

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE
RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI
ESERCIZI 2007 - 2008

(Legge 26 febbraio 1982, n. 51 – Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione 14/SEZAUT/2009/IADC

(approvata nell'adunanza dell'8 settembre 2009)

VOLUME I

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2008

1 Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale (Cons. Francesco Petronio)

ESTRATTO

1.1 L'attuazione della riforma costituzionale

Il cammino per rendere effettivamente operativo il disegno di riforma, connesso all'attuazione della nuova stesura del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha ripreso a procedere con l'approvazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Questa nuova disciplina rimette in moto l'iter delle riforme che, dopo l'emanazione della legge n. 131 del 2003, aveva segnato il passo. Con l'avvicinarsi della legislatura, le iniziative legislative avviate erano decadute¹, con ciò determinandosi una fase di stallo.

L'attuazione delle deleghe contenute nella legge 131 è rimasta largamente incompiuta...

...Molte difficoltà si sono frapposte alla realizzazione della riforma costituzionale, tra le quali, di notevole complessità è risultata la determinazione dell'articolazione del sistema tributario e della finanza pubblica e il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Nel precedente sistema non si era ancora affermata una piena autonomia impositiva da parte delle regioni e degli enti locali, anche se ancor prima della riforma costituzionale erano state introdotte disposizioni che andavano in tale direzione.

¹ I provvedimenti presentati erano complessivamente rivolti a conferire un ruolo di maggiore ampiezza delle autonomie territoriali nell'ambito dell'ordinamento. L'iniziativa di maggiore impatto era costituita da un disegno di legge delega a carattere generale che avrebbe dovuto realizzare l'attuazione dell'art. 117, secondo comma lettera p) e l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Il ddl. suddetto (atto senato 1464) ha ricevuto l'ultimo esame nella seduta del 3 ottobre 2007 senza ottenere l'approvazione da parte di un ramo del parlamento.

Altro provvedimento di rilievo (A.S. n. 772 assegnato all'esame della 1° commissione) era costituito dal riordino dei servizi pubblici locali anch'esso fondato sulla delega normativa. Anche in questo caso l'iter per l'approvazione non è stato completato neppure presso un ramo del Parlamento e l'ultimo esame è avvenuto il 12 gennaio 2008. Il quadro delle iniziative di riforma avviate e rimaste inattuato si completa con riferimento all'attuazione del c.d. federalismo fiscale che formava l'oggetto dell'A.C. 3100, assegnato all'esame della commissione Bilancio e finanza senza alcun ulteriore seguito. Le tre iniziative non hanno ottenuto l'approvazione e sono decadute al termine della legislatura.

Con l'approvazione della riforma costituzionale si è quindi assistito ad una elevazione delle prerogative di spesa degli enti, a fronte di un più ampio decentramento funzionale, mentre non è stato contemporaneamente realizzato un sistema che ampliasse gli strumenti di autonomia finanziaria. Infatti, solo la effettiva realizzazione di un modello nel quale la responsabilità di spesa si coniughi con quella di prelievo contiene in sé il meccanismo per fare emergere la validità dell'azione svolta dal livello di governo locale ed assegnare sostanziali poteri di verifica ai soggetti deputati al controllo ed in ultima analisi al corpo elettorale.

L'attuazione dell'art. 119 cost., della quale la legge sul federalismo fiscale si è data carico rappresenta quindi, il nodo cruciale per rendere effettiva la riforma costituzionale, diversamente -permanendo un ampio livello di scollamento tra l'autonomia di spesa e l'imposizione- non si realizza quella integrazione tra i vari livelli di competenze e responsabilità che dovrebbe costituire la base del modello autonomistico....

Le difficoltà che hanno sempre caratterizzato la realizzazione di così complesse riforme non appaiono ovviamente superate in quanto la legge sul federalismo fiscale contiene esclusivamente una trama del disegno riformatore che è affidato ad una serie di provvedimenti delegati, per cui se ne possono per ora trarre una serie di principi di fondo....

1.2 La legge sul federalismo fiscale e le funzioni della Corte dei conti

La legge n. 42 del 5 maggio 2009 costituisce un nuovo punto di riferimento per l'attuazione della riforma costituzionale, contenendo una serie di deleghe al cui compimento dovrebbe comporsi il rinnovato modello di coordinamento finanziario e tributario della Repubblica.

La legge, che si pone dichiaratamente in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, intende realizzare il principio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ivi predicato, garantendo i principi di solidarietà e coesione sociale e ponendosi nella prospettiva di superare il dualismo economico del Paese, in tal modo parendo optare per un modello solidaristico nel finanziamento delle autonomie.

Questo processo di riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e la modifica del sistema di finanziamento delle realtà territoriali deve essere realizzato senza esplicitare effetti sfavorevoli sulla capacità di governo complessivo della finanza pubblica e sulla tenuta degli obiettivi dettati dall'appartenenza all'Unione europea. Il rispetto del Patto di stabilità e crescita richiede, quindi, che tale processo sia accompagnato da un efficace coordinamento della finanza pubblica, in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi a livello decentrato e, al tempo stesso, un'adeguata copertura dei servizi essenziali.

La riforma comporta importanti modificazioni nel meccanismo che ha fino ad ora regolato il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali sulla base di due direttrici: l'abbandono definitivo di uno schema di finanziamento basato sulla finanza derivata, con l'attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e compartecipate in sostituzione di trasferimenti, ed il graduale passaggio dal criterio della "spesa storica" ad una valutazione dei fabbisogni finanziari degli enti, ancorata a costi standard delle prestazioni fondamentali, da offrire ai cittadini con livelli omogenei.

Il nuovo criterio di finanziamento presuppone un'attenta analisi dei costi e dei fabbisogni standard per quanto riguarda le funzioni fondamentali garantite costituzionalmente per le quali deve essere assicurata l'integrale copertura, mentre fa riferimento alla capacità fiscale per le restanti funzioni.

...Si impone la necessità di individuare le risorse sufficienti ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni riducendo, nel contempo, le inefficienze gestionali e le spese a cui non corrispondono servizi effettivi.

La definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni adeguato a misurare l'efficienza dell'azione pubblica non risulta agevole. In particolare per gli enti locali, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà seguire modalità diverse a seconda che si tratti delle funzioni fondamentali o delle altre funzioni. Peraltro il sistema degli enti locali contiene notevoli elementi di disomogeneità legati alle dimensioni e alle caratteristiche peculiari degli enti; ciò rende complessa la valutazione dei costi standard delle prestazioni (sia per le funzioni fondamentali che per le altre) e la individuazione di un insieme di indicatori condivisi.

...

Un punto di riflessione rilevante consiste nel considerare se il nuovo assetto istituzionale possa, di per sé, produrre una indesiderata lievitazione della spesa ed un indebolimento delle leve a disposizione per la gestione della finanza pubblica. In linea teorica il sistema di finanziamento attraverso la maggiore responsabilizzazione dal lato delle entrate e il riferimento ai costi standard dovrebbe facilitare il controllo sulla gestione della spesa, tuttavia, resta da verificare l'efficacia degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica.

Il sistema delineato nella delega impone che l'attuazione sia compatibile con gli impegni assunti dallo Stato in sede europea e non comporti oneri finanziari aggiuntivi per la finanza pubblica, in quanto dovrebbe realizzarsi attraverso la trasformazione dei trasferimenti erariali in fiscalità.

...

La quantificazione finanziaria degli aspetti connessi all'attuazione del federalismo fiscale non costituisce un facile adempimento. Non risulta, quindi, possibile determinare *ex ante* le conseguenze finanziarie dell'intero processo, tanto più che il disegno effettivo del sistema di finanziamento andrà a comporsi allorché saranno emanati i provvedimenti delegati.

Nell'ambito di tale processo la riduzione delle entrate fiscali erariali dovrebbe compensare l'aumento di quelle locali senza che si verifichi un aumento della pressione fiscale. Tuttavia la legge non contiene una clausola esplicita di invarianza della pressione tributaria, limitandosi a stabilire che debba essere predeterminato un livello massimo della pressione fiscale da ripartire tra i diversi livelli di governo.

...

Il modello di coordinamento finanziario trova supporto in un sistema premiale e sanzionatorio per incentivare o disincentivare determinati comportamenti.

Proseguendo nella linea tracciata dalla recente disciplina del patto di stabilità interno vengono individuate tipologie di enti da considerare virtuosi² sulla base di parametri finanziari e gestionali³.

² Si tratta degli enti che garantiscono un'elevata qualità del servizio con una pressione fiscale inferiore alla media; quelli che, rispettando gli equilibri richiesti dalla legge, partecipano a progetti strategici e quelli che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile.

³ Per quelli meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, si conferma il blocco delle assunzioni e delle spese discrezionali, mentre vengono ampliate ulteriormente le sanzioni automatiche previste già nel testo iniziale per gli organi di governo e amministrativi degli enti territoriali. Tali misure intervengono fino alla dimostrazione dell'operatività di provvedimenti in grado di correggere gli squilibri (attraverso le dismissioni e l'attivazione dell'autonomia impositiva).

Per gli enti che non rispettino gli equilibri economico finanziari, o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni, o che presentino scostamenti persistenti dal patto di convergenza sono previste sanzioni sino alla previsione del potere sostitutivo.

Il provvedimento non reca una esplicita clausola di copertura di eventuali nuovi oneri, ma contempla una clausola di neutralità degli effetti dei decreti delegati sui saldi di finanza pubblica. La complessità della delega e la presenza di un numero elevatissimo di variabili tra loro interdipendenti sembra effettivamente impedire una prefigurazione attendibile dell'impatto finanziario complessivo della riforma.

...

A presidio del rispetto dei parametri di stabilità macroeconomica è previsto che il complesso dell'impatto finanziario ascrivibile all'attuazione della delega (articolo 26 comma 1), dovrebbe comunque essere contenuto in modo da risultare conforme agli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita. Ovviamente la clausola di salvaguardia per il rispetto degli obiettivi europei non implica necessariamente la neutralità finanziaria dell'esercizio complessivo della delega.

Viene prevista la determinazione di un limite massimo della pressione fiscale da ripartire tra i diversi livelli di governo (tale da impedire aumenti anche nella fase transitoria) e il coinvolgimento degli enti nell'attività di recupero dell'evasione e di contrasto dell'elusione fiscale. Inoltre l'obbligo di operare il trasferimento del personale dovrebbe contribuire ad evitare duplicazioni di funzioni.

...

La piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione apre nuove prospettive, mirando al completo abbandono del sistema di finanza derivata e alla realizzazione di modalità di finanziamento autonome idonee a responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali. La realizzazione di un assetto di tipo federale rafforza il collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento e la necessità di strumenti sia d'indirizzo che di controllo atti ad assicurare che il sistema rimanga in equilibrio e funzioni in modo equo ed efficiente.

...

Anche in questo quadro non compiuto si intravedono alcuni effetti che potranno derivare dall'attuazione del federalismo fiscale che è rivolto a trasferire agli enti locali capacità di spesa e potere impositivo.

Nel nuovo scenario dovrebbe divenire più complesso l'intreccio di interessi tra Stato centrale e autonomie, dovendosi valorizzare il ruolo di garanzia dell'equilibrio complessivo del sistema e delle sue componenti in un quadro nel quale si dovrà assistere ad una diversa distribuzione delle responsabilità.

Andrà ad allocarsi al livello locale la determinazione del livello impositivo correlato all'offerta di servizi pubblici, mentre il sistema complessivo dovrebbe compiere azioni di riequilibrio in modo che la maggiore pressione fiscale locale trovi compensazione attraverso una riduzione di quella statale.

Le maggiori responsabilità finanziarie comportano la necessità di assicurare l'equilibrio del bilancio e di evitare il rischio del dissesto anche a fronte delle maggiori difficoltà per il risanamento che derivano dal divieto di indebitamento per la copertura delle spese correnti.

...

Emerge un ruolo, da affidare necessariamente ad un soggetto terzo, di garanzia della tenuta della finanza pubblica e della rilevazione degli scostamenti dalle regole dell'equilibrio

finanziario, tuttavia queste regole si coniugano con quelle che verranno introdotte con l'attuazione del federalismo fiscale per la determinazione dei livelli di finanziamento.

Il concetto di sostenibilità finanziaria del nuovo sistema implica necessariamente la verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle amministrazioni locali e della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite.

In questo senso si assiste ad un riposizionamento del fulcro dei controlli che non dovranno limitarsi all'aspetto strettamente finanziario, ma spingersi alla verifica dell'efficienza dei processi, in quanto la sfida insita nel passaggio al nuovo sistema di finanziamento consiste nel dare rilevanza ai costi standard delle funzioni, allineando così nel territorio un livello adeguato dei servizi, senza ammettere che i costi dell'inefficienza possano ribaltarsi sul sistema.

...

In questo terreno si intravede un nuovo ruolo del controllo esterno, orientato a travalicare gli aspetti di regolarità contabile delle gestioni e a valutare, attraverso la verifica della rispondenza tra obiettivi e risultati, l'impiego delle risorse assegnate nell'interesse di ciascun attore istituzionale ed in ultima analisi della collettività nazionale.