



Istituto di Studi e
Analisi Economica



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



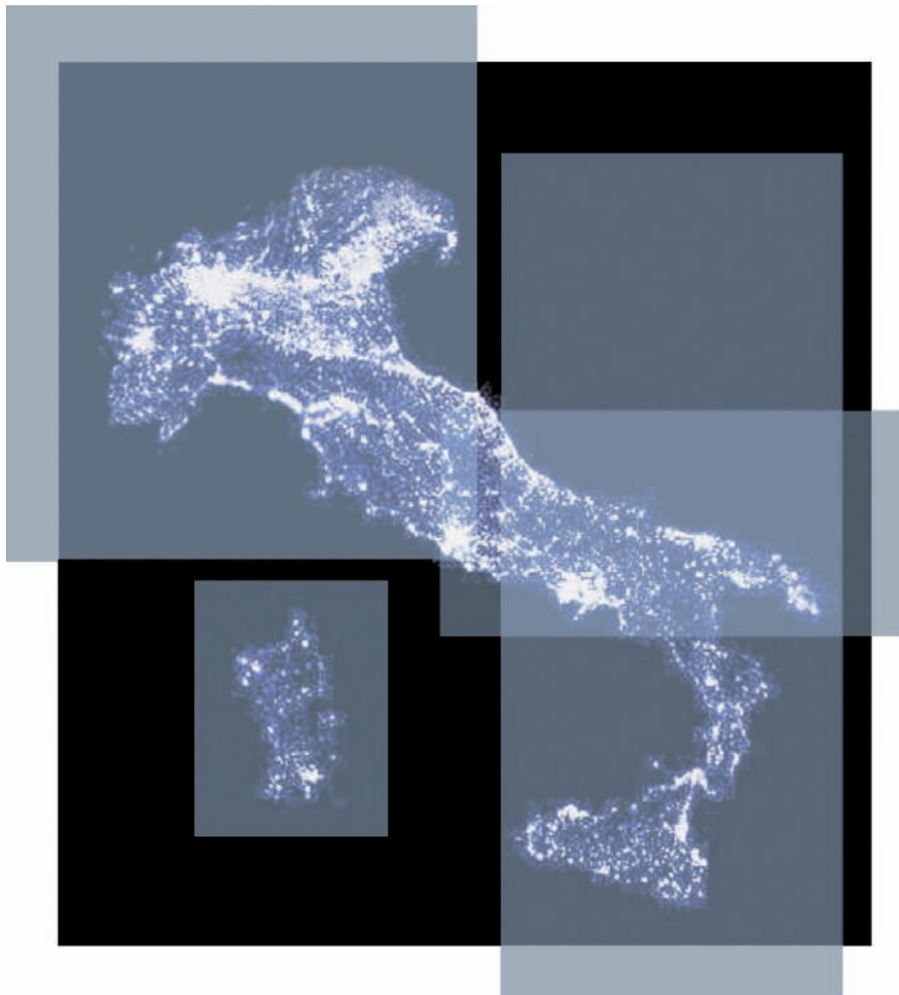
Associazione
Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Istituto Regionale
di Ricerca
della Lombardia

LA FINANZA LOCALE IN ITALIA

Rapporto 2009



FrancoAngeli



Istituto di Studi e
Analisi Economica



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Associazione
Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Istituto Regionale
di Ricerca
della Lombardia

LA FINANZA LOCALE IN ITALIA

Rapporto 2009

FrancoAngeli

Questa edizione del Rapporto nasce dall'iniziativa congiunta dell'ISAE, dell'IRES Piemonte, dell'IRPET, dell'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno e dell'IReR, che hanno coordinato l'intero volume.

La base dati utilizzata nella prima parte del Rapporto, dove si analizzano i fenomeni finanziari più recenti che hanno interessato la finanza locale, è il risultato di elaborazioni compiute dall'ISAE su dati dell'ISTAT, della Ragioneria Generale dello Stato e del Ministero dell'Interno.

Gruppo di coordinamento:

ISAE: Maria Cristina Mercuri

IRES Piemonte: Renato Cogno e Stefano Piperno

IRPET: Stefania Lorenzini e Giovanni Maltinti

SRM: Francesco Saverio Coppola e Alessandro Panaro

IReR: Alberto Ceriani

Comitato scientifico:

Giorgio Brosio, Carlo Buratti, Franco Osculati, Ilde Rizzo, Maria Teresa Salvemini Ristuccia.

L'allestimento editoriale è stato curato dall'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, con editing a cura di Raffaella Quaglietta.

RINGRAZIAMENTI

Il gruppo di coordinamento desidera ringraziare:

- l'ISTAT, la Ragioneria Generale dello Stato e il Ministero dell'Interno, per aver messo a disposizione dell'ISAE il set completo di microdati raccolti attraverso le rilevazioni su Comuni e Province;
- il Comitato scientifico, per la disponibilità mostrata e i suggerimenti forniti;
- infine, tutti gli autori per aver partecipato alla realizzazione di questo Rapporto fornendo la propria esperienza di ricerca e/o professionale.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:

1. L'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. L'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

Indice

Gli Enti locali tra vincoli, riforme annunciate e riforme attuate	9
--	---

Parte I Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani

1. Andamenti recenti della finanza locale italiana Maria Cristina Mercuri, Luisa Sciandra	23
2. Analisi territoriale della finanza comunale e provinciale Renato Cugno, Claudia Ferretti, Stefania Lorenzini, Giovanni Maltinti	45
3. Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali: gli strumenti ed il loro utilizzo Francesco Saverio Coppola, Agnese Casolaro	63

Parte II Approfondimenti tematici

4. La gestione dei servizi: forme di associazionismo e società partecipate	
4.1 Frammentazione comunale, associazionismo e perequazione Renato Cugno, Santino Piazza	87

4.2	Funzioni delle Unioni di Comuni in Lombardia e implicazioni per le politiche regionali e nazionali Alberto Ceriani, Eleonora Lorenzini	108
4.3	Le partecipate nel Mezzogiorno: governance, finanza e investimenti delle società dei servizi idrici Francesco Saverio Coppola, Consuelo Carreras	122
5.	Le fonti di finanziamento degli Enti locali	
5.1	La fiscalità locale dopo l'approvazione della legge n. 42/2009: possibili evoluzioni Carlo Buratti	143
5.2	Le conseguenze in termini distributivi dell'eliminazione dell'ICI sulla prima casa Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati	158
5.3	Il "contributo di costruzione" nel finanziamento della città pubblica. Il caso dell'area fiorentina Chiara Agnoletti, Giuseppe Ferraina	172
5.4	Gli impatti dei fondi strutturali sulle dinamiche finanziarie degli Enti locali: il caso del Comune di Lecce Angelo Grasso, Raffaele Parlangei, Roberta Garganese	192
6.	Trasparenza e informazioni sui governi locali	
6.1	L'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali Edoardo Grisolia	207

6.2		
Le certificazioni dei dati contabili degli Enti locali		
Giancarlo Verde		220
Parte III		
Spazio Europa		
7.		
Dalla decentralizzazione “costituzionalizzata” all’abolizione della <i>Taxe professionnelle</i> . Riforme concluse e rivoluzioni annunciate nel settore locale francese		
Giancarlo Pola		241
8.		
Decentralization as an incentive scheme when regional differences are large		
Pierre Salmon		263
APPENDICE STATISTICA		
Serie storiche territoriali 2002-2008 dei pagamenti degli Enti locali per funzione		
Roberto Rucci		283

Gli Enti locali tra vincoli, riforme annunciate e riforme attuate

Il contesto di riferimento

Il decentramento politico, amministrativo e fiscale, dalla prima uscita di questo Rapporto (nel 2005) ad oggi, è stato oggetto di un ampio dibattito, di diverse iniziative legislative e di rilevanti provvedimenti amministrativi. Sia il dibattito che le iniziative legislative sono stati condizionati da due cambi di governo e di maggioranza politica, che hanno comportato passi avanti e battute d'arresto in un percorso tutt'altro che lineare verso il federalismo fiscale. Nel periodo più recente i provvedimenti più rilevanti sono stati la legge delega 42 del 2009 in attuazione dell'art.119 della Costituzione - ai contenuti della quale era stata dedicata la parte monografica del Rapporto 2008 - e lo schema di disegno di legge recante "Disposizioni in materia di organi e funzioni degli Enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali" (cd la "Carta"), approvato dal Consiglio dei ministri a luglio di questo stesso anno. La Carta delle autonomie prevede una rilevante riforma dell'attuale ordinamento autonomistico per quanto concerne aspetti determinanti quali la definizione delle funzioni fondamentali, le regole di finanziamento differenziate a seconda delle funzioni svolte, la semplificazione degli enti paralogici e l'attribuzione delle funzioni pubbliche a soli enti pubblici elettivi, le modalità di esercizio delle funzioni e l'obbligatorietà della gestione associata per le stesse al di sotto dei tremila abitanti, la riduzione dei costi della rappresentanza politica locale, la costituzione delle città metropolitane, il riordino volontario delle circoscrizioni provinciali, un nuovo regime dei controlli. Ovviamente, questi principi dovranno trovare una implementazione coerente con i provvedimenti attuativi della legge 42/09.

Il riassetto del sistema delle autonomie locali è sempre un processo lungo e articolato, come dimostrano anche le esperienze di altri Paesi, più o meno decentrati rispetto al nostro, alcune delle quali sono state richiamate nelle varie edizioni di questo Rapporto. Ricordiamo il caso inglese rispetto al quale sono state analizzate le proposte della *Lyons Inquiry* nell'edizione dell'anno scorso, mentre nel capitolo 8 di questa edizione vengono descritte le prospettive di riforma dell'ordinamento francese, che presenta alcune interessanti analogie con l'Italia. In tutti i Paesi che hanno intrapreso quel percorso i sentieri di definizione e di applicazione delle riforme sono stati talvolta contraddittori, ma solo in Italia si è assistito -sin dalla seconda metà degli anni '90- e si continua ad assistere ad una sorta di ambivalenza del processo dove ad un disegno generale di stampo autonomistico, ma ancora incompleto e non sempre coerente, fa da contraltare un processo attuativo molto lento e a volte di segno opposto. Ad esempio:

- a giudizio di molti esperti la sequenza dei provvedimenti di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, avviata con la legge delega della L.131/03 (la spesso dimenticata “legge La Loggia”), che ha avuto un impatto sinora limitato, alla quale ha fatto seguito con molto ritardo la L.42/2009 non ha rispettato l’ordine logico delle *best practices* internazionali, quello per cui “la finanza segue le funzioni”: prima di definire le relazioni finanziarie tra livelli di governo, sarebbe stato opportuno definire il quadro ordinamentale specificando le funzioni fondamentali degli Enti locali (la “Carta”);
- la legge delega lascia in gran parte ancora indefinite le modalità concrete per la definizione del nuovo sistema di finanziamento degli Enti locali. La diversa struttura e composizione delle entrate potrà condurre a risultati diversi in termini di efficienza nella fornitura dei servizi, equità nelle loro distribuzione spaziale e interpersonale, stabilità delle entrate e incentivi adeguati per garantire una disciplina fiscale a livello locale. Non è quindi ancora possibile valutare gli effetti della nuova normativa che potrà avere esiti molto diversi in termini decentramento effettivo;
- il processo di implementazione richiede il completamento della riforma costituzionale per quanto concerne, soprattutto, l’istituzione di un senato federale consentendo il superamento dell’attuale assetto dualistico di relazioni tra Stato e Regioni e tra Stato ed Enti locali più volte segnalato nelle varie edizioni di questo Rapporto;
- “last but not least”, vi è la questione delle lacune informative, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo: l’assenza di un quadro conoscitivo completo e affidabile della finanza locale, che sia anche condiviso tra i vari livelli di governo, ha reso sinora difficile una definizione consapevole dei provvedimenti che dovrebbero regolare tale sistema. La L. 42/09 prevede un innovativo sistema di governance della finanza pubblica che ha visto un primo significativo passo con al nomina della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale. Ci auguriamo che questo Rapporto, nato quattro anni fa proprio per offrire un primo apporto originale alla soluzione di tale problema, possa utilmente contribuire a tale sistema.

È probabile che la ragione principale di questi limiti risieda nell’assenza di accordo all’interno della classe politica sulle finalità che si intendono perseguire col decentramento fiscale e nella convinzione che questa riforma sia davvero necessaria. Talvolta il federalismo fiscale - in coerenza con i dettami della teoria - viene proposto come modello che consentirà maggior responsabilità nell’uso delle risorse pubbliche e quindi recuperi di efficienza, ingredienti indispensabili per superare, nel tempo, i differenziali regionali nello sviluppo. Altre volte, invece, la decentralizzazione politica e fiscale è stata concepita come un processo a somma zero, in cui alcune aree del Paese sono destinate a perdere ed altre a vincere e in cui non si crea nulla che abbia un valore aggiunto, in cui il profilo e il conflitto distributivo diventano dominanti. La presenza di queste contraddizioni è dimostrata dal fatto che molto spesso le scelte concrete hanno contraddetto le dichiarazioni di intenti e i principi

legislativi i favore del decentramento. Lo Stato centrale è spesso apparso reticente, se non ostile, nel concedere il proprio potere alle autonomie locali: valga come esperienza esemplare il “pendolo” con cui l’amministrazione centrale prima ha concesso e poi ha limitato drasticamente l’autonomia tributaria (si pensi ai limiti posti alle modifiche delle aliquote dell’IRAP e dell’ICI, per non parlare della soppressioni di questa ultima imposta relativamente alla prima casa). L’attuazione della L.42/09 sarà la cartina di tornasole rispetto alla permanenza o meno di questa ambiguità.

In questo contesto normativo, instabile e che genera vincoli crescenti (si pensi solo alle vicende del Patto di stabilità interno), le autonomie locali continuano a erogare servizi e fronteggiare una domanda sociale crescente, cercando spazi e interstizi di intervento nell’ambito delle risorse e delle politiche su cui possono maggiormente influire, con risultati che presentano significative differenze nella varie parti del Paese. Si tratta di differenze riconducibili ai noti divari economico-territoriali presenti in Italia, più marcati che altrove in Europa, ai quali si aggiungono differenze istituzionali sempre più difficilmente giustificabili quali la specialità statutaria di alcune Regioni.

Proprio l’esigenza di cogliere queste differenziazioni territoriali è stata all’origine dei Rapporti annuali su “La finanza locale in Italia”, rapporti che si sono sviluppati per la proficua interazione tra cinque Istituti di ricerca diversi per ambiti di analisi e copertura geografica, ai quali, auspicabilmente, si aggiungerà presto l’Istituto regionale della Puglia (IPRES). Crediamo infatti che la descrizione e il monitoraggio di tali differenze e il confronto sulle possibili spiegazioni e rimedi siano esigenze imprescindibili per il raggiungimento di una visione chiara e condivisa delle strategie di decentralizzazione politica.

La congiuntura dei Comuni e delle Province fino al 2008

Il volume si apre (Parte I) con il consueto aggiornamento sulle dinamiche più recenti della finanza locale, sui risvolti territoriali e sulla dinamica degli investimenti. Il Capitolo 1, di Maria Cristina Mercuri e Luisa Sciandra, illustra gli andamenti della finanza locale sia per l’insieme delle Amministrazioni Locali che per i Comuni e per le Province. Nel 2008 gli aggregati di finanza pubblica hanno registrato un peggioramento dovuto a diversi fattori: la non favorevole fase congiunturale, con il manifestarsi dei primi effetti della crisi economica, il posticipo dall’anno precedente di talune spese e l’impatto di alcune misure anti-crisi decise nella parte finale dell’anno, che hanno rafforzato gli effetti leggermente espansivi della manovra di bilancio precedentemente impostata. In tale contesto, anche il saldo delle Amministrazioni Locali ha sperimentato un peggioramento, passando da una situazione positiva (+0,1% del PIL) a una di disavanzo (-0,2% del PIL). In presenza di una espansione moderata delle entrate e della seconda consecutiva riduzione delle uscite in conto capitale, il deficit è derivato da una forte espansione delle spese correnti al netto degli

interessi, connessa anche all'effetto dei rinnovi contrattuali. Tuttavia, a fronte di un aumento generale del rapporto debito/PIL, l'incidenza di quello relativo ai Comuni e alle Province si è mantenuta stabile, rispettivamente, al 3% e allo 0,6%. Per gli Enti locali, la normativa riguardante la disciplina fiscale è rimasta ancorata al controllo dei saldi, cui è stato associato un obiettivo in termini di spesa corrente, con un tetto massimo alla manovra complessiva per i Comuni. Una novità rilevante è derivata dalla introduzione di un sistema di competenza mista, in cui si fa riferimento alla competenza giuridica per la parte corrente del bilancio e alla cassa per la parte in conto capitale. Rispetto alle regole per il 2007, tuttavia, si riscontra un alleggerimento dei vincoli derivante sia dall'adozione di coefficienti di correzione (differenziati per Comuni e Province) ridotti sia dalla esclusione dalla manovra correttiva degli enti con saldo positivo. Ciò ha implicato che sia diminuita la percentuale di mancato rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno (PSI). Le amministrazioni inadempienti sono situate in prevalenza nel Sud del Paese e, con riferimento ai Comuni, gli enti non in regola sono per oltre la metà di piccole dimensioni.

Ma i bilanci 2008 degli Enti locali, in particolar modo quelli dei comuni, fin dalla preparazione sono stati segnati da elementi di incertezza. Ad inizio anno i trasferimenti erariali non erano determinati, in relazione alla incompleta quantificazione dei maggiori introiti ICI (la cosiddetta ICI rurale); mentre a consuntivo, sono risultati segnati dagli effetti della soppressione dell'ICI sulla prima casa, intervenuta con la manovra estiva e con effetto a partire dallo stesso 2008. Infatti essa ha richiesto un procedimento di autocertificazione dei gettiti, successiva validazione, ed erogazione di anticipi sul mancato gettito, da saldare successivamente. Oltre all'abolizione dell'ICI sulla prima casa, la manovra estiva del 2008 ha bloccato per i tre anni successivi i margini di manovra (le aliquote) sull'addizionale comunale all'IRPEF. Il Capitolo 2, curato da Renato Cagno, Claudia Ferretti, Stefania Lorenzini e Gianni Maltinti, documenta gli effetti di questi provvedimenti. L'autonomia fiscale dei Comuni cala, nel complesso di oltre 6 punti (dal 63,6% al 57%), ma con effetti sul territorio differenziati: il calo dell'autonomia e delle entrate tributarie incassate è maggiore al centro-nord. Inoltre i comuni medio-grandi risultano più colpiti rispetto a quelli piccoli. Per quanto concerne le spese, sia per Comuni che per Province, sono gli investimenti a subire maggiormente, e anche quest'anno, gli effetti del PSI, con una ulteriore riduzione; i pagamenti di parte corrente riflettono invece, nella componente rigida, cioè gli stipendi, gli adeguamenti contrattuali relativi agli anni precedenti.

I differenziali, già rilevati nei livelli di entrata e spesa tra territori e tra tipologia di enti, si confermano, e vengono anzi accentuati se si considera la spesa delle Regioni, profondamente differenziata in base all'assetto statutario: la spesa consolidata pro-capite degli enti territoriali (spesa sanitaria esclusa) ha i due estremi al sud peninsulare, con 1.064 euro, e nelle isole, con 1.715 euro, passando per il valore del nord-est (1.504), quindi quelli del nord-ovest e del centro (1.216 e 1.254).

Nel Capitolo 3, curato da Francesco Saverio Coppola e Agnese Casolaro, si illustra la dinamica del finanziamento degli investimenti degli enti locali. I dati più recenti disponibili sulle concessioni di credito registrano una notevole diminuzione in tutte le regioni d'Italia. Lo stock del debito non si è modificato in modo sostanziale ed ha mantenuto un'incidenza sul PIL del 3,6%. Prevale il ricorso ai mutui della Cassa DDPP anche se in percentuale strutturalmente minore dovuta all'avvento sempre più incisivo dei competitor bancari. Anche il ruolo del capitale privato, attraverso il project financing, registra un calo in termini di volumi finanziari. Nel 2008 vi è stata una certa attenzione, da parte del Governo e della Corte dei Conti, al fenomeno del ricorso a strumenti di finanza derivata. In effetti, molti Enti locali in passato erano stati indotti a operazioni di ristrutturazione del proprio debito con tali strumenti.

L'interesse deriva non solo dall'orientamento al breve termine delle amministrazioni, ma anche dal loro meccanismo contabile e dalle loro modalità decisionali. Con la citata manovra estiva del 2008, la stipula di nuovi contratti ha subito una battuta d'arresto; un blocco dovuto anche all'utilizzo non sempre corretto di questo strumento da parte di alcuni Enti locali e confermato con la Finanziaria 2009, che ne estende la validità a tutto l'anno in corso. Abrogando quanto previsto dalle previgenti disposizioni è stato avviato un processo di definizione di un organico ed unitario quadro normativo di riferimento.

La gestione dei servizi fra esternalizzazione e forme di associazionismo

Il Capitolo 4 analizza alcuni meccanismi e aspetti attuativi delle riforme in cantiere: quello dell'associazionismo, quello della perequazione tra comuni, quello delle gestioni esternalizzate, che dovrebbero venire considerate nella revisione dei sistemi di finanziamento locale.

Il Capitolo 4.1, curato da Renato Cogno e Santino Piazza, analizza i determinanti della spesa degli oltre mille piccoli comuni piemontesi, quelli inferiori a 5mila residenti, che a livello nazionale rappresentano il 71% degli enti: tra gli enti oggetto di riforma, questo è il segmento più numeroso. L'impatto dell'operare delle Unioni sulla spesa corrente dei comuni piemontesi risulta negativo: cioè la spesa comunale procapite diminuisce in presenza di Unione. Ma se si analizza anche l'impatto complessivo, consolidando la spesa dei Comuni con quella delle Unioni di appartenenza, allora il risultato si inverte: in presenza di Unione la spesa complessiva si accresce. Tale fenomeno può derivare da due cause alternative: una diversa e maggiore qualità e quantità dei servizi svolti dove opera l'Unione, oppure un aumento della spesa consentito dal sostegno finanziario regionale fornito ai servizi prodotti dalle Unioni (come evidenziato anche nel successivo capitolo). Il Capitolo 4.1 fornisce quindi alcune valutazioni utili al ridisegno dei fabbisogni standard dei comuni, che secondo la legge 42 dovranno tener conto dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti, e che inoltre dovranno prevedere forme premiali per favorire Unioni e fusioni di

comuni (anche attraverso forme differenziali di autonomia impositiva e nelle compartecipazioni ai tributi erariali).

Il Capitolo 4.2 di Alberto Ceriani e Eleonora Lorenzini analizza in dettaglio le funzioni delle Unioni di Comuni in Lombardia. Le caratteristiche dei comuni che hanno costituito Unioni rivelano una maggior presenza di enti relativamente svantaggiati rispetto ai territori privi della forma associativa. L'analisi sul livello di integrazione operativo e funzionale fornito dalle Unioni rivela che solo nel 16% delle stesse (9 Unioni su 57) viene considerato elevato: ma la presenza di queste realtà indicherebbe comunque che una buona integrazione dei servizi tra piccoli comuni è possibile.

L'analisi evidenzia un'eterogenesi dei fini del sostegno finanziario regionale all'associazionismo: un sostegno che talvolta non modifica le relazioni e gli assetti istituzionali dei comuni costituenti le Unioni, come si proporrebbe, ma diventa un trasferimento finanziario aggiuntivo verso alcuni territori, spesso in condizione di disagio socio-economico.

I due Capitoli consolidano una valutazione già presente (come nell'edizione 2007 di questo Rapporto): le Unioni, pur con potenzialità nelle esperienze più avanzate, sono in via generale ancora ad uno stadio incompiuto di integrazione gestionale e funzionale. Sarebbero invece una soluzione per i contesti altrimenti frammentati. E questo è un elemento di criticità ulteriore rispetto a quello della frammentazione e richiederà una attenzione rilevante nei provvedimenti che seguiranno l'emanazione della "Carta". E i capitoli suggeriscono la necessità di rivedere le politiche – nazionali e regionali – a sostegno dell'associazionismo. Fenomeno che può venire indirizzato sia verso una più forte integrazione funzionale, che avrebbe il culmine nella fusione, sia come strumento di pianificazione di area vasta, sull'esempio francese.

Alcune problematiche delle esternalizzazioni emergono nel contributo di Francesco Saverio Coppola e Consuelo Carreras (Capitolo 4.3) sulle partecipate nel Mezzogiorno, che approfondisce il caso dei servizi idrici. Si analizza la struttura proprietaria delle aziende ed emerge lo stretto legame con i propri comuni (o gli altri enti pubblici associati come le Regioni), azionisti talvolta esclusivi, di maggioranza. Un legame peraltro connesso con la socialità del bene acqua. Il contributo si avvale di una rilevazione diretta presso alcuni tra i più grandi acquedotti del Sud, volta a cogliere, oltre agli aspetti di servizio e di governance citati, anche le politiche di investimento sviluppate, gli strumenti finanziari, le priorità del futuro. Emerge che il finanziamento degli investimenti avviene prevalentemente attraverso i proventi tariffari, mentre canali alternativi sono poco presenti. Al contempo i fabbisogni di investimento rimangono elevati e richiederebbero un maggior sforzo di pianificazione locale ma anche di settore, a livello nazionale o regionale, volto a definire indirizzi e priorità di tipo finanziario.

Cambiamenti recenti nelle fonti di finanziamento degli Enti locali

Alcuni approfondimenti tematici del Rapporto sono dedicati alle entrate proprie dei Comuni, questione presente già nei Rapporti del 2005 e del 2006. L'autonomia tributaria viene considerata al centro della

responsabilizzazione fiscale degli enti decentrati (e il Rapporto 2008 offriva una discussione in merito). Come è noto la legge delega 42 fa riferimento, per i Comuni, a tributi propri da definirsi con legge dello Stato, ed opta per l'applicazione, temperata, di un principio di territorialità delle imposte), privilegiando la compartecipazione a tributi erariali. Lo spazio di autonomia verrebbe garantito da tributi propri e addizionali.

Carlo Buratti (Capitolo 5.1) illustra pregi e difetti dei diversi cespiti di entrata attribuibili. La grossa novità è l'attribuzione della compartecipazione IVA, che però non è visibile ai cittadini e non contribuisce a responsabilizzare le amministrazioni locali. Peraltro c'è la possibilità di modulare i nuovi tributi tra Comuni e Province consente di affrontare le ricadute dei centri commerciali, generalmente sovracomunali: la compartecipazione sulle vendite dei grandi centri commerciali potrebbe andare alle Province, mentre quella sui centri medi e piccoli ai comuni.

Importanti anche le possibilità offerte dai tributi facoltativi, come quelli istituiti da legge regionale e quelli di scopo, legati alla realizzazione di opere pubbliche, e dall'imposta di soggiorno.

In campo di imposizione immobiliare le possibilità sono diverse. Una imposta che colpisca i redditi degli immobili, anche dell'abitazione principale, sarebbe compatibile con la delega, ma incontrerebbe probabilmente forti resistenze politiche; mentre l'ICI sulle seconde case viene esportata largamente su non residenti. Un'imposta proporzionale sulle locazioni immobiliari avrebbe invece potenzialità nel fornire gettito ai comuni turistici. Limitata invece la possibilità di ricorso all'imposta di registro.

L'impatto dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa del 2008 viene valutato, nel Capitolo 5.2, a cura di Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza e Gilberto Turati. Si analizzano le conseguenze distributive dell'esenzione dall'ICI dell'abitazione di residenza e le si pongono a confronto con gli sgravi concessi alla prima abitazione dal precedente governo (detrazione aggiuntiva per la prima casa): gli immobili interessati dallo sgravio riguardano 16 milioni di famiglie. Prima della riforma, l'ICI sulla prima casa era pagata dal 60% delle famiglie, mentre quella sulle seconde case dal 30,6%; complessivamente due terzi delle famiglie avevano un debito ICI positivo. Se fosse entrata in vigore la modifica del Governo Prodi, la percentuale di famiglie con debito ICI positivo sarebbe scesa a quota 49,3%, mentre la percentuale di famiglie con debito d'imposta positivo sulle seconde case sarebbe rimasta inalterata.

Con l'attuale sistema, infine, nessuna famiglia paga l'ICI sulla prima casa e pertanto oggi le famiglie che hanno un debito d'imposta positivo sono solo il 30,6%. Più in generale "entrambi i provvedimenti favoriscono le famiglie più abbienti ed hanno quindi effetti redistributivi perversi". In base alle stime dagli autori, il risparmio medio per le famiglie derivante dalla totale esenzione dell'abitazione di residenza è pari a 199 euro: le famiglie meno abbienti "guadagnano" 142 euro, mentre quelle con maggior classe di reddito 368. Gli autori discutono

anche la questione degli estimi catastali, e del loro mancato aggiornamento, mancanza che oggi comporta un divario tra le basi imponibili delle principali imposte sulla casa (IRPEF e ICI) e le attuali rendite di mercato, divario che altera la consistenza e la distribuzione dei benefici delle due riforme.

Un'altra fonte locale di entrata, a cui gli enti pongono molta attenzione sono i proventi per oneri di urbanizzazione che, nell'analisi di Chiara Agnoletti e Giuseppe Ferraina (Capitolo 5.3), da un lato potrebbero venire potenziati nella redditività, dall'altro potrebbero migliorare molto la loro capacità di indirizzo del governo del territorio, secondo una visione sovracomunale. Gli autori illustrano i criteri posti alla base di queste entrate comunali e analizzano il rapporto tra oneri di urbanizzazione, politiche del territorio e politiche di bilancio. Questa fonte di entrata si compone di due quote, con diversa finalità: l'una dovrebbe essere un contributo agli oneri di urbanizzazione sostenuti dall'ente locale e connessi alle nuove opere realizzate dal soggetto privato, mentre l'altra quota dovrebbe rapportarsi al costo di costruzione e al plusvalore immobiliare che si realizza con le opere. Nella pratica si registra uno scollamento tra dinamiche dei costi di costruzione, e di quella quota del provento, e le dinamiche del mercato immobiliare, che potrebbero venire colte meglio dalla imposizione immobiliare, l'ICI, qualora le rendite catastali fossero adeguatamente aggiornate. Gli autori evidenziano altri aspetti negativi: la forza contrattuale delle singole amministrazioni locali talvolta non riesce a recuperare il dovuto ammontare di risorse; al contempo segnala la crescente competizione tra comuni per accogliere sul territorio determinate attività. E l'analisi condotta sull'area fiorentina sottolinea come in aree ad elevata urbanizzazione le scelte in campo urbanistico di un Comune, producono un impatto su un territorio più ampio di quello definito dai confini amministrativi comunali: e quindi rendono opportuni meccanismi di perequazione territoriale e di ripartizione delle esternalità, negative e positive (ricordiamo in proposito che il Rapporto 2007 conteneva una analisi della legge regionale lombarda inerente governo del territorio e perequazione urbanistica).

Negli ultimi 15 anni molti Enti locali si sono cimentati con le opportunità offerte dai fondi strutturali europei. Il contributo di Angelo Grasso, Raffaele Parlangei e Roberta Garganese (Capitolo 5.4) fa riferimento all'esperienza del comune di Lecce con l'uso di queste risorse, che necessariamente producono un impatto sulle dinamiche gestionali oltre che su quelle finanziarie degli Enti locali. Il contributo fornisce una prima disamina sulla gestione finanziaria, con indicatori relativi all'attendibilità delle previsioni, alla realizzazione delle entrate, alla velocità di riscossione ed all'incidenza dei residui.

La disamina evidenzia alcune principali criticità 'gestionali' delle entrate da fondi strutturali, come l'incidenza dei residui in fase di rendicontazione.

Il problema della trasparenza informativa nella finanza locale

Un problema rilevante è l'esigenza di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali, affrontata nel contributo di Edoardo Grisolia (Capitolo 6.1). Oggi infatti i conti delle Amministrazioni pubbliche italiane sono rimasti caratterizzati: da differenti sistemi contabili (ad esempio tra Regioni ed Enti locali), anche da parte di enti appartenenti allo stesso comparto (come tra le Regioni), da strutture e schemi di classificazione eterogenei, sia dei bilanci di previsione che dei conti consuntivi; dall'applicazione di principi e metodologie contabili non uniformi anche quando viene adottato il medesimo sistema contabile o gli stessi schemi di classificazione. Il capitolo illustra lo stato dell'arte in proposito. In corso di approvazione parlamentare vi è il disegno di legge di riforma della contabilità pubblica (A. C. 2555) che prevede una armonizzazione coerente con i principi adottati in ambito europeo: regole contabili uniformi, un piano dei conti comune, sistemi omogenei di codifica e di riclassificazione dei dati contabili e di bilancio, schemi di bilancio comuni, bilanci consolidati degli enti pubblici con le proprie aziende, società e altri organismi controllati. Il disegno prevede anche la redazione del bilancio dello Stato solo in termini di cassa, di cui servirà valutare le ripercussioni sulla contabilità economica delle Amministrazioni Pubbliche, ispirata al criterio della competenza economica del SEC95.

Il capitolo documenta anche il lavoro svolto nel 2009 da un gruppo di lavoro promosso dalla Ragioneria Generale dello Stato, cui hanno partecipato anche rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, del Ministero dello Sviluppo Economico, della Corte dei conti, dell'ISTAT, della Banca d'Italia, dell'ISAE, delle Regioni e degli Enti locali. Il gruppo ha individuato meccanismi di armonizzazione dei conti che salvaguardano l'attività gestionale degli enti. Le diverse proposte -illustrate in dettaglio nel testo-riguardano l'omogenea classificazione dei bilanci, quindi l'omogeneità nel contabilizzare le operazioni gestionali. Altre proposte riguardano la rilevazione delle esternalizzazioni. Per avvicinarsi progressivamente al bilancio consolidato, nei modelli di certificato di consuntivo degli Enti locali per il 2008 è stato inserito uno schema per rilevare i flussi di entrata e di spesa, i ricavi e i costi, registrati dai soggetti che svolgono attività esternalizzate dagli Enti locali. Il certificato di consuntivo è stato anche indicato quale fonte per acquisire la riclassificazione funzionale delle spese degli Enti locali dell'esercizio 2008.

Considerata la rilevanza del documento statistico citato, la principale fonte informativa sulla spesa locale, il successivo contributo di Giancarlo Verde (Capitolo 6.2) documenta proprio l'evoluzione delle certificazioni di bilancio. Introdotte nel 1981, a seguito della riforma della contabilità degli Enti locali (d. lgs, 77 del 1995), costituiscono la principale fonte statistica sulla finanza locale: omogenea tra i diversi enti e tipologie di enti e sul territorio nazionale e disponibile per tutti gli anni da allora. I certificati finora hanno permesso una valutazione attenta e mirata degli effetti della distribuzione dei fondi ed hanno supportato l'adozione di

meccanismi di perequazione. Alcune potenzialità di utilizzo riguardano i confronti tra enti, temporali, spaziali, per dimensione e caratteristiche socio-economiche. In generale si tratta di una fonte di assoluto rilievo ai fini della stima dei fabbisogni standard degli Enti locali previsti dalla legge 42.

Il contributo dà conto anche di altre certificazioni disposte dal Ministero dell'Interno, legate all'assegnazione di specifici trasferimenti erariali o rimborsi, anche di notevole entità: ad esempio quella usata per definire il gettito ICI prima casa, dal 2008, e assegnare ai comuni il rimborso erariale sostitutivo del mancato gettito. Quindi la certificazione Iva "Servizi non commerciali esternalizzati", volta al contenimento del costo dei servizi esternalizzati, e la certificazione Iva "Trasporto pubblico locale", per il rimborso degli oneri IVA per gli enti che impegnano risorse per il trasporto pubblico locale. Le finalità del rimborso statale sono identiche a quelle del rimborso dell'IVA sui servizi, ossia quelle di contenere il livello delle tariffe. Infine si forniscono i principali dati aggregati per regione e livello di governo delle certificazioni connesse alla riduzione dei cosiddetti costi della politica, disposta dalla Legge finanziaria per il 2008: l'obbligo per gli enti di attestare l'effettivo risparmio serve a riconoscere un eventuale rimborso statale nei casi in cui si sia registrata una differenza tra taglio subito e risparmio effettivamente conseguito.

Insegnamenti dalle esperienze estere

Lo Spazio Europa offre il consueto sguardo su quanto avviene in altri Paesi, evidenziando differenze ed parecchi elementi in comune con la situazione e il dibattito italiano. Giancarlo Pola (Capitolo 7) quest'anno commenta alcune *riforme compiute* e altre *rivoluzioni annunciate* per il settore locale francese. Al centro delle proposte vi è la complessità amministrativa che in Francia, dopo l'avvento delle Regions, è aumentata con le diverse e consolidate forme associative. Anche in Francia esiste una tendenza nel dibattito politico a erodere i poteri fiscali storicamente acquisiti dagli Enti locali. I propositi di riorganizzazione del sistema locale -degli ultimi 5 anni- hanno obiettivi molto ampi. Si enfatizza il bisogno di semplificazione territoriale ma anche quello di garantire maggior trasparenza e rappresentatività. In una proposta si chiede di rafforzare le regioni di costituzionalizzare le forme associative e di abolire i *Departements*. Un autorevole rapporto governativo è ancora centrato sulla complessità amministrativa francese, che richiede interventi di contenimento e riduzione della spesa, di misurazione e di diagnosi condivisa tra i livelli di governo, di definizione di costi standard.

Un'illustrazione dettagliata è dedicata al recente (marzo 2009) Rapporto Balladur, che propone di razionalizzare regioni e *Departements*, semplificare l'intercomunalità, incentivare le fusioni di comuni, diminuire il numero di consiglieri delle diverse forme associative - i cd EPCI - ma eleggere gli amministratori degli stessi EPCI con suffragio universale diretto.

Quel rapporto affronta ancora una questione dibattuta da tempo in Francia: quella dell'abolizione della *Taxe professionnelle*. Questo tributo, presente dal 1975, è la colonna portante della fiscalità locale francese e, soprattutto, è considerato il collante dell'associazionismo comunale francese: la *TP unique*, *TPU*, uguale per i comuni appartenenti ad una stessa forma associativa (forme che, va ricordato, sono diverse e comprendono anche le realtà urbane e metropolitane). Dai primi anni dalla sua istituzione fu oggetto di richieste di riforma (cfr. il contributo dello stesso Pola nel Rapporto 2005, che forniva una panoramica di questo tipo di tributo in diversi paesi), riforma che però avrebbe indebolito la capacità degli enti di sviluppare la *libre administration*. Così l'imposta è stata oggetto di continui aggiustamenti, volti a controllare le decisioni locali e contenere la pressione fiscale. Fino alla attuale proposta di sostituzione con tributi diversi.

Il contributo di Pierre Salmon (Capitolo 8) discute le condizioni ed i fattori che portano i cittadini/elettori a valutare le performances dei propri governi decentrati e, attraverso la competizione elettorale, ad influire sul comportamento degli amministratori. La teoria tradizionale alla base del federalismo fiscale afferma il principio che, in un sistema democratico, il decentramento delle responsabilità di entrata e di spesa a livelli di governo inferiori porta a migliori risultati, tanto più se vi sono differenze nelle condizioni socio-economiche e nelle preferenze. Ma allora come mai, anche in alcuni paesi a ordinamento federale, vi è una persistenza storica di ampi differenziali di sviluppo? Tali differenziali e scarse performances sono percepiti dai cittadini? E se anche i differenziali vengono percepiti correttamente, riescono a tradursi in scelte elettorali coerenti con i livelli di soddisfazione/insoddisfazione? L'autore indica la rilevanza dell'informazione e dei meccanismi di competizione politica locale; altrettanto rilevanti sono però altri fattori, quali la comunanza di interessi e i sentimenti di vicinanza con specifiche formazioni politiche, i sentimenti di appartenenza culturale/ideologica, l'influenza delle questioni politiche nazionali sul voto locale. La tolleranza di basse performances locali può anche derivare dal livello effettivo di discrezionalità e di autonomia politica che hanno i livelli di governo decentrati: se questo è limitato, gli elettori possono risultare poco stimolati dalla competizione elettorale locale e quindi depotenziare quei possibili benefici attesi dal decentramento. E con riferimento alla situazione e al dibattito nel nostro Paese, questa pare una valutazione di cui tenere conto.