

La finanza locale tra Leggi finanziarie e nuovo federalismo

Paolo Bosi

Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP)

Seminario dell'Unione Terre di Castelli

“Verso il PSC”

22 novembre 2007

Castelvetro di Modena

Una fase istituzionale complessa

- nuove regolamentazioni della gestione corrente della manovra finanziaria (PSI)
- fattori di crisi nell'uso di strumenti finanziari pericolosi (uso dei derivati e problemi del *bailing out*)
- un quadro complesso di riforme per il federalismo

Legge finanziaria per il 2007

(a cui si deve aggiungere anche il DL81/07)

ha introdotto importanti innovazioni

- 1) Sblocco dell'addizionale comunale all'Irpef, bloccata dal 2002 e suo versamento diretto ai Comuni**
- 2) Introduzione di una compartecipazione dinamica all'Irpef**
- 3) Istituzione di una imposta di scopo destinata ad opere pubbliche**
- 4) Riforma del Catasto e interventi sull'Ici**
- 5) Significativa modifica della disciplina del Patto di stabilità interno**

Sblocco dell'addizionale comunale all'Irpef

- Dopo 4 anni di blocco, l'addizionale comunale all'Irpef viene sbloccata. Viene inoltre ampliato il margine di autonomia riconosciuto agli enti comunali nel fissarne l'aliquota che può ora oltrepassare lo 0,5% per arrivare **fino a un massimo dello 0,8%**. L'addizionale verrà poi versata direttamente ai Comuni.
- Ai Comuni è inoltre riconosciuta la facoltà di stabilire una **soglia di esenzione per i contribuenti più poveri** (in possesso di specifici requisiti reddituali). Analogamente all'addizionale regionale, anche l'addizionale Irpef comunale beneficia poi dell'effetto di allargamento della base imponibile connesso alla sostituzione delle deduzioni per carichi di famiglia e per tipologia di reddito con detrazioni.

Compartecipazione dinamica all'Irpef

Viene istituita una nuova compartecipazione al gettito dell'Irpef con aliquota fissata allo 0,69%, destinata ad aumentare allo 0,75% dal 2009.

La compartecipazione è **dinamica**: nel primo anno di applicazione, il gettito che essa è in grado di fornire viene compensato integralmente, in quanto determina una riduzione dei trasferimenti erariali di pari ammontare, negli anni successivi le maggiori risorse che possono derivare dalla compartecipazione a seguito di aumenti del gettito dell'Irpef non daranno luogo a nessuna ulteriore riduzione dei trasferimenti erariali.

Istituzione di una imposta di scopo destinata ad opere pubbliche

i Comuni possono introdurre **imposte di scopo**, destinate esclusivamente al finanziamento parziale (fino ad un massimo del 30%) di una serie di opere pubbliche (per il trasporto urbano, opere viarie, parcheggi, biblioteche, scuole, ecc.).

L'imposta è dovuta al massimo per 5 anni con riferimento alla medesima opera pubblica.

Consiste nell'applicazione alla base imponibile dell'Ici di un'aliquota non superiore allo 0,5‰.

Nel caso di mancato inizio dell'opera pubblica entro due anni dalla deliberazione, l'imposta deve essere rimborsata entro i due anni successivi.

Condividendo la base imponibile dell'Ici, si traduce, in definitiva, in **un'addizionale sull'Ici con vincolo di destinazione**.

Riforma del Catasto e interventi sull'Ici

Trasferimento ai Comuni delle **funzioni catastali** (conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti catastali e partecipazione alla determinazione degli estimi).

La LF per il 2007 definisce i criteri di trasferimento delle funzioni e **consente ai Comuni di adeguare i valori delle rendite a quelli di mercato**, con la finalità di rendere l'Ici più dinamica, in termini di gettito e di permetterne una più equa differenziazione territoriale.

Patto di Stabilità interno per il 2007

- Ritorno al **controllo dei saldi**
- una manovra correttiva, che nel complesso dovrebbe ammontare a circa 2,2 miliardi di euro.
- In termini aggregati essa è ottenuta attraverso una riduzione, nel 2007, del 50% del disavanzo di cassa medio registrato nel triennio 2003-2005 dai comuni che in questo periodo erano in disavanzo,
- il miglioramento del saldo di bilancio dell'insieme dei Comuni in misura pari al 3,4% dei pagamenti correnti da essi effettuati, in media, nello stesso periodo 2003-05.
- la correzione richiesta a ciascun comune è individuata attraverso una procedura di calcolo definita con riferimento a saldi medi, rispettivamente di cassa e di competenza, registrati nel periodo 2003-05 ed è differenziata per i Comuni per i quali il saldo medio in questione risulti in pareggio o in avanzo e per quelli per i quali esso risulti invece in disavanzo.

Patto di Stabilità interno per il 2007

La correzione richiesta per gli anni dal 2007 al 2009 richiede tre passaggi:

- 1) Per *tutti* i Comuni dovrà essere pari al valore medio del triennio 2003-05 della spesa corrente di cassa moltiplicata per uno specifico coefficiente annuale (0,029 per il 2007, 0,017 per il 2008 e 0,013 per il 2009).
- 2) Per *i soli Comuni in disavanzo*, all'importo di cui sopra va sommato il valore medio, per il triennio 2003-05, dei saldi di cassa, considerati in valore assoluto, moltiplicati per un diverso coefficiente annuale (0,33 per il 2007, 0,205 per il 2008 e 0,155 per il 2009).
- 3) In ogni caso, l'importo massimo della correzione richiesta a ciascun comune non deve eccedere l'8% della media triennale 2003-05 delle spese finali di cassa al netto delle concessioni di credito

La manovra del PSI per il 2008 secondo la LF 2007

Manovra per il 2008

$$= \frac{1}{3} \sum_{03,05} \mathbf{G\ corr} * 0,017 + \\ + \frac{1}{3} \sum_{03,05} \mathbf{Saldo\ cassa} * 0,205 \quad (\text{secondo addendo solo per enti in} \\ \text{disavanzo nella media 03-05})$$

In ogni caso

$$\mathbf{Manovra} < 0,08 \sum_{03,05} \mathbf{G\ finali\ di\ cassa} \quad (\text{al netto conc. Crediti})$$

$$\mathbf{Saldo\ 2008} = \frac{1}{3} \sum_{03,05} \mathbf{Saldo\ cassa/competenza} + \mathbf{Manovra}$$

Il decreto legge 81/2007

Utilizzo quota dell'avanzo di amministrazione degli enti locali

- La formulazione del PSI del 2007 ha determinato l'impossibilità, per un insieme di Comuni in avanzo, di potere utilizzare tale avanzo per il finanziamento di spese di investimento, già programmate.
- Dopo ampio contenzioso fra Governo e Comuni, una prima correzione è stata introdotta con il decreto legge 81/2007 che all'art.2 permette ai Comuni di non calcolare fra le spese rilevanti ai fini dell'applicazione del Psi, le spese di investimento finanziate, nel 2007, utilizzando una quota dell'avanzo di amministrazione.

Il decreto legge 81/2007

- Lo sblocco parziale dell'avanzo di amministrazione è però ammesso per i soli comuni che abbiano rispettato il Psi negli ultimi tre anni (2004-06). La percentuale di utilizzo dell'avanzo è poi articolata, non solo in ragione dell'ampiezza demografica dei comuni, ma anche in relazione alla loro "virtuosità", misurata in termini di saldi di cassa del triennio 2003-05.
- la quota di avanzo di amministrazione utilizzabile è espressa come percentuale dell'avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2005 ed è pari:
 - per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 100.000 abitanti, al 18,9% per quelli con media triennale dei saldi di cassa del periodo 2003-2005 positiva, al 2,9% per gli altri
 - per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, al 7% per quelli con media triennale dei saldi di cassa del periodo 2003-2005 positiva, all'1,3% per gli altri

Recupero maggior gettito Ici (art. 3 DL 81/07)

- riguarda la riduzione dei trasferimenti erariali in favore dei Comuni operata dal ministero dell'Interno in corrispondenza del maggior gettito Ici derivante dalle modifiche apportate al tributo con la manovra finanziaria.
- La riduzione sarà effettuata sulla base di un certificato del comune interessato. I trasferimenti in favore dei comuni saranno ridotti proporzionalmente alla maggiore base imponibile per singolo ente, comunicata al ministero dell'Interno dall'Agenzia del territorio entro il 30 settembre 2007 e per un importo complessivo di 609,4 milioni di euro.
- Eventuali residui attivi connessi all'accertamento convenzionale concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione, affluendo ai fondi vincolati.
- Ai fini del patto di stabilità interno gli importi di maggior gettito Ici sono considerati accertati e riscossi nell'esercizio di competenza e viene posto a carico dello Stato, nel limite complessivo di 6 milioni di euro, l'onere per interessi passivi per anticipazioni di cassa eventualmente attivate dai Comuni a decorrere dal mese di novembre 2007 e per un massimo di 4 mesi, come conseguenza della minore disponibilità derivante dalla riduzione dei trasferimenti erariali non compensati dall'effettivo incasso del maggior gettito Ici.

Le novità della Legge finanziaria per il 2008

(versione approvata dal Senato novembre 2007)

- **Alcune novità nella disciplina del PSI**
- **Interferenze del governo centrale nella disciplina ICI prima casa**
- **Restrizioni nell'uso di strumenti finanziari pericolosi**

Novità nel PSI

- Per gli anni 2008-2010 **il concorso** alla manovra delle province e **dei comuni**, determinato ai sensi dei commi 678 e 679, **che presentano una media triennale positiva** per il periodo 2003-2005 del saldo di cassa, calcolata ai sensi del comma 680, **è pari a zero**.
- Conseguentemente, gli obiettivi programmatici di cui al comma 681 sono pari al corrispondente saldo finanziario medio del triennio 2003-2005 calcolato in termini di **competenza mista**, costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.”;

Novità nel PSI

Per gli enti che presentano, nel triennio 2003-2005 un valore medio delle **entrate in conto capitale** derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e mobiliare - non destinate, nel medesimo triennio, all'estinzione anticipata dei prestiti - **superiore al 15 per cento** della media delle entrate finali, al netto delle riscossioni di crediti,

gli **obiettivi programmatici per gli anni 2008-2010 sono ridotti** di un importo pari alla differenza tra l'ammontare dei proventi in eccesso al predetto limite del 15 per cento e quello del contributo annuo determinato ai sensi dei commi 678 e 679 a condizione che tale differenza sia positiva.

In caso di differenza pari a zero o negativa gli obiettivi programmatici restano determinati in misura pari al saldo finanziario medio del triennio 2003-2005 calcolato in termini di competenza mista.“

Novità nel PSI

Ai fini del comma 686,
il saldo finanziario e quello medio del triennio 2003-2005
sono calcolati, per l'anno 2007,
sia per la gestione di competenza sia per quella di cassa
e,
per gli anni 2008, 2009 e 2010, per la sola gestione di
competenza mista

Interferenze del governo centrale nella disciplina ICI prima casa

- Dall'imposta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale si detrae un ulteriore importo pari all'1,33 per mille della base imponibile di cui all'articolo 5. **L'ulteriore detrazione** ha misura comunque non superiore a 200 euro.
- L'ulteriore detrazione si applica a tutte le abitazioni ad eccezione di quelle di categoria A1, A8 e A9.
- La minore imposta che deriva dall'applicazione del comma 1 è **rimborsata ai singoli comuni**.
- Il trasferimento compensativo è erogato per una quota pari al 50 per cento dell'ammontare riconosciuto in via previsionale a ciascun comune entro e non oltre il 16 giugno e per il restante 50 per cento entro e non oltre il 16 dicembre dell'anno di applicazione del beneficio. Gli eventuali congruagli saranno effettuati entro il 31 maggio dell'anno successivo.

Restrizioni nell'uso di strumenti finanziari rischiosi

1. I contratti su strumenti finanziari, anche derivati, sottoscritti da regioni ed enti locali, sono informati alla massima trasparenza contrattuale.
2. I contratti su **strumenti finanziari, anche derivati**, sottoscritti da regioni ed enti locali, devono recare le informazioni ed essere redatti secondo le indicazioni specificate in un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare sentite la Consob e la Banca d'Italia. **Il Ministero dell'economia e delle finanze verifica la conformita` dei contratti ai modelli di cui al previsto decreto.**
3. La regione o l'ente locale sottoscrittore dello strumento finanziario deve attestare espressamente di aver preso piena considerazione dei rischi e delle caratteristiche dello strumento proposto.
4. Il rispetto di quanto previsto ai commi 2 e 3 e` elemento costitutivo dell'efficacia dei contratti.

Restrizioni nell'uso di strumenti finanziari rischiosi

- I principali fattori che sembrano aver spinto gli enti locali a ricorrere ai derivati sono stati da un lato la forte crescita della raccolta tramite obbligazioni, dall'altro la gestione attiva dell'indebitamento, soprattutto per operazioni di ristrutturazione dei debiti in essere
- l'operatività dei mercati finanziari internazionali ha indotto gli enti locali ad emissioni di titoli obbligazionari con la previsione del **rimborso del capitale in un'unica scadenza**.
- La legge 488/2001 impone tuttavia agli enti territoriali di costituire un fondo di ammortamento del prestito per ripartire l'onere su diversi esercizi; e il modo col quale è stato trasformato un titolo che prevede un unico rimborso del capitale a scadenza con un titolo conforme alla legislazione nazionale è stato attraverso un **contratto swap**
- la legge (D.M. 389/2003) che impone agli enti locali l'obbligo di stipulare contratti *swap* a copertura del rischio di cambio per i debiti in valuta diversa dall'euro.

Uso di strumenti finanziari rischiosi

L'esposizione in derivati verso banche italiane è stimabile in circa 13 mld. di euro, con un valore di mercato negativo di circa 1 mld. (cioè un ulteriore debito "occulto" di 1 mld).

Tuttavia, l'esposizione degli enti locali ai derivati è probabilmente assai più ampia. Diverse fonti indicano che molte posizioni in derivati detenute dagli enti locali sono in contropartita con banche estere, posizioni per le quali non sono ancora disponibili dati statistici

Uso di strumenti finanziari rischiosi

- gli enti locali hanno utilizzato derivati per coprire il rischio di tasso di interesse, sempre connesso alle emissioni obbligazionarie, attraverso **operazioni di *interest rate swap* (IRS)**.
- Nella sua forma più semplice, l'IRS è un contratto che prevede lo scambio tra un tasso variabile con un tasso fisso; ma l'indagine effettuata dalla Consob ha evidenziato l'utilizzo di forme contrattuali più complesse, che prevedono il pagamento del tasso variabile da parte dell'intermediario solo se il tasso di riferimento rimane entro un corridoio definito da un tasso *cap* ed un tasso *floor*; **se il tasso variabile eccede il *cap*, spetta comunque all'ente locale il pagamento del tasso variabile** (quindi il rischio legato alla volatilità del tasso di interesse).
- Il "corridoio" previsto dai contratti tende peraltro ad essere variabile nel tempo, col tasso *cap* che si riduce col passare degli anni. **E' molto probabile quindi che gli enti locali possano rimanere fortemente esposti in futuro**

Uso di strumenti finanziari rischiosi

Difficoltà a “prezzare” adeguatamente il contratto, data la complessità dello stesso e data la pratica da parte degli intermediari di vendere agli enti un unico “pacchetto” che comprende lo *swap* per l’ammortamento del capitale e quello per il rischio di interesse.

Il ricorso ai derivati è legato alle **operazioni di ristrutturazione dei debiti, per allungarne la scadenza o ridurre le rate di ammortamento.**

La rinegoziazione del debito ha implicato anche la rinegoziazione dei derivati connessi con il debito stesso, un’operazione che ha fatto emergere il valore di mercato negativo di molti di questi contratti.

Per evitare di pagare questi debiti “occulti”, si sono strutturati nuovi contratti derivati che inglobassero il valore di mercato negativo per gli enti locali di quelli precedenti; a debito si è cioè aggiunto nuovo debito.

Le nuove condizioni contrattuali sono in genere ancora più penalizzanti per gli enti locali.

Debito delle Amministrazioni Locali per comparti (mln di euro)

Anno	Regioni e Province Autonome	Province	Comuni	Altri enti	Totale
2001	19.238	1.595	15.703	4.871	41.407
2006	45.185	8.686	45.260	9.036	108.167
2007 (§)	46.126	8.794	46.124	9.546	110.590
<i>Di cui (*): Nord-Ovest</i>	20.18	3307	31.52	29.49	26.74
<i>Nord-Est</i>	10.45	20.03	17.37	16.52	14.62
<i>Centro</i>	34.31	22.24	28.72	26.88	30.38
<i>Mezzogiorno</i>	35.06	24.68	22.39	27.10	28.26

Il nuovo federalismo

Si tratta di problematiche di medio-lungo periodo, su cui è però necessario cominciare a riflettere

Due passi importanti del 2007

- ✓ Proposta di Disegno di legge sul federalismo
- ✓ Disegno di Legge sul Codice delle autonomie

Disegno di legge di attuazione della Riforma del Titolo V
sul Federalismo fiscale

**Fornisce una prima risposta al modello di
finanziamento di regioni a statuto
ordinario (Rso) e comuni, compatibile
con la **definizione dei LES****

Finanziamento e perequazione delle Rso

A diversi tipi di funzioni e di spesa corrispondono diversi modelli di finanziamento/perequazione.

1) spese relative ai «**livelli essenziali**» delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera m)

Finanziamento **integrale dei fabbisogni standard**.

Il finanziamento di ciascuna Regione è garantito da una **dotazione fiscale**

misurata con riferimento ad alcuni tributi propri più eventuali trasferimenti perequativi verticali, tali da colmare integralmente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale

Finanziamento e perequazione delle Rso

2) Nel caso di spese in cui le Regioni hanno competenza legislativa concorrente ed esclusiva e che coinvolgono per l'amministrazione i Comuni che, insieme a risorse proprie, forniscono servizi pubblici a favore dei propri cittadini

Alcuni di questi servizi potrebbero rientrare nel novero funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117 comma 2) lettera p)

Per questa fattispecie la riforma prevede **garanzia finanziaria da parte dello Stato** del finanziamento integrale di queste funzioni fondamentali dei Comuni (mediante l'attribuzione di tributi erariali e di trasferimenti perequativi)

Finanziamento e perequazione delle Rso

Garanzia realizzata secondo un **doppio binario:**

- per i **Comuni “grandi”** attribuzione delle risorse direttamente dallo Stato in capo ai Comuni
- per i **Comuni “piccoli”** intermediazione delle Regioni.

Le risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali svolte da questi Comuni su materie di competenza legislativa regionale vengono attribuite dallo Stato alla Regione e poi da queste ai Comuni. Obbligatorietà di questo passaggio di risorse: lo Stato verifica ed eventualmente si sostituisce alla Regione (art. 120 Cost.)

Questa innovazione dei Comuni “piccoli” vale soltanto per il futuro, cioè per le nuove funzioni amministrative su materie di competenza legislativa regionale che saranno attribuite ai Comuni (in coerenza con art. 118 Cost.)

Finanziamento e perequazione delle Rso

3) spese regionali che hanno una portata equitativa minore (spese “autonome”), in cui è meno forte l'esigenza di un'offerta uniforme di servizi sul territorio nazionale

Per queste funzioni la riforma prevede un **fondo perequativo** ispirato al meccanismo della perequazione della **capacità fiscale**

Finanziamento e perequazione delle Rso

4) spese regionali che fanno riferimento a interventi speciali attivati per finalità specifiche. Sono gli interventi riferibili all'art. 119, comma 5 Cost (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ecc.)

Il finanziamento di questi interventi si realizza mediante **specifici trasferimenti di settore**, eventualmente vincolati nella destinazione di spesa, derivanti dal bilancio dello Stato e dell'Unione europea

Finanziamento e perequazione delle Rso

A partire da questa differenziazione delle funzioni regionali, il fondo perequativo a favore delle Rso è in realtà costituito da 2 distinti fondi perequativi:

- a) il primo basato sul criterio del finanziamento integrale dei fabbisogni standard di spesa
E' alimentato dalla fiscalità generale
Eroga dei trasferimenti a favore di ciascuna Regione di ammontare tale da finanziare integralmente i divari si registrano tra i **fabbisogni standard** sulle spese di tipo 1) e 2) e il gettito garantito in ciascuna Regione da una serie di imposte erariali devolute che sono assegnate al finanziamento di queste funzioni (Irap, compartecipazione regionale all'Iva, compartecipazione regionale all'Irpef, ecc., considerate **a base e aliquota standard**)

Finanziamento e perequazione delle Rso

- b) il secondo basato sul criterio della perequazione della capacità fiscale (trasferimenti che, indipendentemente dai fabbisogni di spesa, annullano, o quantomeno riducono, le differenze tra Regioni nelle dotazioni fiscali misurate sui tributi dedicati al finanziamento di determinate spese)
E' finanziato con una quota della compartecipazione (o dell'addizionale) regionale all'Irpef fissata in misura tale da coprire nell'anno iniziale il finanziamento delle spese regionali di tipo 3)

Il meccanismo di trasferimento perequativo è **incompleto e asimmetrico**: le Regioni con maggiore capacità fiscale non partecipano alla ripartizione del fondo, mentre le Regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del fondo perequativo ma in una misura tale da *ridurre*, e non annullare, le differenze di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale

Finanziamento e perequazione delle Rso

Due osservazioni:

- l'affiancamento di 2 fondi perequativi dedicati a funzioni differenti e che funzionano secondo criteri perequativi differenti implica che le imposte che entrano nella dotazione fiscale delle Regioni rilevante per la perequazione devono essere segmentate
- il fabbisogno rilevante per il primo fondo perequativo è a regime un fabbisogno standard, cioè il riferimento ad indicatori standardizzati dei bisogni e dei relativi costi di soddisfacimento. Necessità di una transizione graduale dai valori della spesa osservata oggi (la spesa storica) ai fabbisogni standard (la cui lunghezza non è specificata dal ddl)

Finanziamento e perequazione dei Comuni

I Comuni si finanziano attraverso:

- tributi loro devoluti dalla Stato e, eventualmente, dalle Regioni
- tributi propri che i Comuni decidono di istituire sulla base di una qualche legge statale o regionale
- compartecipazioni ed addizionali su tributi erariale, e al limite anche su tributi regionali
- trasferimenti perequativi, anche qui trasferimenti statali e anche regionali

Finanziamento e perequazione dei Comuni

Per quanto riguarda il sistema dei trasferimenti perequativi statali

Il fondo, apparentemente alimentato dalla fiscalità generale, è basato sul criterio del finanziamento dei fabbisogni standard di spesa ma (diversamente da quello delle Regioni) in misura non integrale

La dimensione *iniziale* del fondo perequativo nel complesso dei Comuni è pari a ciò che oggi i Comuni ricevono come trasferimenti dallo Stato + la **compartecipazione “dinamica”** al gettito Irpef

I trasferimenti erogati dal fondo a favore di ciascun Comune sono tali da colmare il divario tra la spesa corrente standardizzata di quel Comune al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie comunali di applicazione generale (come l'Ici, la Tosap, la TARSU, l'addizionale comunale sull'Irpef, cioè tutte imposte confrontabili tra i singoli Comuni)

Finanziamento e perequazione dei Comuni

Nel computo del fabbisogno le entrate standardizzate entrano soltanto parzialmente, secondo una quota (fissata successivamente) che non dovrà essere inferiore al 90%.

Si consentono pertanto differenze di risorse tra Comuni collegate alla diversa ampiezza delle basi imponibili (apertura al criterio della capacità fiscale)

La spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme pro-capite corretta per la diversità di 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

Anche qui (insieme al finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni "piccoli" e alla ripartizione degli obiettivi del PSI a livello infra-regionale) si riconosce un possibile ruolo delle Regioni nella finanza locale:

le Regioni, se c'è accordo nel Consiglio delle autonomie locali, possono ripartire il totale delle risorse assegnate dallo Stato come fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale a favore dei singoli Enti secondo parametri definiti dalle Regioni medesime

Alcuni aspetti da completare

Nel ddl mancano o sono soltanto abbozzati alcuni punti critici fondamentali del sistema delle relazioni finanziarie intergovernative:

- la questione centrale dei rapporti Regioni-Comuni è stata risolta sul piano del realismo ma certamente non in modo sistematico
- manca una regolamentazione adeguata degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti locali: cosa succede dopo il primo anno di applicazione? Come verranno modificati i parametri fondamentali (fabbisogni standard, aliquote di equilibrio, ecc.)?
- non sono regolate le possibilità di federalismo asimmetrico (art. 116, comma 3 Cost.)
- la disciplina del sistema di finanziamento/perequazione degli Enti locali rimane soltanto abbozzata, con un grado di dettaglio assai inferiore a quanto previsto per le Regioni
- manca una regolamentazione del dissesto finanziario sia a livello regionale che comunale
- manca la previsione di un organo tecnico che sviluppi le stime relative alla finanza decentrata, sul lato della spesa e dei tributi, e proponga periodiche revisioni nelle formule

CODICE DELLE AUTONOMIE

**Disegno di legge Delega al Governo per
l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma,
lettera p) della Costituzione,
per l'istituzione delle città metropolitane e per
l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica.**

**Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118,
commi primo e secondo della Costituzione e
delega al Governo per l'adeguamento delle
disposizioni in materia di enti locali alla legge
Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.**

OBIETTIVI E PRINCIPI GENERALI

- **LA RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEGLI ENTI LOCALI PER SEMPLIFICARE, RIDURRE I COSTI E CONSENTIRE IL CONTROLLO DA PARTE DEI CITTADINI** (*I decreti delegati saranno definiti in una sede di coordinamento istituita presso il Dipartimento degli Affari regionali, con i ministeri interessati e i rappresentanti di Regioni ed enti locali*)
- **LA RIDUZIONE O LA RAZIONALIZZAZIONE DEI LIVELLI DI GOVERNO**

LE PRINCIPALI NOVITA'

- **CAMBIA LA DISTRIBUZIONE DI POTERI E FUNZIONI**
- **SI DEFINISCE CHI FA COSA, PER AUMENTARE L'EFFICIENZA E RIDURRE I COSTI. OGNI ENTE HA COMPITI PRECISI E NON SOVRAPPONIBILI: NON CI SARANNO PIÙ DUE ENTI CHE FANNO LA STESSA COSA**
- **VIA ALLE CITTA' METROPOLITANE E A ROMA CAPITALE**

Comuni

Vengono identificate come funzioni fondamentali i compiti amministrativi che incidono direttamente sulla vita dei cittadini e soddisfano bisogni primari della collettività amministrata

Province

Avranno competenza esclusiva nei compiti e funzioni di “area vasta”: programmazione e coordinamento di attività e servizi attinenti il governo e la gestione del territorio; regolazione dei servizi a rete con il conseguente snellimento degli attuali organismi (es. Ato)

Si distingue tra la titolarità delle funzioni di Comuni e Province e il loro esercizio effettivo che avverrà solo se sarà garantito il raggiungimento delle dimensioni minime necessarie ad assicurare un'adeguata capacità organizzativa, efficienza ed economicità (es. i piccoli comuni rimangono come forte elemento di identità civica, ma dovranno gestire i servizi in forma associata)

- **VENGONO INTRODOTTI MODELLI FLESSIBILI PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI**

Sarà individuato un **ambito ottimale per l'esercizio di servizi e funzioni**. Gli enti locali **dovranno quindi associarsi** - anche tra diversi livelli di governo (comuni e province) - per poter esercitare tali compiti. Così saranno favorite **gestioni più efficienti ed economiche**. Sono previsti **incentivi** per favorire le aggregazioni

- **PREVISTI BENEFICI PER GLI ENTI LOCALI VIRTUOSI**

Gli enti locali in grado di conseguire avanzi di bilancio, obiettivi di qualità e in grado di raggiungere la dimensione organizzativa ottimale (associazioni e fusioni tra enti) possono acquisire **funzioni proprie aggiuntive di carattere culturale, sociale, economico** (uffici tematici, eventi, manifestazioni)

- **Vengono definite le modalità con le quali lo Stato può trasferire ulteriori funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali come previsto dall'articolo 118 della Costituzione**
- **I criteri per il trasferimento sono due:**
 - 1) **sussidiarietà verticale**, le funzioni devono essere attribuite all'ente più vicino ai cittadini (la prima opzione, quindi, sono i Comuni, salvo che per esigenze di unitarietà di esercizio sia necessario affidarle a Province o Regioni)
 - 2) **sussidiarietà orizzontale** favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale che per le loro caratteristiche non richiedono un controllo pubblico

Codice delle Autonomie

Nasce il Codice delle Autonomie locali

- Il nuovo Codice conterrà tutte le disposizioni concernenti gli Enti locali, in coerenza con il nuovo assetto costituzionale
- Vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova disciplina

Le novità introdotte dalla riforma forniscono i presupposti per ridurre i costi:

- Finiscono infatti le duplicazioni di funzioni (più amministrazioni che svolgono lo stesso ruolo o compiti diversi all'interno di un'unica procedura)
- **Gli enti locali potranno – e in molti casi dovranno – associarsi** per raggiungere la dimensione ottimale e fornire servizi migliori ai cittadini a un costo più basso

Conclusioni

**Le normative delle LF07 e LF08
pongono dei vincoli nuovi,
ma nel complesso ampliano considerevolmente i
margini di autonomia delle finanze comunali**

**Ci sono spazi per evitare l'uso di strumenti impropri di
finanziamento
ordinari (oneri di urbanizzazione) e straordinari
(derivati)**

Conclusioni

I margini di manovra su addizionali ed Ici possono spingere i Comuni ad esercitarsi in ruoli non sempre appropriati di politiche redistributive,

Il cui ruolo principale è pur sempre del governo centrale.

E' però necessario aumentare la consapevolezza degli effetti distributivi degli strumenti a disposizione

Conclusioni

**La redistribuzione è il risultato di
molteplici strumenti di entrata
(Addizionali, Ici, Tia),
Un esempio...**

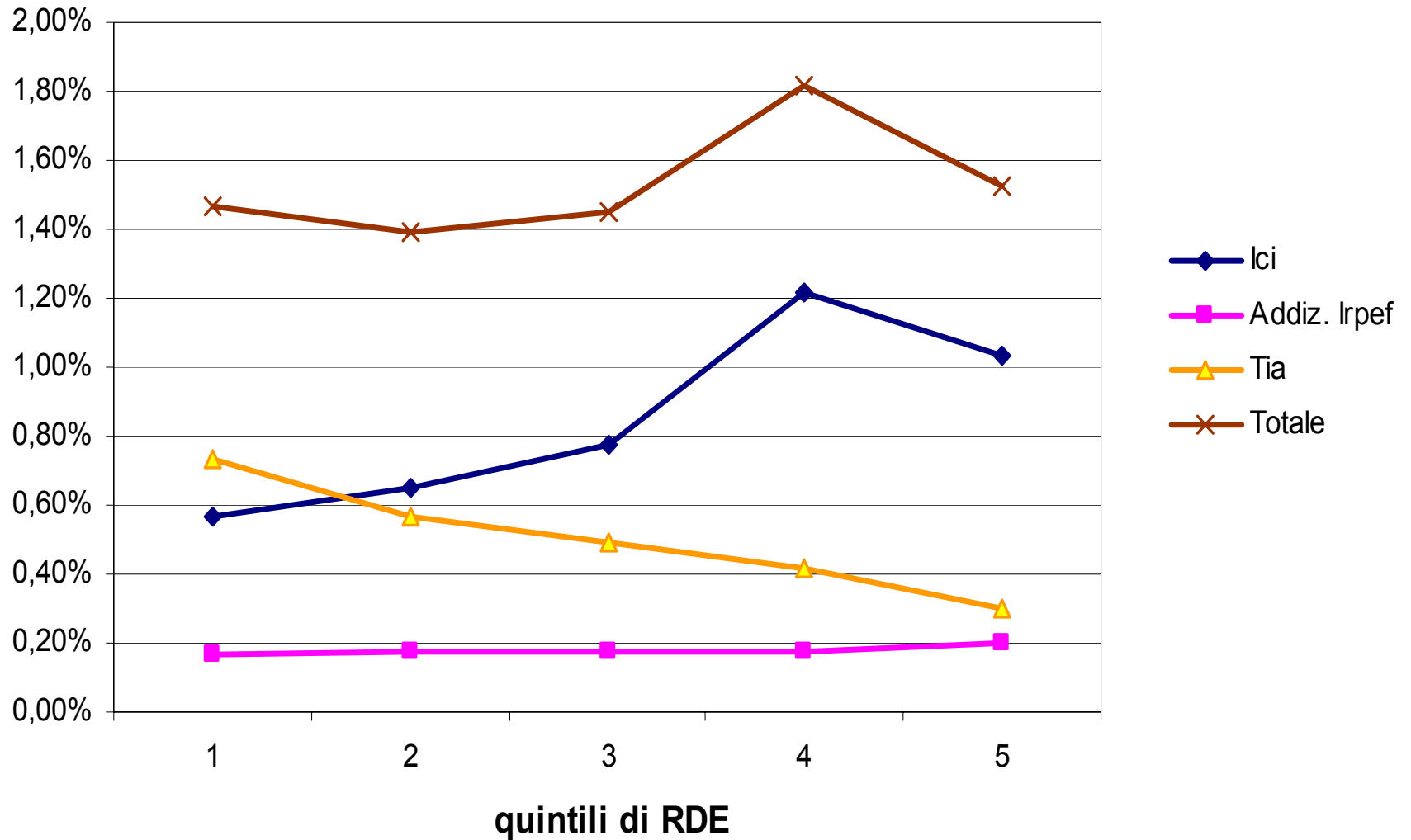
Riferimenti bibliografici

Per la realizzazine di questa prestazione si è, fra l'altro, attinto alle seguenti fonti:

M.C.Guerra, [La manovra finanziaria per il 2007](#) , mimeo, Capp, novembre 2007

M.Bordignon, G.Turati, [Sanità, federalismo e servizi pubblici locali](#), mimeo, Università Cattolica di Milano e Università di Torino, novembre 2007

Incidenza media di Ici, addizionale Irpef e Tia per quintili di RDE a Modena



Incidenza media di Ici, addizionale Irpef e Tia per quintili di ICEE a Modena

