componenti: riduzione nel 2007 del 50% del disavanzo medio registrato nel triennio 2003-2005; per tutti i comuni, miglioramento del saldo in misura pari al 3,4% dei pagamenti correnti effettuati in media nel periodo 2003-05.
2008	Obiettivo determinato in termini di competenza "mista", dato dalla somma algebrica dei dati di competenza (accertamenti e impegni) per le entrate e le spese correnti ed i dati di cassa (riscossioni e pagamenti) per le entrate e le spese di parte capitale. Obiettivi differenti per gli enti con saldo finanziario positivo rispetto a quelli con saldo finanziario negativo.

saldo complessivo concernono i possibili effetti negativi sugli investimenti; per qualunque governo, nazionale o locale, è sempre più facile “tagliare” gli investimenti che la spesa corrente, che è molto più rigida e dove le resistenze politiche sono molto più forti.

Una seconda questione concerne la natura del saldo, ovvero se sia opportuno fare riferimento al saldo di competenza (che è rilevante in sede europea) o al saldo di cassa. La soluzione migliore è senz’altro quella di porre l’obiettivo sia sul saldo di competenza sia sul saldo di cassa, sia per un totale controllo dei flussi sia perché sui flussi di cassa esistono informazioni molto più tempestive a livello centrale, il che implica un più agevole monitoraggio dei comportamenti degli enti locali.

La Tavola 3 illustra gli obiettivi per il periodo 1999 – 2008 e mette bene in evidenza le numerose modifiche apportate di anno in anno.

Alcune novità degne di rilievo sono state introdotte dalla legge finanziaria per il 2008, la più importante delle quali è l’abbandono della verifica del saldo in termini sia di competenza che di cassa e l’introduzione di un nuovo criterio cosiddetto di *competenza ibrida* o *competenza mista*, che potrebbe consentire una maggiore elasticità dell’azione dei Comuni nella programmazione degli investimenti, spostando il vincolo alla fase del pagamento. La competenza mista implica infatti che: a) per la parte corrente, il saldo viene calcolato come differenza tra accertamenti di entrata e impegni si spesa; b) per la parte in conto capitale, il saldo viene calcolato come differenza tra incassi e pagamenti; c) il saldo complessivo è la somma dei due - corretto con coefficienti ad hoc.

Tavola 4
Modalità di calcolo della competenza mista

- a) Entrate accertate nel 2007, sul Titolo I +
- b) Entrate accertate nel 2007, sul Titolo II +
- c) Entrate accertate nel 2007, sul Titolo III –
- d) Spese impegnate nel 2007, sul Titolo I =
- e) Saldo finanziario di competenza corrente, 2007 –

- f) Entrate riscosse nel 2007, sul Titolo IV, categorie da 1 a 5 -
- g) Spese pagate nel 2007, sul Titolo II, interventi da 1 a 9 =
- h) Saldo finanziario di cassa in conto capitale, 2007

- i) Saldo finanziario di competenza mista, 2007 =
Saldo finanziario di competenza corrente, 2007 +
Saldo finanziario di cassa in conto capitale, 2007

L’adozione del saldo di competenza mista dovrebbe avere risolto i problemi di destinazione dell’avanzo di amministrazione, venutisi a creare nel 2007, con il ritorno al saldo finanziario come obiettivo di riferimento; l’avanzo di amministrazione, secondo regole in linea con quelle europee, non era stato infatti considerato tra le entrate dell’esercizio utili ai fini del saldo finanziario. L’introduzione del principio della competenza mista svincola l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione dalle norme del Patto. Potrebbe invece avere creato qualche

problema ai comuni che nel triennio 2003-2005 avevano registrato riscossioni inferiori agli accertamenti o che avevano effettuato pagamenti superiori agli impegni. La Tavola 4 illustra le modalità di base di calcolo del saldo di competenza mista.

4.2 Le sanzioni

Nella sua versione originaria (triennio 1999-2001), il PSI non prevedeva un vero e proprio meccanismo sanzionatorio, aveva la natura di esortazione programmatica; era una sorta di dichiarazione generale che in caso di sanzione comminata dall'Unione Europea, questa sarebbe stata condivisa tra gli enti responsabili

A partire dal 2002, il sistema è stato modificato, con l'introduzione di due diversi meccanismi sanzionatori: riduzione dell'importo dei trasferimenti erariali spettanti (mai entrata in vigore, per dubbi di incostituzionalità) e limiti all'assunzione di nuovo personale. Dal 2003 al 2006 le sanzioni consistono nel divieto di assunzioni a qualsiasi titolo, nell'obbligo di ridurre la spesa per acquisto di beni e servizi ad un livello predeterminato e nel divieto di ricorso all'indebitamento per le spese d'investimento.

La legge finanziaria per il 2007 ha introdotto ulteriori modifiche in tema di sanzioni, prevedendo per gli enti inadempienti l'incremento automatico dello 0,3% dell'addizionale comunale all'IRPEF a carico dei cittadini residenti nel comune inadempiente. Questo meccanismo non ha tuttavia mai effettivamente operato è stato successivamente modificato dal D.L. 112/2008: in caso di mancato rispetto del Patto, per gli anni 2008-2011, viene prevista a carico del Comune inadempiente la riduzione - per un importo pari alla differenza, se positiva, tra il saldo programmatico e il saldo reale, e comunque per un importo non superiore al 5% - dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno per l'anno successivo. Valgono inoltre le consuete limitazioni, che si applicano nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: non è consentito impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; non si può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; non si può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo. È stata poi prevista la non applicazione delle sanzioni per il 2008, nel caso in cui il superamento del livello del saldo fosse dovuto a pagamenti relativi a spese d'investimento effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti prima dell'entrata in vigore della norma, a condizione che l'ente avesse rispettato il Patto nel triennio 2005-2007 e che avesse registrato nel 2008 impegni di spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005-2007.

I meccanismi sanzionatori automatici come gli aumenti delle aliquote hanno però lo svantaggio di scattare indipendentemente dall'entità della violazione del Patto e ciò non solo non è ragionevole, ma può introdurre un incentivo a *spendere* in misura maggiore. Inoltre la punizione sarebbe a carico dei cittadini e non degli amministratori responsabili del mancato rispetto del Patto (che potrebbero essere poi puniti in seguito dai cittadini in termini elettorali). Sarebbe invece opportuno commisurare la sanzione al danno e comunque non accollarla solo ai cittadini.

Dal 2009, le sanzioni per il mancato rispetto del Patto consistono nella riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato; nell'obbligo di impegnare spese correnti in misura non superiore al più basso livello dell'ultimo triennio; nel divieto di indebitamento per finanziare spese di investimento; nel divieto di assunzioni a qualsiasi titolo e nella riduzione di indennità e gettoni di presenza agli amministratori. Viene parallelamente introdotto un meccanismo premiante per gli enti che rispettano il Patto, che consiste nella possibilità di peggiorare, nell'anno successivo a quello di riferimento, il saldo valido ai fini della verifica del rispetto del Patto.

4.3 Patto di stabilità 2009-2012

Per il 2009 il PSI si riferisce, come nel 2008, ai comuni con più di 5.000 abitanti e si sostanzia in un vincolo alla crescita del saldo finanziario; più in particolare, l'obiettivo è, per ogni anno del triennio, il miglioramento del saldo finanziario, calcolato in termini di competenza mista.

Il miglioramento richiesto non è uguale per tutti gli enti. Vengono individuate quattro tipologie di enti: enti che hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario positivo 2007; enti che non hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario positivo; enti che hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario negativo 2007; enti che non hanno rispettato il patto 2007 ed hanno un saldo finanziario negativo 2007.

Gli obiettivi per gli anni 2010-2012 sono definiti, oltre che dal D.L. 112/08, che sancisce gli obiettivi del PSI per i Comuni per gli anni 2009-2011, dal D.L. 2/10 (L. 42/2010), che introduce alcune innovazioni marginali rispetto al predetto decreto e, infine, dal D.L. 78/10, che, nell'ambito della manovra di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, prevede un taglio dei trasferimenti correnti erariali come contributo al risanamento dei conti pubblici nazionali.

In particolare, il D.L. 112/08 prevede che per gli anni 2010-2011 i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti conseguano un saldo di competenza mista pari a quello conseguito nel 2007, migliorato o peggiorato di una percentuale a seconda dei casi stabiliti dalla stessa norma. La Tabella 24 illustra in dettaglio gli obiettivi per il periodo 2009-2011 delle quattro tipologie di enti. Per il 2010 le regole del PSI prevedono in pratica che tutti gli enti si trovino in avanzo o in prossimità del pareggio.

Tabella 24
Obiettivi del PSI, 2009-2011

	Saldo finanziario 2007	
	Negativo	Positivo
Ente che ha rispettato il patto di stabilità nel 2007	Obiettivo 2009: 48% Obiettivo 2010: 97% Obiettivo 2011: 165%	Obiettivo 2009: - 10% Obiettivo 2010: - 10% Obiettivo 2011: 0
Ente che non ha rispettato il patto di stabilità nel 2007	Obiettivo 2009: 70% Obiettivo 2010: 110% Obiettivo 2011: 180%	Obiettivo 2009: 0 Obiettivo 2010: 0 Obiettivo 2011: 0

In altri termini, per gli enti considerati virtuosi, ovvero quelli con saldo 2007 positivo, l'effetto dell'applicazione del Patto è espansivo; infatti, essi possono peggiorare il saldo di riferimento nel caso di Patto 2007 rispettato, mentre devono mantenere un saldo pari a quello di riferimento nel caso di Patto non rispettato. Per gli enti considerati non virtuosi, quelli con saldo 2007 negativo, la manovra è invece restrittiva; essi devono infatti migliorare il saldo di riferimento, con manovre di maggiore impatto nel caso non abbiano rispettato il patto 2007.

Il D.L. 2/2010 introduce qualche innovazione.

Innanzitutto, proroga anche per il 2010 le disposizioni previste dalla L. 33/2009: in particolare, gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2008, hanno un rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale per classe demografica ed hanno infine impegni di spesa corrente nel 2009 (al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente) non superiori a quelli medi del triennio 2006-2008, possono escludere dal saldo utile ai fini del Patto per il 2010, un importo, non superiore a quello autorizzato dalla Regione di appartenenza, per i pagamenti in conto residui per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ed i pagamenti per spese in conto capitale per impegni già assunti, finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione.

In secondo luogo, esclude dal calcolo del saldo finanziario le risorse provenienti dall'Unione europea e le relative spese correnti e in conto capitale.

In terzo luogo, prevede una diversa base di calcolo per un ristretto numero di enti caratterizzati da entrate straordinarie dovute ad emolumenti di società quotate da loro partecipate e che abbiano rispettato il Patto per il 2007 e abbiano presentato un saldo positivo 2007: la nuova base di calcolo è pari alla media dei saldi del quinquennio 2003/2007, calcolati in termini di competenza mista.

Infine, il più recente D.L. 78/2010, che definisce la manovra di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, stabilisce una decurtazione lineare dei trasferimenti correnti dallo Stato, lasciando immutati gli obiettivi previsti dai provvedimenti precedenti, che dunque si cumula agli altri obblighi già stabiliti per i Comuni.

Per dare un'idea dell'impatto delle norme del PSI nel 2010 e nel 2011, la Tabella 25 riporta gli obiettivi misurati in euro pro capite e in riduzione percentuale della spesa complessiva per l'insieme dei Comuni di ciascuna Regione (i dati sono di fonte IFEL).

Nel 2010, tra le Regioni più colpite si evidenziano il Molise e l'Umbria, mentre sul versante opposto si colloca il Lazio, con soli 3 euro pro capite necessari per il conseguimento dell'obiettivo; ciò è però dovuto all'esclusione dal Patto 2010 del Comune di Roma. In termini di incidenza sulla spesa, la correzione colpisce maggiormente i Comuni del Sud.

Nel 2011, la correzione risulta molto più pesante, se si considerano congiuntamente le norme del Patto e quelle della manovra di finanza pubblica (taglio lineare dei trasferimenti).

Tabella 25
Effetti del PSI 2010-2011, per Regione

	Effetti del PSI (saldo obiettivo) Euro pro capite		Incidenza % sulla spesa	
	2010	2011	2010	2011
	Piemonte	11,9	137,5	1,0
Lombardia	26,7	89,6	2,5	8,3
Veneto	16,2	75,4	1,6	7,5
Emilia	36,0	89,9	3,2	7,9
Liguria	14,0	69,1	1,1	5,2
Toscana	30,0	85,0	2,7	7,6
Umbria	60,0	133,6	4,3	9,7
Marche	21,5	89,1	2,0	8,4
Lazio	2,8	141,2	0,2	12,1
Abruzzo	26,0	98,5	2,8	10,5
Molise	62,9	97,7	5,9	9,2
Campania	16,5	89,6	1,6	8,6
Puglia	28,1	75,8	3,6	9,7
Basilicata	28,8	89,2	3,1	9,7
Calabria	23,2	82,9	2,6	9,1

4.4 Il PSI 2009-2011 per i 15 Comuni

Sulla base delle informazioni disponibili sul sito del Ministero dell'Interno e dei quadri forniti da CGIL Lombardia, è stato possibile ricostruire le manovre correttive richieste dal PSI 2009-2011 ai 15 Comuni oggetto della ricerca.

Tabella 26
PSI 2009-2011, per Comune

	Adempiente	Saldo finanziario di competenza mista	Importo annuo della manovra			Saldo finanziario di competenza mista obiettivo		
			2009	2010	2011	2009	2010	2011
	2007	2007						
Bergamo	SI	-1000	480	970	1.650	-520	-30	650
Brescia	SI	70.158	7.016	7.016	0	63.142	63.142	70.158
Como	SI	3.567	357	357	0	3.210	3.210	3.567
Cremona	SI	14.478	1.448	1.448	0	13.030	13.030	14.478
Darfo BT	SI	-1.635	785	1.586	2.698	-850	-49	1.063
Lecco	SI	-560	269	543	924	-291	-17	364
Legnano	SI	1.851	185	185	0	1.666	1.666	1.851
Lodi	SI	4.194	419	419	0	3.775	3.775	4.194
Mantova	SI	-6.404	3.074	6.212	10.567	-3.330	-192	4.163
Milano	SI	-122.119	58.617	118.455	201.496	-63.502	-3.664	79.377
Monza	SI	-18.454	8.858	17.900	30.449	-9.596	-554	11.995
Pavia	SI	3.985	399	399	0	3.586	3.586	3.985
Sesto SG	SI	2.517	252	252	0	2.265	2.265	2.517
Sondrio	SI	-3.412	1.638	3.310	5.630	-1.774	-102	2.218
Varese	SI	7.978	798	798	0	7.180	7.180	7.978

La Tabella 26 illustra i risultati ottenuti.

Tutti i Comuni considerati hanno adempiuto al PSI nel 2007. Hanno però registrato un saldo finanziario di competenza mista negativo i Comuni di Bergamo, Darfo Boario Terme, Lecco, Mantova, Milano, Monza e Sondrio. Questi hanno dovuto e dovranno attuare manovre correttive, di annullamento del disavanzo, anche molto severe. Per gli altri otto Comuni, che invece hanno registrato un saldo positivo nel 2007, il PSI è espansivo, con la possibilità di peggiorare il saldo di bilancio nel biennio 2009-2010.

Per dare un'idea più precisa degli effetti del PSI, la Tabella 27 riporta l'ammontare pro capite della correzione richiesta ai Comuni (valori con segno positivo) con saldo finanziario negativo nel 2007 e del beneficio derivante da un saldo 2007 positivo (valori con segno negativo).

Tabella 27
Correzione pro capite PSI 2009-2011, per Comune

	Importo annuo della manovra Euro pro capite		
	2009	2010	2011
Bergamo	4,2	8,4	14,3
Brescia	-36,9	-36,9	0,0
Como	-4,3	-4,3	0,0
Cremona	-20,4	-20,4	0,0
Darfo BT	53,2	107,6	183,0
Lecco	5,7	11,6	19,7
Legnano	-3,3	-3,3	0,0
Lodi	-9,8	-9,8	0,0
Mantova	64,3	129,9	221,0
Milano	45,0	90,9	154,6
Monza	72,9	147,4	250,7
Pavia	-5,6	-5,6	0,0
Sesto SG	-3,1	-3,1	0,0
Sondrio	74,5	150,6	256,2
Varese	-9,7	-9,7	0,0

Sondrio è il Comune cui è richiesta la correzione più pesante nel triennio considerato. All'opposto, Brescia è il Comune con maggiore possibilità di espansione.

4.5 La regionalizzazione del PSI

Come è stato accennato nel primo capitolo la Legge Delega 42/2009 prevede la possibilità per le *“regioni di 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” (art. 17). Questa opzione riprende norme contenute in precedenti provvedimenti, la legge Finanziaria per il 2009 e la L. n. 33/2009, confermate dalla legge Finanziaria per il 2010.

La regionalizzazione del PSI, in altri termini, prevede che il Governo centrale fissi gli obiettivi generali di finanza pubblica ed il concorso degli enti locali al loro raggiungimento e che ciascuna Regione possa poi differenziare gli obiettivi dei Comuni ad essa appartenenti, sulla base delle specifiche condizioni finanziarie dei singoli enti. Ciò consentirebbe una compensazione dei risultati dei Comuni che rispettano e dei Comuni che non rispettano gli obiettivi loro assegnati.

L'opportunità di rendere flessibile il PSI, tenendo conto del fatto che nella realtà molti Comuni hanno conseguito risultati migliori degli obiettivi loro assegnati più che compensando gli enti inadempienti, è stata più volte ribadita, non solo dagli amministratori locali, ma anche in ambito accademico, soprattutto in relazione agli effetti depressivi sulla spesa per investimenti. Una maggiore flessibilità consentirebbe inoltre di sfruttare in pieno le capacità finanziarie del complesso degli enti locali di ciascuna Regione.

L'esperienza della Regione Piemonte

Il primo e più compiuto esempio di attuazione di PSI regionalizzato è quello della Regione Piemonte, che ha elaborato ben quattro proposte.

- Proposta 1: Ridefinizione ex ante degli obiettivi

Una prima proposta prevede che gli obiettivi specifici siano fissati prima dell'approvazione dei bilanci da parte dei Comuni, secondo due alternative. La prima prevede che la Regione indichi per ciascun Comune uno specifico sistema di vincoli, in funzione delle sue esigenze finanziarie; la seconda prevede invece la concessione per alcuni Comuni di un permesso annuale a non rispettare il PSI, motivato in base alle più rilevanti criticità di bilancio o alle necessità finanziarie derivanti dall'attività programmatica degli enti (in particolare, per attività d'investimento) e fruibile grazie al “surplus” generato dagli Enti “virtuosi”. Si tratta di un meccanismo molto flessibile, ma che richiederebbe una approfondita conoscenza della situazione finanziaria di tutti i Comuni. richiederebbe inoltre la costruzione di un adeguato sistema di incentivi per indurre i Comuni “virtuosi” a cedere *ex ante* il proprio “surplus”.

- Proposta 2: Aggiustamenti in itinere degli obiettivi

La seconda proposta prevede la creazione di un sistema di monitoraggio e di aggiustamenti *in itinere*, fermi restando gli obiettivi stabiliti dalla normativa nazionale. Nel corso della gestione dell'attività comunale, la Regione potrebbe correggere gli obiettivi, rendendoli più restrittivi per alcuni Comuni (ad esempio quelli che nell'esercizio di riferimento registrano entrate straordinarie) e meno restrittivi per altri (ad esempio, quelli più in difficoltà nel rispettare il PSI). Ai primi sarebbe attribuito un “credito” utilizzabile negli esercizi successivi, cui farebbe da contraltare l'obbligo per gli Enti del secondo gruppo di rientrare dal proprio “debito”.

- Proposta 3: I rainy day funds

La terza proposta prevede un meccanismo di tipo assicurativo, denominato “rainy day funds”. Ciascun Comune dovrebbe costituire, nei periodi di florida situazione finanziaria, un Fondo, al quale attingere nel caso di peggioramento dei saldi di bilancio. Tecnicamente più agevole

risulterebbe la creazione di un unico Fondo regionale, ma ciò richiederebbe la fissazione di regole stringenti per l'alimentazione ed i prelievi dal Fondo.

- Proposta 4: Il mercato dei permessi di sforamento

L'ultima proposta prevede che la Regione definisca un tetto di *deficit* complessivo per l'insieme dei Comuni e crei un mercato di diritti di *deficit*. I Comuni in difficoltà li potrebbero acquistare, ad un dato prezzo, dai Comuni più virtuosi. Il prezzo dipenderebbe anche dalle aspettative sull'evoluzione delle condizioni economiche finanziarie dei singoli enti.

La scelta della Regione Piemonte è costruita sulla base della seconda proposta, ovvero la creazione di un sistema di aggiustamento *in itinere* sulla base dei dati di monitoraggio, degli obiettivi definiti dalla normativa statale, che, quindi, verrebbero inizialmente mantenuti inalterati. L'8 febbraio 2010 è stato emanato il decreto della Presidente della Giunta Regionale, n. 3/R, "*Disciplina del Patto di stabilità interno degli enti locali piemontesi per l'anno 2010*".

Gli Enti soggetti al Patto restano quelli individuati dalla stessa normativa statale così come gli obiettivi e la loro quantificazione iniziale. Nel corso dell'anno, la Regione ha la facoltà di rimodulare gli obiettivi di alcuni Enti (previa consultazione degli stessi) per operare compensazioni incrociate, fermo restando l'obiettivo aggregato garantito dalla Regione stessa nei confronti dello Stato.

Viene introdotto un articolato sistema di incentivi e sanzioni.

Gli enti che "cedono" parte del loro surplus (o del loro migliore risultato rispetto all'obiettivo) ricevono un premio, in termini di rilassamento degli obiettivi del Patto per gli anni successivi e di maggiori punteggi nei bandi regionali; gli Enti beneficiari devono invece garantire il rientro dal deficit negli anni successivi. È compito della Regione coordinare il meccanismo di incentivi e sanzioni (stanza di compensazione).

Per quanto riguarda le sanzioni, nel caso di rispetto dell'obiettivo aggregato, si applicano solo le eventuali sanzioni regionali nei confronti dei Comuni inadempienti; nel caso di non rispetto dell'obiettivo aggregato, si applicano le sanzioni previste dalla normativa statale, applicate in via prioritaria agli enti inadempienti.

È evidente che l'intero meccanismo può funzionare solo a condizione che ci siano enti disposti a cedere parte dei propri margini di manovra. Gli enti che non dovessero essere disponibili, è prevista una penalità, a valere sugli obiettivi del Patto 2011, modulata in ragione della quota di obiettivo 2010 non sfruttata.

Altre esperienze

Più di recente, lo scorso 28 luglio, anche la Regione Toscana ha approvato una legge regionale recante nuove disposizioni sul patto di stabilità territoriale in Toscana.

Per gli enti soggetti al PSI secondo la norma statale e adempienti rispetto al PSI 2007, la Regione provvede ad adattare le regole ed i vincoli posti dal legislatore nazionale, fermo restando il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato in attuazione della normativa

nazionale. Le richieste dei Comuni di peggioramento del saldo di bilancio vengono valutate sulla base di due criteri:

1. non è ammesso il peggioramento del saldo obiettivo a copertura di spesa corrente;
2. ricevono priorità gli interventi in attuazione di piani e programmi regionali; quelli di smaltimento di residui passivi pregressi in conto capitale; gli interventi legati a situazioni di emergenza.

Sono inoltre previsti interventi regionali compensativi, al fine di incrementare la capacità di spesa complessiva del sistema regionale; la Regione può effettuare interventi compensativi in relazione al singolo esercizio tramite cessione di quote del proprio obiettivo programmatico, procedendo contestualmente alla rideterminazione dello stesso.

Per quanto riguarda il sistema di incentivi e sanzioni, agli enti locali il cui obiettivo è modificato in senso migliorativo, è riconosciuto, a valere sugli obiettivi del PSI relativo agli anni successivi, un peggioramento dell'obiettivo stesso, commisurato alla quota di patto ceduta, fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale. Come nel caso del Piemonte, la Regione può riconoscere a questi enti un maggiore punteggio nei bandi per la concessione di finanziamenti specifici.

Al contrario, agli enti il cui obiettivo è modificato in senso peggiorativo, la Regione richiede, per gli anni successivi, un miglioramento dell'obiettivo, fermo restando per ciascun anno l'obiettivo aggregato a livello regionale.

Questa legge ha fatto seguito ad un precedente provvedimento (dicembre 2009) di "compensazione verticale", ovvero la cessione di 100 milioni della quota di liquidità della Regione agli enti locali, che ha consentito a 32 Comuni di superare il patto di stabilità interno.

Altre due Regioni, Emilia-Romagna e Lombardia, si sono attivate per la realizzazione di un Patto di stabilità territoriale.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia, la Legge Regionale n. 23 del 6 novembre 2009, all'art. 4 (Patto di stabilità territoriale), prevede che la Regione provveda ad adattare per gli enti locali le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale riguardanti la disciplina del PSI, fermo restando il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato in attuazione della normativa nazionale. È la Giunta regionale che, con propria deliberazione, stabilisce le modalità applicative del patto di stabilità territoriale, nel rispetto di due principi fondamentali: flessibilizzazione delle spese per investimento e introduzione di meccanismi orientati a premiare gli enti virtuosi e gli interventi coerenti con la programmazione regionale. Nel bilancio viene istituito un Fondo finalizzato al finanziamento delle spese di investimento, escluse le spese di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito, nei limiti fissati dal patto di stabilità interno.

Alla Legge regionale ha fatto seguito, l'11 novembre 2009, un Accordo tra Regione, ANCI Lombardia ed UPI, con il quale la Regione ha messo a disposizione degli enti locali un plafond finanziario di 40 milioni di euro, utilizzabile dagli enti con i seguenti requisiti:

- a. avere rispettato il PSI nel 2008 o essere stato un ente commissariato o essere un ente di nuova istituzione;
- b. avere esaurito la possibilità di effettuare pagamenti nei limiti del patto e, comunque, possedere margini residui che non consentono di far fronte agli ulteriori pagamenti derivanti da obbligazioni in essere nel rispetto del patto;
- c. avere adeguata disponibilità di cassa per l'effettuazione dei pagamenti;
- d. impiego del plafond per spese effettivamente ed immediatamente liquidabili entro il 2009.

Il plafond è stato distribuito sulla base dei seguenti criteri di riparto:

- a. l'importo massimo di plafond autorizzato è stato conteggiato proporzionalmente all'ammontare complessivo dei residui passivi di conto capitale alla data del 31/12/2008;
- b. l'eventuale eccedenza, rispetto all'effettiva disponibilità di cassa di ogni ente, è stata ulteriormente riproporzionata, in base al suddetto stock di residui, tra i comuni e le province capienti;
- c. l'ulteriore, eventuale eccedenza, rispetto all'ammontare dei pagamenti da escludere dal Patto, verrà ulteriormente riproporzionata tra gli enti capienti.

L'Accordo prevede anche che, per gli anni successivi al 2009, Regione, ANCI Lombardia ed UPI si impegnino *“a definire dei criteri e nuove modalità orientate alla sistematizzazione del patto di stabilità territoriale”*. Non sembra comunque che, ad oggi, siano stati fatti ulteriori passi avanti.

Infine, la Regione Emilia Romagna, il 14 dicembre 2009, ha adottato una Delibera (Patto di stabilità di comuni e province anno 2009, autorizzazione al superamento dei saldi finanziari del patto di stabilità interno per l'anno 2009), con la quale ha autorizzato, fino all'importo massimo complessivo di 70 milioni di euro, alcuni Comuni e Province all'effettuazione dei pagamenti esclusi dal PSI ai sensi del D.L. n.5/2009²⁴.

²⁴ Si tratta dei pagamenti in conto residui per spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti; dei pagamenti per spese in conto capitale finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione; dei pagamenti per le spese relative agli investimenti degli enti locali per la tutela della sicurezza pubblica nonché gli interventi temporanei e straordinari di carattere sociale immediatamente diretti ad alleviare gli effetti negativi della straordinaria congiuntura economica sfavorevole destinati a favore di lavoratori e imprese ovvero i pagamenti di debiti pregressi per prestazioni già rese nei confronti dei predetti enti.

CAPITOLO 5

LO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI FINANZA REGIONALE

Questo capitolo è dedicato ad illustrare i contenuti dello Schema di decreto legislativo *in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, emanato lo scorso 11 ottobre. L'analisi è circoscritta alle Regioni a Statuto ordinario e non fa riferimento alle disposizioni relative alle Province.

Il primo paragrafo offre un quadro sintetico ma significativo dei differenziali territoriali in termini di reddito, occupazione e povertà, che fotografa la cornice all'interno della quale andranno ad inserirsi i nuovi meccanismi di finanziamento e perequazione delle amministrazioni regionali. Il secondo paragrafo descrive e discute le disposizioni relative all'autonomia tributaria delle Regioni; il terzo si sofferma sul tema dei fabbisogni e costi standard nella sanità; il quarto paragrafo, infine, discute i meccanismi di finanziamento e perequazione per i servizi essenziali e per le spese non essenziali.

5.1 differenziali regionali

È questione nota che molte delle difficoltà del processo di attuazione del decentramento in Italia originano dalle profonde differenze tra le Regioni italiane, soprattutto per quanto riguarda il grado di sviluppo economico. La Tabella 28 fornisce un quadro generale del divario territoriale Nord-Sud.

La Lombardia è la regione più ricca, con un PIL pro capite che è quasi il doppio di quello della Campania e delle Calabria, le Regioni più povere, ma anche tutte le altre Regioni del Sud hanno un valore inferiore alla media nazionale. E i dati sulla povertà relativa indicano che il 65% delle famiglie povere risiede nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord meno di 7 famiglie su 100 si trovano in condizioni di povertà²⁵. Ciò non sorprende se si considerano gli enormi scostamenti nei tassi di occupazione: alcune Regioni del Nord hanno tassi di occupazione compresi tra il 65 e il 70%, mentre a Sud i tassi di occupazione sono di poco superiori al 40%.

Le profonde differenze di reddito tra le Regioni producono differenze significative nella capacità fiscale, ovvero nella capacità di raccogliere gettito sul territorio, come mette bene in evidenza la Figura 15, che illustra il gettito pro capite dell'IRPEF in ciascuna Regione a Statuto ordinario: a fronte di un gettito medio pro capite nelle Regioni del Centro-Nord pari a 2.755 euro, la media delle Regioni del Sud è solo di 1.450 euro.

Ciò implica una minore capacità di finanziamento della spesa regionale, che è invece distribuita in modo abbastanza uniforme sul territorio, e richiede pertanto un rilevante intervento perequativo da parte dello Stato. La Figura 16 illustra: i trasferimenti statali pro capite sono una funzione inversa del PIL pro capite regionale, proprio allo scopo di garantire

²⁵ ISTAT, Statistiche in breve, *La povertà relativa in Italia nel 2007*, 4 novembre 2008.

alle Regioni con minore capacità fiscale la possibilità di finanziare più o meno gli stessi livelli di spesa pro capite delle Regioni che invece, essendo caratterizzate da un maggior grado di sviluppo economico e quindi di reddito, raccolgono un gettito più rilevante dai tributi propri.

Tabella 28*
I differenziali regionali (ISTAT, 2007)

Regioni a S.O.	Popolazione	Popolazione per età (%)		Area (km ²)	PIL (euro pro capite)	Incidenza di povertà relativa (%)	Tasso di occupazione
		0-14	>65				
Piemonte	4.377	12,4	22,5	25339	28.563	6,6	65,8
Lombardia	9.594	13,7	19,6	23861	33.419	4,8	66,8
Veneto	4.803	13,9	19,3	10391	30.244	3,3	65,8
Liguria	1.609	11,2	26,7	5421	26.821	9,5	63,8
Emilia Romagna	4.250	12,6	22,6	22124	32.130	6,2	70,3
Toscana	3.658	12,2	23,2	22997	28.415	4	64,8
Umbria	879	12,5	23,2	8456	24.486	7,3	64,6
Marche	1.545	13,1	22,5	9694	26.499	6,3	64,8
Lazio	5.527	13,8	19,3	17207	30.302	7,9	59,7
Abruzzo	1.317	13,2	21,3	10798	21.629	13,3	57,8
Molise	321	13,1	22,0	4438	19.868	13,6	53,6
Campania	5.801	17,2	15,5	13595	16.866	21,3	43,7
Puglia	4.073	15,5	17,6	19362	17.091	20,2	46,7
Basilicata	591	14,2	20,0	9992	18.677	26,3	49,6
Calabria	2.003	15,0	18,4	15080	16.880	22,9	44,9
Italia	59.375	14,0	19,9		26.020	11,1	58,65

* Fonte: M. F. Ambrosiano, M. Bordignon, F. Cerniglia, Prelievo e redistribuzione di welfare Nord/Sud: gli effetti ipotizzabili del federalismo fiscale nel Mezzogiorno, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 3, 2010

Figura 15
IRPEF per Regione
(euro pro capite, 2007)

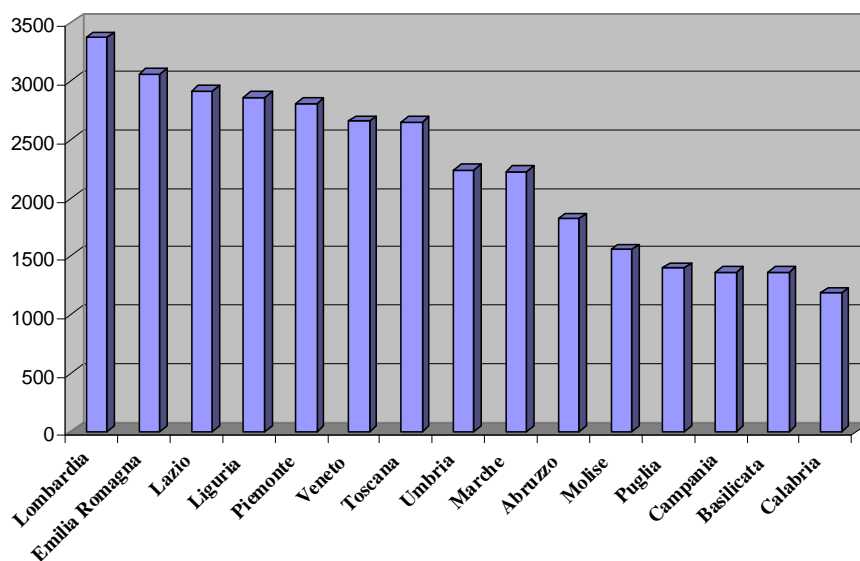
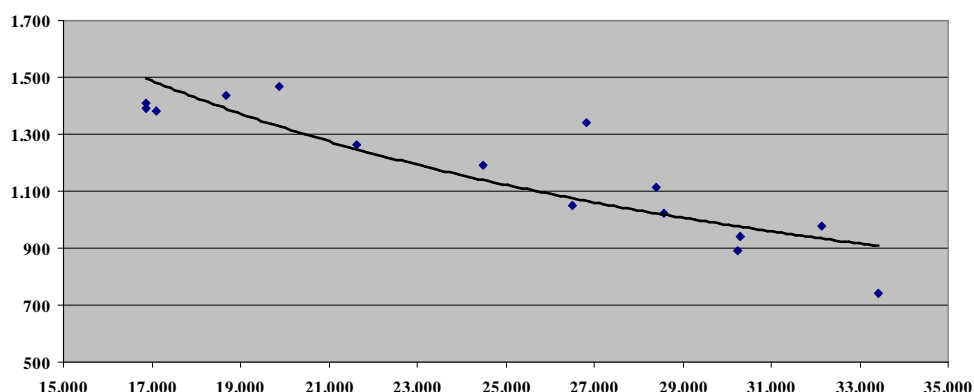
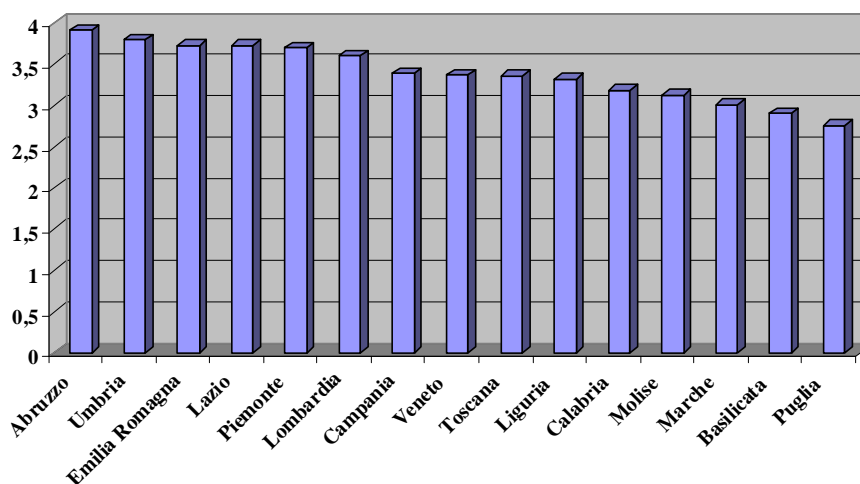


Figura 16
PIL pro capite e trasferimenti statali alle Regioni, 2007



Va anche sottolineato che la pressione tributaria regionale (calcolata come rapporto fra i tributi propri e il PIL regionale) non è molto difforme tra le diverse aree del Paese; ciascuna Regione preleva sotto forma di tributi propri una quota compresa tra il 2,8% e il 3,9% del PIL regionale (Figura 17).

Figura 17
Pressione tributaria regionale, 2007



È questo, in estrema sintesi, lo scenario all'interno del quale dovranno essere attuate le disposizioni per l'attuazione del federalismo fiscale, in particolare del recente Schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria delle Regioni e di spesa standard per la sanità.

5.2 La “nuova” autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario

Nello Schema di decreto legislativo si legge che le entrate tributarie che costituiscono fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario sono: addizionale all'IRPEF (artt. 2 e 5), compartecipazione all'IVA (art. 3), IRAP (art. 4), tributi propri e tributi propri derivati (art. 7). A queste entrate si aggiungono i trasferimenti dal fondo perequativo (art. 11). Vengono soppressi (art. 6) tutti gli altri tipi di trasferimenti correnti (generali e permanenti) e viene meno anche qualunque tipo di vincolo sull'utilizzo di tali risorse. Sono infine soppressi (art. 7), a decorrere dal 1° gennaio 2014, la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica e, a decorrere dal 2012, la compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina.

Il gettito dei tributi soppressi potrebbe essere compensato dai nuovi tributi (i cosiddetti tributi propri) che le Regioni potranno istituire, a partire dal 2013, purché non riguardino presupposti già assoggettati ad imposizione da parte dello Stato. Ma comunque il meccanismo individuato nella delega prevede anche una compensazione sotto forma di un innalzamento della attuale aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF, addizionale che subisce inoltre alcune modifiche.

Infatti, a decorrere dal 2012, l'addizionale all'IRPEF (la cui aliquota base è attualmente pari a 0,9%, ed è stata congelata dal governo, eccetto che per le regioni commissariate per i debiti sanitari, in attesa della attuazione della legge delega) viene rideterminata in modo da assicurare al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi e alla compartecipazione all'accisa sulla benzina; sono corrispondentemente ridotte le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, con l'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti.

Sembra opportuno sottolineare che la sostituzione della compartecipazione all'accisa sulla benzina, dei tributi e degli altri canoni soppressi con l'aumento dell'addizionale all'IRPEF implica effetti redistributivi a sfavore delle persone fisiche, sebbene naturalmente un'analisi più approfondita di questo punto richiederebbe di considerare gli effetti di traslazione delle nuove imposte rispetto a quelle precedenti.

Alle Regioni vengono restituiti margini di manovra su questo tributo, con la facoltà di aumentare o ridurre l'aliquota base, con il vincolo tuttavia che la maggiorazione non potrà essere superiore allo 0,5% fino al 2013, all'1,1% nel 2014 e al 2,1% a decorrere dal 2015.

In ogni caso, la maggiorazione superiore allo 0,5% non dovrà comportare maggiori oneri d'imposta per i contribuenti titolari di redditi da lavoro dipendente o da pensione, appartenenti ai primi due scaglioni di reddito. Inoltre, per evitare irrazionalità nella progressività dell'imposta, le Regioni potranno stabilire aliquote differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Vengono riconosciuti margini di manovra anche per quanto riguarda le detrazioni, con la possibilità di aumentare le detrazioni in favore della famiglia e sostituire con detrazioni altre misure di sostegno sociale quali sussidi e voucher. Qualunque misura che porti ad una riduzione del

gettito dell'addizionale non implica compensazioni di gettito da parte dello Stato e del fondo perequativo²⁶. La proposta del governo solleva qualche perplessità, su cui torneremo in conclusione di questo paragrafo.

La Tabella 29 contiene una stima del gettito potenzialmente derivante dall'aumento dell'aliquota dell'addizionale. È intuitivo che la distribuzione del gettito riproduce le profonde differenze tra le basi imponibili delle diverse Regioni.

Tabella 29
Stime del gettito dell'addizionale all'IRPEF, 2007

Regioni	Reddito imponibile IRPEF	Addizionale regionale all'IRPEF		
		0,5%	1,1%	2,1%
Piemonte	62662,1	313,3	689,3	1315,9
Lombardia	151455,9	757,3	1666,0	3180,6
Liguria	23279,9	116,4	256,1	488,9
Veneto	66235,2	331,2	728,6	1390,9
Emilia Romagna	65316,5	326,6	718,5	1371,6
Toscana	50272,0	251,4	553,0	1055,7
Umbria	10929,4	54,6	120,2	229,5
Marche	19402,0	97,0	213,4	407,4
Lazio	75945,9	379,7	835,4	1594,9
Abruzzo	14252,4	71,3	156,8	299,3
Molise	3123,6	15,6	34,4	65,6
Campania	47611,7	238,1	523,7	999,8
Puglia	35928,9	179,6	395,2	754,5
Basilicata	5317,1	26,6	58,5	111,7
Calabria	16021,7	80,1	176,2	336,5
Totale R.S.O.	647754,3	3238,8	7125,3	13602,8

Infine, l'eventuale riduzione dell'aliquota dell'addizionale non potrà comportare un gettito inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi ai Comuni. Infatti, a decorrere dal 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario abolisce i trasferimenti di parte corrente diretti al finanziamento delle spese dei Comuni, e istituisce una compartecipazione degli stessi all'addizionale regionale all'IRPEF, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. Per realizzare questo passaggio in forma progressiva e territorialmente equilibrata, ciascuna Regione istituisce un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio alimentato dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Le modalità di riparto del Fondo saranno stabilite previo accordo con i Comuni (questi aspetti sono stati illustrati in dettaglio nel primo capitolo).

²⁶ Tale possibilità è inibita alle Regioni impegnate con i Piano di rientro dei deficit sanitari. Restano inoltre fermi gli automatismi previsti della legislazione vigente nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

La Tabella 30 offre le informazioni relative ai trasferimenti correnti da ciascuna Regione al complesso dei Comuni che ricadono nel proprio territorio, che dovranno essere sostituiti dalla compartecipazione al gettito dell'addizionale all'IRPEF.

Tabella 30
Trasferimenti regionali correnti ai Comuni, 2007
(milioni di euro)

Regioni	Impegni	Pagamenti
Piemonte	206,5	202,9
Lombardia	76,6	74,3
Liguria	89,7	72,8
Veneto	105,8	93,2
Emilia Romagna	154,3	104,9
Toscana	375,7	428,2
Umbria	17,9	19,1
Marche	71,4	58,4
Lazio	436,6	323,4
Abruzzo	37,2	24,1
Molise	6,8	5,0
Campania	266,7	158,9
Puglia	277,1	340,1
Basilicata	47,1	39,6
Calabria	128,6	56,0
Totale R.S.O.	2298,2	2000,8

Si tratta, in aggregato, di un importo intorno ai 2 miliardi di euro, con profonde differenze tra un Regione e l'altra. A fronte dei quasi 437 milioni di euro che la Regione Lazio trasferisce ai suoi Comuni, la Lombardia ne trasferisce per esempio solo 76,6.

La Tabella 31 contiene invece i dati relativi al gettito regionale dell'addizionale all'IRPEF, calcolato applicando un'aliquota base pari all'1,3%. L'aliquota di equilibrio è una stima ed è stata calcolata come rapporto tra l'ammontare dei trasferimenti statali alle Regioni suscettibili di fiscalizzazione (indicati, con qualche margine di incertezza, nella Relazione della Copaff in circa 6,8 miliardi di euro) più il gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina (pari a 1,7 miliardi di euro) e la base imponibile dell'IRPEF, in ciascuna Regione. Nella Tabella 4 sono anche indicate le aliquote regionali della compartecipazione comunale all'addizionale all'IRPEF, calcolate come rapporto tra l'ammontare dei trasferimenti da sopprimere ai Comuni e il gettito dell'addizionale calcolato all'aliquota base.

Le differenze nelle aliquote regionali della compartecipazione comunale all'addizionale sono notevoli e dipendono dalle profonde differenze sia nei gettiti sia nei trasferimenti regionali ai Comuni. La Lombardia, ad esempio, ottiene dall'addizionale il gettito più elevato ed è anche la Regione con ammontare di trasferimenti correnti ai Comuni relativamente basso.

Tabella 31
Addizionale regionale all'IRPEF, 1,3%
(milioni di euro)

Regioni	Addizionale	Aliquota compartecipazione comunale
Piemonte	814,6	25,3
Lombardia	1968,9	3,9
Liguria	302,6	29,6
Veneto	861,1	12,3
Emilia Romagna	849,1	18,2
Toscana	653,5	57,5
Umbria	142,1	12,6
Marche	252,2	28,3
Lazio	987,3	44,2
Abruzzo	185,3	20,1
Molise	40,6	16,7
Campania	619,0	43,1
Puglia	467,1	59,3
Basilicata	69,1	68,2
Calabria	208,3	61,7
Totale R.S.O.	8420,8	27,3

Accanto all'addizionale all'IRPEF resta la compartecipazione all'IVA, che fino al 2013 sarà calcolata sulla base della legislazione vigente, mentre a decorrere dal 2014, l'aliquota di compartecipazione sarà fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione, quella più ricca (cioè, con tutta probabilità, la Lombardia). Ai trasferimenti alle altre Regioni si farà fronte con il fondo perequativo, finanziato a partire dalla fiscalità generale (e non dunque solo con l'IVA). Si prevede inoltre anche una diversa modalità di riparto della compartecipazione all'IVA, non più attribuita, come avviene ora, sulla base dei consumi delle famiglie stimati dall'ISTAT, ma con un criterio più vicino agli effettivi gettiti regionali del tributo. Ciò dovrebbe penalizzare le Regioni dove più alta è l'evasione fiscale dell'IVA (alcune Regioni del Sud, ma non solo) a vantaggio delle altre Regioni.

Viene restituito alle Regioni anche un significativo grado di autonomia nella gestione dell'IRAP, anche se solo in una direzione, verso il basso. A decorrere dal 2014, le Regioni potranno infatti ridurre le aliquote dell'IRAP, fino ad azzerarle, a condizione che gli effetti di gettito gravino esclusivamente sui loro bilanci, senza quindi alcuna forma di compensazione da parte dello Stato e del Fondo perequativo. Inoltre, non sarà comunque possibile finanziare riduzioni dell'IRAP con aumenti dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF superiore allo 0,5%.

Lo Schema di decreto dispone infine che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitori gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto *dell'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva coerente*

con il livello massimo di spesa corrente (come indicato dalla Decisione di Finanza pubblica) e proponga al Governo le eventuali misure correttive.

Il giudizio sulla proposta del Governo sul piano tributario resta variegato. Da un lato, l'idea di puntare di più su un tributo ampio come l'IRPEF e ridurre invece la compartecipazione all'IVA va nella direzione di offrire alle Regioni più spazi di manovra sul lato delle risorse, anche se come si è detto questo avvantaggerà necessariamente di più le Regioni più ricche. Dall'altro, il depotenziamento dell'IRAP solleva qualche perplessità sulla distribuzione del carico fiscale delle Regioni, visto che come è noto l'IRPEF è un'imposta largamente evasa ed è prevalentemente composta dai redditi dei lavoratori dipendenti (a differenza dell'IRAP che invece grava anche sui professionisti e i lavoratori autonomi). Inoltre, alcuni vincoli imposti dal legislatore, probabilmente proprio per cercare di ovviare a questi difetti, quali la non tassabilità dei primi due scaglioni dei redditi dei lavoratori dipendenti, suscitano perplessità di legittimità costituzionale, in quanto introducono una discriminazione tra tipologie di reddito diverse. Infine, l'obiettivo di mantenere inalterata la pressione fiscale complessiva appare difficilmente raggiungibile (se una Regione aumenta i propri tributi un'altra deve ridurli?) ed in ogni caso appare lesiva dell'autonomia regionale. In un sistema di federalismo compiuto dovrebbero essere i cittadini regionali a decidere se il carico fiscale è eccessivo rispetto ai servizi ricevuti, non lo Stato centrale.

5.3 Classificazione delle spese e fabbisogni standard

Sulla base dei contenuti della legge Delega (art. 8), lo Schema di decreto legislativo individua innanzitutto le spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, ovvero le spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (resta nella potestà dello Stato la definizione dei livelli essenziali). Si tratta, in particolare, delle spese relative a sanità, assistenza sociale, istruzione scolastica, trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della Legge 42 del 2009.

Viene anche precisato che la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni deve avvenire nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria; fino alla loro nuova determinazione, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale vigente.

- Fabbisogno sanitario standard nazionale e regionale

Il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato, a partire dal 2013, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Per il 2011 e il 2012, tale fabbisogno corrisponde al finanziamento stabilito dalla normativa vigente, al quale ordinariamente concorre lo Stato. È bene quindi subito sottolineare che il finanziamento complessivo dei livelli essenziali dei servizi sanitari prescinde da qualsiasi considerazione di costo standard o di fabbisogno regionale standard, ma è molto più

semplicemente determinato dalla disponibilità di risorse all'interno del quadro generale di finanza pubblica. È in altri termini un dato esogeno, esattamente come avviene ora.

Il finanziamento complessivo, così come già correntemente avviene, viene ripartito in tre macro-livelli: il 5% è destinato all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, il 51% all'assistenza distrettuale, il restante 44% all'assistenza ospedaliera. Per ciascun macro-livello di spesa sanitaria sono quindi prefissate le risorse disponibili in aggregato.

Il passaggio successivo è l'attribuzione delle risorse alle singole Regioni, ovvero l'applicazione di un qualche meccanismo di riparto del dato livello di finanziamento. Il meccanismo proposto dallo Schema di decreto legislativo fa riferimento al calcolo dei fabbisogni standard regionali, a partire dall'individuazione dei “*valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento (benchmark)*.”

Come funziona?

Le Regioni di riferimento sono “*le tre regioni, tra cui obbligatoriamente la prima, scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate dal Ministro della Salute, in quanto migliori cinque regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, sono individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza*” definiti sulla base degli indicatori dell'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009. Si considerano in equilibrio economico²⁷ le Regioni che garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, comprese le entrate proprie regionali effettive.

Per ciascuno dei tre macro-livelli, il valore di costo standard è pari alla media pro-capite pesata del costo registrato nelle Regioni *benchmark*²⁸. Questo viene applicato, per ciascuna Regione, alla relativa popolazione pesata, secondo criteri fissati mediante intese in Conferenza Stato — Regioni, che tengano conto anche di indicatori relativi a particolari situazioni territoriali, ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari (fino al raggiungimento dell'intesa si applicano i criteri adottati per il riparto delle annualità. 2010 — 2012).

Il valore percentuale del fabbisogno regionale rispetto al valore totale, costituisce il fabbisogno standard regionale, che viene annualmente applicato al fabbisogno sanitario standard nazionale. In altre parole, il fabbisogno di ciascuna Regione si ottiene applicando al fabbisogno nazionale il rapporto tra fabbisogno standard della Regione e totale dei fabbisogni regionali. Si osservi che poiché i costi standard vengono applicati sia al denominatore che al numeratore di questi rapporti, essi scompaiono nel calcolo e dunque la quota di spesa standard di ciascuna Regione altro non è che la quota ponderata della sua popolazione sulla

²⁷ Le Regioni in equilibrio economico sono individuate sulle base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento e le pesature sono effettuate con i pesi per classi di età, relativi al secondo esercizio precedente a quelle di riferimento.

²⁸ Il valore di costo standard è calcolato al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale; viene inoltre depurato della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale, della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali e delle quote di ammortamento.

popolazione ponderata nazionale; questa quota si applica al finanziamento nazionale per determinare il finanziamento regionale.

Il calcolo dei costi standard è quindi totalmente irrilevante ai fini della determinazione della spesa complessiva per la sanità, che, come abbiamo sottolineato, è stabilita a priori in sede di definizione della manovra di bilancio. In buona sostanza, la proposta di Decreto non contiene grandi elementi di novità. Si procederà sostanzialmente come adesso; un fondo pre-determinato (il fondo sanitario) verrà ridistribuito tra le diverse Regioni sulla base di indicatori di fabbisogno legati al consumo pro-capite delle varie componenti della spesa sanitaria, corretti per l'età media della popolazione. Appare discutibile che questo riparto per popolazione pesata per l'età venga applicato a tutta la spesa sanitaria e non solo ad una sua componente, come avviene adesso (per circa il 35%). Il consumo di molti servizi infatti dipende direttamente dall'età della popolazione ed è dunque corretto che per questi l'età venga utilizzata come indicatore dei fabbisogni sanitari (ospedalizzazione, farmaci). Ve ne sono altri tuttavia per cui questa relazione non è così stretta, e sarebbe dunque stato opportuno per questi mantenere criteri diversi di riparto (come la popolazione semplice oppure altri indicatori, come l'indice di deprivazione sociale che sembra in grado di spiegare una parte rilevante del fabbisogno sanitario non spiegato dall'età).

Da ultimo, occorre ricordare che i costi standard, relativi alle materie diverse dalla sanità, associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, saranno determinati con un apposito decreto legislativo integrativo e saranno anche conseguentemente distinte le relative fonti di finanziamento.

A titolo informativo, la Tabella 32 riporta i valori di spesa pro capite per la Sanità in ciascuna Regione nel 2007.

Tabella 32
La spesa per la Sanità, 2007

Regioni	Euro pro capite
Piemonte	1.766
Lombardia	1.685
Liguria	1.925
Veneto	1.688
Emilia Romagna	1.795
Toscana	1.750
Umbria	1.709
Marche	1.635
Lazio	1.968
Abruzzo	1.770
Molise	1.941
Campania	1.674
Puglia	1.657
Basilicata	1.642
Calabria	1.712
Media	1.754
C.V.	6,2

5.4 Finanziamento e perequazione

Come si è ampiamente illustrato nel primo capitolo, le spese soggette al vincolo della lettera m) sono sostanzialmente finanziate sulla base del principio del fabbisogno, essendo spese che le Regioni sono obbligate a sostenere ed è compito dello Stato centrale garantire che ciascuna Regione disponga delle risorse necessarie al loro integrale finanziamento. Per tutte le altre spese, il principio di riferimento è quello della capacità fiscale.

Secondo lo Schema di decreto, le fonti di finanziamento delle spese soggette al vincolo della lettera m) sono, a decorrere dal 2014: compartecipazione all'IVA; addizionale all'IRPEF; IRAP; quote del fondo perequativo; altre entrate proprie.

Il gettito dell'IRAP è valutato in base all'aliquota ordinaria, ovvero senza considerare le variazioni disposte dalla Regione e le variazioni conseguenti ai deficit sanitari; anche il gettito dell'addizionale all'IRPEF è valutato con riferimento all'aliquota base e su base imponibile uniforme. A titolo informativo, la Tabella 33 contiene le stime di gettito di cassa relative al 2008.

Tabella 33*
IRAP e Addizionale regionale all'IRPEF al netto manovre
(somme versate, milioni di euro, 2008)

Regioni	IRAP	Addizionale all'IRPEF
Piemonte	2.703	522
Lombardia	8.434	1.267
Liguria	901	193
Veneto	3.214	555
Emilia Romagna	3.093	549
Toscana	2.190	413
Umbria	438	89
Marche	836	158
Lazio	4.096	637
Abruzzo	604	111
Molise	126	24
Campania	2.026	371
Puglia	1.255	278
Basilicata	218	40
Calabria	621	116
Totale R.S.O.	30.755	5.322

* Fonte: Relazione tecnica al *Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.*

Come è già stato sottolineato, la percentuale di compartecipazione all'IVA verrà stabilita al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione. Per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni in cui il gettito tributario è insufficiente, concorrono le quote del fondo perequativo.

Il Fondo perequativo è istituito a partire dal 2014 ed è alimentato dalla compartecipazione al gettito dell'IVA, determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese soggette al vincolo della lettera m). Nel primo anno di funzionamento del Fondo perequativo, queste spese sono calcolate anche in base ai valori di spesa storica; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard, con modalità che saranno stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese per i servizi essenziali e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati – vale a dire il trasferimento perequativo - é determinata al netto delle variazioni di gettito derivanti dall'esercizio dell'autonomia tributaria e dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale²⁹.

Per quanto riguarda le spese relative ai servizi non essenziali, le fonti di finanziamento sono costituite dai tributi propri derivati, tributi propri, quote dell'addizionale all'IRPEF e quote del Fondo perequativo, ripartito sulla base della capacità fiscale, che viene misurata in relazione all'addizionale all'IRPEF. Le Regioni con maggiore capacità fiscale, quelle nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante, alimentano il fondo perequativo; le Regioni con minore capacità fiscale, quelle nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, ottengono trasferimenti dal fondo perequativo. Nella ripartizione del fondo perequativo viene introdotta una correzione a favore delle Regioni con dimensione demografica al di sotto di una certa soglia.

L'obiettivo è appunto quello di ridurre le differenze fra i territori con diversa capacità fiscale per abitante senza tuttavia alternarne la graduatoria (no re-ranking). Nel primo anno di funzionamento la perequazione fa comunque riferimento ai valori di spesa storica e nei successivi quattro anni converge gradualmente verso le capacità fiscali.

²⁹ Nel caso in cui la Lombardia ottenesse un gettito effettivo (escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale) inferiore a quello previsto, lo Stato si impegna a coprire la differenza; al contrario, se il gettito effettivo fosse superiore a quello previsto, la differenza sarebbe acquisita al bilancio dello Stato.

