

## **IL PERCORSO INNOVATIVO DELLA FINANZA IN DIREZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

## **INDICE**

### ***PREMESSA***

#### **1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLA FINANZA LOCALE**

1.1 Cenni storici

#### **2. DALLA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL 1990 L'AVVIO DELL'AUTONOMIA IMPOSITIVA DEGLI ENTI LOCALI: UN NUOVO ASSETTO PER LA FINANZA LOCALE**

2.1 Il progetto innovativo per l'attuazione di un nuovo ordinamento della finanza locale presente nella legge n. 142/90 di riforma delle autonomie locali ed il percorso normativo successivo

2.2 - Il decreto legislativo n. 504/92 : l'istituzione dell'ICI

#### **3. LA RIFORMA DEL FINANZIAMENTO DELLE AUTONOMIE ED IL NUOVO RAPPORTO TRA FINANZA PROPRIA E FINANZA DERIVATA: VERSO IL FEDERALISMO FISCALE**

3.1 La diffusione dei poteri tra i vari livelli di governo

3.2 La potestà regolamentare di Comuni e Province

#### **4. GLI ATTUALI RAPPORTI FINANZIARI TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO**

4.1 Le funzioni dei vari livelli di governo

4.2 Il finanziamento delle Regioni e dei Comuni

4.3 I Rapporti finanziari tra livelli di governo e le prospettive future

#### **5. LA NUOVA GESTIONE DELLE ENTRATE COME “ LEGGE FINANZIARIA LOCALE”: IL REPERIMENTO DI NUOVE FONTI DI FINANZIAMENTO**

#### **6. IL COORDINAMENTO NORMATIVO EFFETTUATO CON IL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267: IL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI**

6.1 Necessità di un nuovo Testo Unico delle leggi degli Enti Locali

6.2 Parte seconda del Testo Unico: Ordinamento finanziario e contabile

## PREMESSA

Dalla metà degli anni '90 in poi gli studiosi italiani hanno dedicato una grande attenzione al problema del federalismo fiscale. Le proposte che emergono dagli studi possono, in prima approssimazione, essere raggruppate in due grandi categorie, a seconda del grado d'impegno riformatore: un primo gruppo è costituito da proposte che assumono come non modificabile il quadro costituzionale esistente e l'allocazione attuale delle funzioni tra i diversi livelli di governo. Un secondo gruppo di proposte, di solito più radicali in senso federalista, presuppone riforme costituzionali e quindi una netta ridefinizione delle funzioni degli enti decentrati, un ridisegno dei confini territoriali delle Regioni e degli Enti locali, l'attribuzione di ampi poteri di autonomia tributaria e persino modalità nuove e decentrate della gestione finanziaria del debito pubblico.

L'esperienza politica dell'ultimo quinquennio ha tuttavia mostrato che la via delle riforme costituzionali non è facilmente perseguibile. Si era cercato di raggiungere questo obiettivo nella legislatura terminata nel 1993, con una proposta di riforma della Costituzione da parte della Commissione bicamerale. La nuova formulazione dell'art. 70 suggerita dalla Bicamerale prevedeva il c.d. principio del «ribaltamento delle competenze», in questo senso: nella Costituzione attuale sono stabiliti criteri per individuare o per definire le funzioni dei livelli di governo inferiore; per *default* devono intendersi proprie dello Stato tutte le altre funzioni. In quella proposta tale principio è rovesciato: si definisce un insieme di funzioni esclusive riservate allo Stato e si intende che le rimanenti sono riservate a Comuni, Province e Regioni. L'essenza di tale proposta è stata trasfusa nella legge di revisione costituzionale recentemente approvata.

Nel rinnovato art. 117 della Costituzione si ribadisce, infatti, il principio di sussidiarietà attribuendo alle Regioni il potere di legiferare in tutte le materie tranne quelle esplicitamente riservate allo Stato. Allo Stato, oltre alle funzioni fondamentali di difesa e giustizia, spetterebbe la determinazione dei livelli di garanzia da assicurare

sul territorio nazionale alle prestazioni concernenti i diritti sociali e la disciplina generale della tutela della salute, della previdenza sociale e del coordinamento della finanza pubblica.

La riforma dell'art. 119 afferma l'autonomia tributaria di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, nell'ambito di principi generali determinati con legge dello Stato. Sempre la legge dello Stato istituisce un fondo non vincolato per perequare la capacità fiscale per abitante. Gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento ma solo per finanziare spese di investimento.

Tra gli aspetti consolidati della finanza decentrata italiana, vi è il perseguimento dell'obiettivo di un'estensione significativa dell'autonomia tributaria dei livelli di governo decentrati. Il panorama dei finanziamenti di Regioni e Comuni vede ora l'IRAP e l'ICI campeggiare tra i tributi propri insieme ad altri tributi minori e a un gruppo corposo di sovrimposte e compartecipazioni. Nella scelta del tipo di compartecipazioni ci si è orientati su un compromesso tra le diverse possibilità in campo, ammettendo compartecipazioni all'IRPEF, all'IVA e alle accise. Le scelte effettuate sono comunque ispirate a gradualità e prudenza. Il margine di reale manovra delle entrate proprie nel campo delle sovrimposte è ancora molto limitato; ampio è il ricorso a compartecipazioni che hanno uno scarso contenuto di autonomia e responsabilizzazione degli Enti. La strada è tuttavia aperta e si vedrà se verranno fatti passi avanti in futuro.

## **1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLA FINANZA LOCALE**

### **1.1 Cenni storici**

Alla fine del secondo conflitto mondiale del XX secolo l'Assemblea Costituente predispose i nuovi fondamenti della Repubblica con la collaborazione di alcune commissioni di esperti. Una di queste esaminò i problemi della finanza locale e riassunse così i difetti dell'ordinamento allora vigente: eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi; insufficienza delle entrate ordinarie necessarie alla copertura delle spese obbligate; ineguale distribuzione della pressione tributaria locale; inefficienza dell'accertamento affidato ad organi locali troppo spesso influenzati da interessi politici o di categoria; eccessiva rigidità delle norme.

La commissione indicò, tra i nodi che dovevano essere affrontati per risolvere il problema della crisi finanziaria degli Enti Locali, quelli relativi agli enti sub-centrali, alla ripartizione di funzioni e di poteri fra Stato ed Enti Locali, alla revisione dei rispettivi finanziamenti. Fu inoltre asserito il principio della unitarietà della finanza pubblica.

Successivamente, la mancanza di una revisione profonda dell'assetto finanziario, organizzativo e istituzionale degli Enti Locali contribuì ad aggravare lo stato di crisi, che si evidenziò sia nella crescita dei deficit di bilancio che nell'impossibilità per gli Enti di svolgere al meglio i propri compiti istituzionali.

Il periodo che precedette la riforma tributaria degli inizi degli anni Settanta può essere definito di autonomia degli Enti Locali. La riforma attuata nel corso degli anni Settanta non ebbe, invece, un carattere omogeneo e coerente: vi fu uno scadimento qualitativo che fece permanere una situazione precaria della finanza locale sul piano tributario. Il sistema di finanziamento dei Comuni si presentava come un sistema misto, composto da imposte e sovrainposte, da compartecipazioni e addizionali, oltre che da sussidi provenienti dal governo centrale.

Uno degli obiettivi dichiarati della riforma tributaria degli anni Settanta fu quello di fornire al governo centrale un maggior numero di strumenti per il controllo dell'economia: è in tal senso che va letta la drastica riduzione dell'autonomia tributaria locale. Il principio di attribuire al governo centrale la quasi totalità delle entrate tributarie, rendendo la finanza dei Comuni una finanza di trasferimenti, si affermò soprattutto in conseguenza della situazione economica che si andò profilando in quegli anni: il tasso di sviluppo subì un rallentamento; si accrebbe la spesa statale mentre le entrate si mantennero stazionarie; si manifestò una crisi fiscale dello Stato ed in questa situazione venne varata la riforma tributaria che, per quanto riguarda gli Enti Locali, prevedeva interventi di natura transitoria tendenti a disciplinare i rapporti finanziari tra i singoli Enti e lo Stato.

Fu abolita la maggior parte dei tributi caratterizzanti l'ordinamento precedente, i Comuni e le Province furono espropriati delle imposte con le quali riuscivano ad autofinanziarsi e compensati con trasferimenti sostitutivi da parte dello Stato, il quale contemporaneamente istituì due nuove imposte locali: l'ILOR, imposta locale sui redditi, e l'INVIM, imposta sull'incremento di valore degli immobili.

In genere gli amministratori locali non si opposero a tale riforma in quanto videro in quei provvedimenti un alleggerimento delle proprie responsabilità politiche e amministrative. Inoltre il nuovo sistema di finanziamento aveva un carattere transitorio e sembrava garantire, per l'immediato futuro, una certa espansione della capacità di spesa.

La situazione divenne, però, sempre più difficile poiché gli amministratori locali, con la sostanziale abolizione dell'autonomia impositiva, si preoccuparono sempre meno della copertura delle spese deliberate dal momento che non ne veniva addossata il costo direttamente ai cittadini amministrati. Cominciarono, così, le richieste di provvedimenti urgenti a favore degli Enti Locali. Vi fu un consenso unanime nel riconoscere la necessità di risanamento dei bilanci come premessa indispensabile per attuare la riforma della finanza locale e si giunse al consolidamento dei debiti a breve contratti degli Enti Locali con il sistema bancario.

Il decreto noto come “Stammati 1”, convertito in legge nel 1977, autorizzò la Cassa Depositi e Prestiti a concedere mutui decennali per trasformare in finanziamento a lungo termine i debiti contratti dagli Enti Locali e le loro anticipazioni di tesoreria. Con il decreto “Stammati 2”, convertito in legge nel 1978 si procedeva lungo questo percorso e si prorogava il regime transitorio introdotto dalla riforma tributaria.

Con questi provvedimenti, lo Stato perseguiva il contenimento della spesa imponendo di anno in anno tetti all’espansione delle spese correnti, stabilendo il tasso d’incremento consentito, regolando le diverse poste di entrata e di spesa che andavano messe sotto controllo, dato che i flussi di spesa decisi a livello locale venivano poi finanziati di fatto dallo Stato che pagava a “piè di lista” la differenza tra spese correnti ed entrate proprie dei Comuni. Nacque da queste circostanze il finanziamento degli Enti Locali sulla base del criterio della “spesa storica”, cioè del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo Ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall’analisi della loro consistenza e del loro utilizzo.

La scelta della spesa storica come principio per commisurare l’ammontare dei trasferimenti ebbe, però, scarsi approfondimenti. Si sosteneva per lo più, che con tale criterio si premiavano gli Enti che avevano speso maggiormente penalizzando, di conseguenza, i più “virtuosi”, ma non si andava a vedere se ad una spesa storica più elevata corrispondevano, oppure no, più elevate capacità d’intervento o migliori - qualitativamente e quantitativamente - servizi resi.

Comunque la sperequazione fra gli Enti più prodighi, spesso più inefficienti, e gli Enti che rispettavano i vincoli di bilancio fu presto evidente e ciò indusse il legislatore a ricercare canoni alternativi a quello della spesa storica.

Il decreto “Andreata 1” del 1981 andò in questa direzione cercando di riequilibrare le dotazioni dei singoli Enti attraverso la creazione di un fondo perequativo.

A questo punto le entrate di Comuni e Province furono sostanzialmente composte di tre parti: un trasferimento ordinario erogato dallo Stato sulla base della spesa storica, un contributo perequativo e le entrate proprie divise in entrate tributarie (che nel 1985 costituivano il 12% delle entrate totali) ed entrate extratributarie (che ammontavano

invece al 14,5%). I trasferimenti dello Stato e delle Regioni coprivano, dunque, più del 70% delle entrate complessive.

Dal 1986 lo Stato ha concorso al finanziamento dei bilanci comunali in modo più articolato: attraverso un fondo ordinario, un fondo perequativo ed un fondo sviluppo investimenti. Ci si è mossi pure in direzione di una maggiore autonomia impositiva inasprendo i tributi locali esistenti e rendendo da facoltativa ad obbligatoria l'addizionale comunale sul consumo di energia elettrica (1988).

Nel 1986 fallì il tentativo di istituire una tassa per i servizi comunali (TASCO). Bisogna attendere il 1989 perché si istituisca l'ICIAP, imposta comunale sulle attività produttive.

## **2. DALLA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL 1990 L'AVVIO DELL'AUTONOMIA IMPOSITIVA DEGLI ENTI LOCALI: UN NUOVO ASSETTO PER LA FINANZA LOCALE**

### **2.1 Il progetto innovativo per l'attuazione di un nuovo ordinamento della finanza locale presente nella legge n. 142/90 di riforma delle autonomie locali ed il percorso normativo successivo**

Il ruolo di "autonomie", riconosciuto in linea di principio agli enti locali dall'intero impianto della legge n.142/90, doveva essere sostanziato dall'individuazione delle risorse necessarie per la sua piena attuazione: individuazione, che prende corpo nel Capo XIV della legge, intitolato "Finanza e contabilità"

Venne chiaramente definita, nell'ambito della finanza pubblica, la necessità per gli Enti locali di un'autonomia che li ponesse in condizione di contare su risorse certe, sia proprie che trasferite. Si affermò il principio che i flussi finanziari degli Enti locali, al di là dell'origine propria o derivata, debbano essere certi e quantificabili nel tempo, al fine di consentire agli Enti stessi di svolgere responsabilmente la loro funzione di governo. Infatti, è solo la certezza di fonti di finanziamento determinate e



costanti nel tempo che garantisce il corretto svolgimento del ruolo di autonomie locali che la Costituzione riconosce a Comuni e Province.

Della legge del '90 va sottolineata l'affermazione di un altro importante principio: l'entità dei trasferimenti e dei fondi è determinata dalla legge, con riferimento annuale ai bilanci dello Stato, e non è riducibile. Ciò - se non fosse stato continuamente disatteso con l'effettuazione di "tagli" ai trasferimenti erariali - avrebbe dovuto garantire un certo grado di sicurezza per gli Enti locali, in ordine all'entità dell'apporto statale in un arco di tempo più lungo di un solo esercizio finanziario.

Con una legge del 1992, la n. 421, si dava "delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale".

L'articolo 4, dedicato appunto alla finanza degli Enti territoriali, al fine di consentire a Regioni, Province e Comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie, delegava il governo ad emanare uno o più decreti legislativi, diretti - in particolare per quanto riguarda i Comuni - all'istituzione di un'imposta comunale immobiliare; all'attribuzione, a decorrere dal 1994, della facoltà connessa alla politica degli investimenti di istituire un'addizionale all'IRPEF; all'applicazione agli Enti locali di una disciplina dei trasferimenti correnti che tenesse conto di alcuni principi e criteri direttivi; all'autorizzazione a Province, Comuni, loro Consorzi, Aziende municipalizzate e Comunità montane ad accendere mutui per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici soltanto sulla base di progetti "chiavi in mano" ed a prezzo chiuso; al riassetto dell'ordinamento finanziario e contabile delle Amministrazioni provinciali, dei Comuni, dei loro Consorzi e delle Comunità montane; alla revisione ed armonizzazione dei tributi locali vigenti in materia di imposta comunale su pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Nell'esercizio di tali

deleghe, vi fu l'accantonamento dell'ipotesi di avvalersi della facoltà, da parte dei Comuni, di istituire un'addizionale all'IRPEF.

Dopo lunghi rinvii fu emanato il decreto legislativo n. 77/95, sull'"Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali", mentre il decreto legislativo n. 507/93 aveva già disciplinato la normativa dei cosiddetti "tributi minori" quali la TARSU, la Tosap e l'imposta di pubblicità.

## **2.2 Il decreto legislativo n. 504/92 : l'istituzione dell'ICI**

Di subitanea emanazione fu, invece, il decreto legislativo n. 504/92, con il quale è stato delineato il nuovo sistema di finanza territoriale, soprattutto attraverso l'introduzione dell'ICI.

Fu subito chiaro che la scelta era stata condizionata dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica, in quanto si costruiva un sistema che lasciava poco spazio all'autonomia dei Comuni dal momento che le entrate dell'ICI andavano, in buona sostanza, a sostituire i trasferimenti erariali. A causa di ciò non si doveva però perdere di vista l'obiettivo più generale e cioè l'organizzazione di una finanza dei governi locali che, ampliando lo spazio di autonomia degli stessi, incentrasse le risorse sia sul patrimonio immobiliare che sulla erogazione di servizi: il tutto in linea con l'esigenza di armonizzare il nostro Paese con i sistemi di finanza locale adottati dai partners europei.

Da più parti venne sottolineato, altresì, che l'introduzione dell'ICI, poiché non rappresentava una maggiore entrata per i Comuni supplendo, per la quota del 4 per mille, alla drastica riduzione dei contributi statali e risultando in buona parte un'imposta aggiuntiva a carico dei cittadini e non sostitutiva di altre, come inizialmente proposto, rischiava di provocare una caduta di immagine del Comune nei confronti dei propri amministrati, proprio quando vi sarebbe stata la necessità di ricostruire, a partire dall'Ente Locale, un rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni. Tutto ciò fa, ad ogni modo, ormai parte della memoria storica di

un'evoluzione normativa, che da una parte ha tradotto l'acquisita volontà parlamentare di assegnare ai Comuni una maggiore autonomia impositiva, così da far dipendere i livelli di bilancio più da risorse provenienti dall'imposizione locale che da provvidenze statali; dall'altra ha, senz'altro, avviato il nostro Paese ad un allineamento alle altre realtà europee per ciò che riguarda il peso della fiscalità locale.

### **3. LA RIFORMA DEL FINANZIAMENTO DELLE AUTONOMIE ED IL NUOVO RAPPORTO TRA FINANZA PROPRIA E FINANZA DERIVATA: VERSO IL FEDERALISMO FISCALE**

#### **3.1 La diffusione dei poteri tra i vari livelli di governo**

Il processo di federalismo fiscale cui comunemente si fa riferimento, a Costituzione invariata, coincide con un insieme di attese che si esprimono non solo nella richiesta di maggiore autonomia finanziaria sul lato delle spese, ma anche nella diffusione a vari livelli dei poteri decisionali (compreso quello normativo di imposizione) e di una maggiore responsabilizzazione politica e gestionale degli amministratori locali. Ciò comporta l'adozione di un sistema che si contraddistingua per l'ampliamento della capacità finanziaria di Regioni, Province e Comuni e sottragga alla discrezionalità del potere centrale l'utilizzo di quote consistenti del gettito tributario, visto come efficace strumento per conseguire apprezzabili miglioramenti nella gestione delle risorse pubbliche e significativi progressi nella qualità dei servizi erogati.

Lo spostamento di una considerevole parte della potestà fiscale dallo Stato agli Enti territoriali assicura, infatti, mediante una più diretta rappresentanza delle preferenze e degli interessi locali nella determinazione delle scelte politiche, una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo delle realtà locali in ordine sia alla gestione delle spese, sia al reperimento che risorse per il finanziamento dei servizi da erogare. Si ritiene, peraltro, che in questo modo si potrebbe determinare, entro un arco temporale sufficientemente ampio, una riduzione della pressione fiscale complessiva.

E' noto che in Italia la struttura di finanziamento di Regioni a statuto ordinario e di Enti Locali si caratterizza ancora per un'elevata incidenza dei trasferimenti erariali sul totale delle entrate. Questa situazione è espressione di un assetto del sistema finanziario pubblico insoddisfacente sia per il sistema delle autonomie, in quanto non coerente con lo spirito e la lettera del dettato costituzionale, sia per il governo centrale che trova difficoltà a rendere i comportamenti degli Enti territoriali compatibili con gli obiettivi nazionali. Le finalità di riforma del sistema dei rapporti tra centro e periferia dovrebbero: riaffermare il principio di corrispondenza secondo il quale a livello locale il prelievo autonomo sulle collettività amministrate va a costituire la forma ordinaria di finanziamento della spesa; restituire certezza di finanziamento agli Enti che compongono il sistema delle autonomie; evitare che le decisioni di spesa degli Enti periferici incorporino aspettative di interventi di ripiano a posteriori.

### **3.2 La potestà regolamentare di Comuni e Province**

Una svolta si è verificata la legge 23 dicembre 1996, n.662, che ha disposto una serie di deleghe al Governo per il riordino della finanza regionale e locale: è stata prevista l'istituzione dell'Imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'IRPEF (l'addizionale comunale all'IRPEF verrà introdotta in seguito, con il decreto legislativo 28 settembre 1998, n.360) e soprattutto si è sancito – nell'ambito della volontà di completare la revisione della disciplina dei tributi locali – che la riforma del sistema in senso autonomistico preveda l'attribuzione ai Comuni e alle Province del potere di disciplinare tutte le fonti delle entrate locali, ivi compresi i procedimenti di accertamento e di riscossione. Ciò nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione per quanto attiene al presupposto dell'imposta, ai soggetti passivi e all'aliquota massima, nonché delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti

Il decreto delegato n. 446 del 1997 riconosce ai Comuni un'ampia potestà regolamentare la quale subisce un solo limite di carattere generale, che è quello dell'adeguamento alla tendenza a semplificare il rapporto tra contribuente ed ente impositore.

In base all'art. 52 della legge citata - considerato una sorta di pietra miliare per l'autonomia finanziaria dei Comuni - le norme legislative assumono carattere sussidiario nei confronti di quelle regolamentari. Restano, pertanto, in vigore solo nel caso in cui il Comune non intervenga sostituendole con lo strumento del regolamento. Sempre l'art. 52 disciplina la potestà regolamentare comunale in materia di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi. La norma ha una portata, in un certo senso, rivoluzionaria in quanto consente al Comune di affidare in gestione esterna tali attività. Le quali possono essere affidate all'esterno anche disgiuntamente. Si potrebbero, quindi, avere teoricamente tre gestori diversi (tra cui il Comune stesso) per i tre diversi procedimenti.

La normativa dell'art. 52 si limita a indicare le modalità di affidamento all'esterno delle attività di gestione dei tributi, mentre non fornisce direttive e limiti alla potestà regolamentare del Comune sulla disciplina vera e propria da adottare. Per quel che riguarda l'ICI la normativa in questione – va ripetuto- si ritrova nell'art. 59 dello stesso Decreto legislativo 446/97, mentre per l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni manca qualsiasi indicazione.

In assenza di specifici vincoli normativi è da ritenere che il Comune, fermi restando i limiti suddetti, possa intervenire con lo strumento regolamentare per modificare tutte le altre prescrizioni di legge.

#### **4. GLI ATTUALI RAPPORTI FINANZIARI TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO**

##### **4.1 Le funzioni dei vari livelli di governo**

La definizione delle funzioni esercitate dai diversi livelli di governo è la necessaria premessa per un'ordinata descrizione del sistema della finanza decentrata. Nel

contesto istituzionale italiano elencare le funzioni non è operazione agevole: spesso, sulle stesse funzioni, le fonti legislative attribuiscono competenze non opportunamente ripartite tra più livelli di governo.

Le principali fonti normative cui fare riferimento sono, in primo luogo, la Carta Costituzionale, con le modifiche recentemente apportate con la riforma del Titolo V della Costituzione sottoposta positivamente a referendum confermativo il 7 ottobre 2001; in secondo luogo l'insieme di norme approvate nel 1997 che hanno delineato una riforma del decentramento amministrativo e sono legate al nome del ministro Bassanini: Legge 59/97 (Bassanini uno) e Legge 127/97 (Bassanini due, nonché i Decreti legislativi emanati in attuazione delle deleghe contenute in queste leggi, in particolare il D.lgs 112/98.

Per quanto riguarda le Regioni, dopo la loro istituzione avvenuta nel 1972, un allargamento delle loro funzioni amministrative - in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in numerosi campi di attività quali: turismo, industria alberghiera, trasporti di interesse locale, impianti sportivi, ecc., è stato realizzato in una prima fase dalla Legge 549/95 e quindi completato dalla Bassanini uno e dal successivo D.Lgs. 112/98 che attribuisce alle Regioni, nell'arco di un triennio, numerose funzioni nel settore industriale, dell'energia, delle opere pubbliche, dell'assetto del territorio dei beni culturali, nella formazione professionale e nell'istruzione. La revisione della Costituzione, avvenuta in questo 2001 e confermata dal referendum del 7 ottobre ha toccato tutti gli articoli rilevanti in questa materia (gli artt. 116-120), affermando che le Regioni hanno potestà legislativa in tutti i settori che non siano stati definiti di competenza esclusiva dello Stato (e questo è un vero e proprio "ribaltamento" della situazione esistente); anche nei settori dove la legislazione è concorrente, alle Regioni viene riconosciuto il primario diritto di "proposta".

Per quanto riguarda, invece, i Comuni e le Province, l'insieme di fonti normative che definiscono le funzioni comunali è molto complesso. Il quadro è stato notevolmente influenzato dalla Legge 142/90, che ha definito in modo organico il quadro delle autonomie locali e rappresenta il riferimento legislativo più importante per questo

livello di governo. L'art. 29 della Legge 142/90 recita: «I Comuni sono titolari delle funzioni proprie ed esercitano quelle attribuite o delegate dallo Stato e dalle Regioni». L'art. 9 aggiunge: «spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto dell'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». Si tratta, come si può notare, di espressioni che possono consentire interpretazioni diverse.

Anche in questo l'apporto della recente legge di revisione costituzionale è pervasivo, laddove specifica (art. 4) che d'ora in poi «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni», fatte salve ragioni di opportunità e/o di sussidiarietà, che consiglino la devoluzione di tali funzioni a Province, Città metropolitane, Regioni.

## **4.2 Il finanziamento delle Regioni e dei Comuni**

Vale la pena di ritornare sul concetto che il sistema di finanziamento dei livelli inferiori di governo risente ancora, in misura accentuata, dell'impronta della riforma fiscale del 1973-74, che si fondava su un modello di finanza derivata.

Se si prendono in esame i tre livelli principali (Stato, Regioni e Comuni), la caratteristica principale dello schema istituzionale è costituita da un duplice rapporto Stato-Regioni e Stato-Comuni, con un ruolo tutto sommato poco sviluppato delle Regioni e dei loro rapporti con gli Enti comunali.

A partire dalla metà degli anni '90, i meccanismi di finanziamento dei livelli inferiori di governo hanno subito riforme importanti, e per quanto concerne le Regioni ordinarie i principi che ne regolano il finanziamento hanno la loro originaria impostazione nella Costituzione. In particolare l'art.119 attribuisce alle Regioni «autonomia finanziaria nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica». Esse godono di «tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali».

La legge 59/97, che ha integrato queste indicazioni, fornisce anche la disciplina delle procedure da seguire per la quantificazione e l'identificazione delle risorse finanziarie, materiali ed umane, che lo Stato dovrà devolvere alle Regioni. Tale compito si è esaurito, per esplicita disposizione di legge, entro la fine dell'anno 2000.

E' il caso di ricordare come le Regioni ordinarie siano nate molto tardi rispetto al varo della Costituzione e per molto tempo, fino al 1995, gran parte del finanziamento è stata di tipo derivato, dipendendo da molteplici fondi statali destinati a specifiche finalità e definiti anno per anno dalla legge finanziaria. Tra questi il più importante era il fondo sanitario. Nei primi vent'anni di vita delle Regioni i tributi propri erano infatti limitati a poche tasse.

I processi di riforma iniziati nella seconda metà degli anni '90 hanno modificato in misura significativa il quadro dei finanziamenti, alla luce di due obiettivi principali:

- la separazione netta delle fonti di finanziamento statali e regionali, sino alla completa soppressione dei trasferimenti dello Stato, avvenuta con il D.lgs. 56/2000;
- la creazione di un sistema di entrate regionali proprie fondate su due pilastri: l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e un insieme di tributi genericamente collegabili a finalità ambientali (i tributi legati al trasporto autostradale, la compartecipazione all'accisa sulla benzina, l'imposta sulle discariche).

Da questo punto di vista, fino al 1998 le entrate tributarie rappresentavano complessivamente i quattro quinti delle entrate correnti mentre un quarto era costituito da trasferimenti. Con l'entrata in vigore del D.lgs. 56/2000, anche i residui trasferimenti statali sono stati eliminati per far posto ad un sistema globalmente basato sull'autosufficienza fiscale.

La revisione costituzionale intervenuta nel 2001 non fa che ribadire, con ancora maggiore forza, il principio dell'autofinanziamento fiscale per tutti i livelli di governo, a cominciare dalle Regioni, per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".



Il grado di autonomia finanziaria delle Regioni, sulla base della normativa in vigore fino all'anno 2000, era - tutto sommato - piuttosto limitato, nonostante l'introduzione di un tributo importante come l'IRAP. La ragione fondamentale è che il 90% del gettito di questa imposta, insieme all'addizionale IRPEF dello 0,5% era vincolato al finanziamento della sanità, che rappresenta invero circa l'80% della spesa regionale complessiva, e il cui finanziamento si ispira ad un modello in cui il controllo da parte del centro dell'ammontare complessivo delle risorse resta molto elevato. L'autonomia finanziaria delle Regioni è però destinata ad aumentare sensibilmente a partire dall'anno in corso, che di fatto rappresenta "l'anno zero" della riforma prevista dall'art. 10 della Legge delega n. 133/99, e che ha preso corpo nel D.lgs. 56/2000.

Sotto il profilo della realizzazione di un compiuto modello di federalismo fiscale in Italia si può osservare che l'aver inteso rendere completamente autonome le Regioni da trasferimenti erariali, come ha fatto tutta la legislazione dal 1996 in poi, va valutato molto positivamente, in quanto ciò potrà avere l'effetto di definire in modo chiaro il vincolo di bilancio delle stesse e potrà forse contribuire ad evitare quei contenziosi tra adeguatezza dei trasferimenti e costo delle funzioni svolte, che hanno caratterizzato i rapporti tra Stato e Regioni nel passato soprattutto in materia sanitaria.

Per quanto riguarda, invece, il finanziamento dei Comuni, se i rapporti finanziari tra Stato e Regioni non sono stati per lungo tempo in primo piano, ad esclusione degli aspetti riguardanti la sanità, le relazioni finanziarie tra Stato ed Enti locali sono state contrastate e fonte di vivaci conflitti tra centro e periferia. Sotto il profilo dell'autonomia tributaria, è del tutto naturale che, nella composizione delle entrate dei Comuni, le entrate tributarie proprie abbiano un peso meno rilevante che per le Regioni, per la grande varietà di tipologie (dimensione, capacità amministrativa) di tali Enti e per il ruolo che hanno le tariffe nel finanziamento dei numerosi servizi comunali a domanda individuale. Da sempre, e anche in prospettiva, l'orientamento è di attribuire un ruolo particolarmente significativo ai trasferimenti statali.

Durante tutti gli anni '80 si è dedicata la massima attenzione alla distribuzione dell'imponente fondo erariale che giunse a superare i 30.000 mld; operazione nella

quale è stato intensamente impegnato il Ministero dell'Interno, che ha sperimentato tecniche e sistemi progrediti anche rispetto al benchmark europeo.

L'ampliamento dell'autonomia tributaria occupa invece l'intero ultimo decennio. Il traguardo più importante nella storia della finanza comunale è come già detto, la Legge di riforma delle autonomie locali che pone i fondamenti dell'autonomia locale. La legge ha però una portata molto generale per l'ordinamento giuridico comunale e riguarda solo in misura limitata gli aspetti finanziari. Il modello di riferimento sembra ancora poco orientato verso forme di accentuata autonomia: prevale infatti la preoccupazione che il nuovo schema di finanziamento sia in grado di garantire un certo livello minimo di servizi.

Le attuali fonti di finanziamento dei Comuni sono costituite da: entrate proprie (tributi propri; sovrimposte; tariffe; altre entrate proprie) trasferimenti, soprattutto da parte dello Stato; indebitamento. Nel 2000 le entrate tributarie rappresentavano approssimativamente i 2/5 delle entrate correnti complessive, altri 2/5 erano rappresentati da trasferimenti e 1/5 da entrate extratributarie.

E' bene sottolineare come lo scorso decennio si sia caratterizzato per il tentativo di provvedere al finanziamento di alcuni rilevanti servizi locali non più con imposte locali o con i trasferimenti dai livelli di governo superiori, ma con tariffe commisurate alle caratteristiche della prestazione data. Nell'ambito dei servizi locali erogati a tariffa si registra la positiva evoluzione del complesso delle aziende municipalizzate (molte delle quali già trasformate in aziende speciali e società per azioni). I servizi "a rilevanza imprenditoriale" rientrano in parte cospicua nell'oggetto di misure di liberalizzazione patrocinate dalle autorità europee, come nel caso dell'energia elettrica e del gas, o di provvedimenti di riforma settoriale, come nel caso dei trasporti, dei rifiuti urbani e dei servizi idrici.

Anche se le politiche attuate nel periodo più recente testimoniano un'indubbia volontà di favorire il decentramento e l'autonomia finanziaria dei livelli inferiori di governo, va però ricordato che i doveri di rigore finanziario derivanti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria hanno reso e rendono più difficile

l'azione di riforma in senso federale. Per un paese come l'Italia, in cui il vincolo di perseguire una costante diminuzione del rapporto debito/PIL impone severe politiche di controllo finanziario, si pone per il governo centrale, e continuerà a porsi per molti anni, il problema di disporre degli strumenti necessari per restare al di sotto dei limiti di guardia con l'indicatore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Tale controllo risulta tanto più difficile quanto maggiore è l'autonomia di Regioni, Province, Comuni, che delle amministrazioni pubbliche fanno parte. Per questa ragione a partire dal 1998 è stato introdotto il c.d. Patto di stabilità interno, vale a dire un'indicazione di natura obbligatoria, che prevede l'impegno degli enti decentrati a contribuire in una determinata misura alla realizzazione dell'obiettivo del governo centrale in termini di indebitamento netto. A tale scopo il Ministero del Tesoro esercita funzioni di controllo e monitoraggio in corso d'anno sulla dinamica del saldo delle Regioni e degli Enti locali.

#### **4.3 Rapporti finanziari tra livelli di governo e le prospettive future**

Per quanto concerne i rapporti finanziari Stato-Regioni, la linea evolutiva recente si muove in direzione dell'abolizione dei trasferimenti dallo Stato, il che implica la definizione di una completa autonomia finanziaria del complesso delle Regioni ordinarie. Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra i Comuni e i livelli superiori di governo, la parte principale dei trasferimenti è ancora assegnata a fondi erogati dal governo centrale e in cui prevalgono le finalità di integrazione del fabbisogno standard rispetto a quello di perequazione. Scarso interesse sembra invece suscitare il modello alternativo che vorrebbe affidare il finanziamento dei Comuni al livello di governo immediatamente superiore, le Regioni. Al perseguimento di scelte più federaliste ostano, da un lato, il timore che il livello di governo regionale non sia in tutto il territorio nazionale sempre all'altezza dei delicati compiti di riparto delle risorse finanziarie a favore dei Comuni e delle Province e, dall'altro lato, la resistenza degli stessi Enti locali, poco favorevoli alla presenza di un livello di governo regionale forte.

Nelle scelte riguardanti i modelli dei trasferimenti con finalità perequative, una classica distinzione riguarda il carattere orizzontale o verticale dei trasferimenti nei rapporti tra Stato e Regioni. Nel primo caso un certo ammontare di entrate, secondo criteri predeterminati (ad esempio, una certa percentuale del gettito di un'imposta erariale, è destinato all'alimentazione di un fondo che è ripartito tra le Regioni (trasferimento verticale). Nel secondo caso (trasferimento orizzontale), non si ha alcun ruolo del centro, ma il fondo è alimentato dalle Regioni più ricche e viene utilizzato a favore di quelle più povere. I due modelli possono naturalmente, essere organizzati in modo da dare in ogni caso lo stesso risultato in termini di distribuzione delle risorse. La differenza sta nella maggiore trasparenza e visibilità del contributo fornito dalle regioni ricche a quelle povere nel secondo caso rispetto al primo. E' evidente, a questo punto, perché i sostenitori del federalismo preferiscano il secondo meccanismo.

Più chiara è la definizione dell'obiettivo dei trasferimenti. Le soluzioni prospettate sembrano puntare alla graduale realizzazione, ove possibile, del modello detto "della capacità": ciò costituisce un importante avanzamento rispetto ai criteri detti della "spesa storica" o "del fabbisogno" che hanno caratterizzato il sistema di finanziamento degli ultimi 20 anni. Ancora molto timidi sono invece i riferimenti al modello detto del "potenziale fiscale", che fa leva sul concetto di "sforzo fiscale" che in Italia, significativamente, tende ad essere interpretato nel senso di "impegno anti-evasione fiscale" anziché di potenziamento dell'aliquota.

Uniformità e fissità territoriale continuano a rappresentare i connotati costitutivi del sistema italiano, a testimonianza della permanenza storica del modello originario di tipo napoleonico. Tuttavia, negli ultimi anni, è maturata la consapevolezza che l'ordinamento del governo locale presenta ancora notevoli ritardi rispetto alle esigenze del sistema economico e sociale del Paese, anche se alcuni significativi cambiamenti sono stati introdotti dalle citate "leggi Bassanini", che hanno aumentato notevolmente gli spazi di autonomia degli Enti locali.

Soltanto 9 anni dopo l'approvazione della legge n.142 del 1990, e cioè con la legge 265 del 1999, la riorganizzazione territoriale del sistema di governo locale italiano ha conosciuto un momento di riflessione e di rinnovamento in senso più costruttivo. La legge 265 imperniata sul problema delle fusioni e delle unioni dei comuni, sembra profilare soluzioni più idonee a superare il problema della frammentazione comunale. Lo strumento base utilizzato è il sussidio incentivante, sia statale che regionale. Viceversa, fino a tutto il 1999 le unioni, per non parlare delle fusioni, di comuni, rappresentavano esperienze limitatissime.

Quanto alle Città metropolitane, esse non sono state di fatto mai istituite. Su questo versante, tuttavia, la novità vera sta nella legge di modifica del Titolo V della Costituzione, la quale prevede l'istituzione del livello di governo metropolitano.

In ogni caso, per arrivare ad un'efficace riorganizzazione del governo locale occorrerà risolvere le attuali contraddizioni nei rapporti tra Regioni ed Enti locali, rese ancora più acute dalla possibile trasformazione in senso federale dello Stato italiano.

## **5. LA NUOVA GESTIONE DELLE ENTRATE COME “LEGGE FINANZIARIA LOCALE”: IL REPERIMENTO DI NUOVE FONTI DI FINANZIAMENTO**

Diventa sempre più centrale, per i Comuni, approntare manovre finanziarie di ampio respiro che consentano un'azione amministrativa di autentico governo del territorio. E' cresciuta negli ultimi tempi la consapevolezza di dover costruire una vera e propria “legge finanziaria locale”, che incida direttamente sulla distribuzione del carico fiscale nei confronti di singole categorie di cittadini e valorizzi al meglio il patrimonio comunale, cogliendo appieno ogni opportunità di investimento. D'altronde i Comuni hanno avviato in questi anni, seppure con molte difficoltà, un processo di trasformazione all'interno della propria organizzazione, nella consapevolezza che l'autonomia finanziaria rappresenti comunque il necessario complemento dell'autonomia amministrativa.

Quello di cui si avverte, oggi, il bisogno è la possibilità di attuare attraverso la programmazione di bilancio interventi anche di medio e lungo periodo con effetti in tutti i campi, da quello sociale a quello economico. Per far fronte a queste esigenze è necessario individuare altre, diverse forme di finanziamento.

Gli ultimi orientamenti legislativi hanno l'obiettivo di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, ma anche la finalità di fornire ai sindaci direttamente eletti un efficace mezzo di governo, quale la possibilità di reperire fondi in maniera autonoma, da cui discenda un ulteriore effetto di responsabilizzazione degli amministratori nel governo della spesa locale.

Si è ormai ampiamente sviluppato un processo di rinnovamento che riguarda la ridefinizione normativa degli assetti e dei compiti delle amministrazioni pubbliche locali che, con i nuovi criteri di scelta dei governi territoriali, sono chiamate ad operare secondo la nozione che sta alla base di questi cambiamenti, cioè di una collettività socio-economica "delegante" e di amministratori "delegati" a garantire il proficuo funzionamento della città.

I Comuni sono tornati, dunque, ad assumere un ruolo di protagonisti all'interno della vita del nostro Paese, un ruolo indubbiamente impegnativo che li vede chiamati a dimostrare la loro capacità di recuperare efficienza, soprattutto nell'attivazione di servizi ai cittadini in funzione di una gestione finanziaria dei governi locali improntata sulla piena responsabilità degli Enti stessi.

La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione ha tra i principali obiettivi quello dell'efficienza del servizio cittadino, non inteso come servizio tra gli altri, ma quale nuovo "stile" della politica dei governi locali.

Il settore dei servizi, definito la cartina tornasole del livello di progresso di una società, sta attraversando, in breve, un fase di profonda trasformazione culturale e normativa provocata, da un lato, da una più consapevole richiesta di servizi da parte dei cittadini, dall'altro da una più determinata azione da parte degli organi della P.A. preposti, che hanno il compito d'indirizzare la riorganizzazione verso obiettivi concreti.

Questa specie di “rivoluzione” nel rapporto cittadino/amministrazione locale, implica una maggiore responsabilizzazione degli amministratori comunali ed uno snellimento delle procedure burocratiche, che tradizionalmente hanno interposto barriere tra “amministrati” e “amministratori”.

In particolare, nell’ambito della finanza locale, i Comuni stanno vivendo trasformazione, che da meri enti pubblici a finanza derivata li ha promossi ad enti territoriali dotati di capacità impositiva.

Tali cambiamenti hanno comportato un oneroso lavoro per tutte le amministrazioni comunali che si sono fatte carico di reinventare uffici tributari da tempo depotenziati e oggi, invece, bisognosi di trovare impulso e qualificazione proprio in relazione all’attivazione di principi d’autonomia fiscale.

Tra le esigenze maggiormente sentite dei Comuni vi sono l’instaurazione di un rapporto nuovo con i cittadini, basato sull’efficienza; una maggiore interazione con il contribuente al fine di gestire le problematiche legate al settore tributario, grazie ad una linea operativa improntata alla semplicità e alla trasparenza. Di qui la nascita di iniziative tese a sviluppare dei servizi di informazione ai cittadini, così per facilitare l’assolvimento degli obblighi tributari, con la possibilità di ottenere sia presso l’ufficio tributi del Comune, sia tramite sportelli telematici situati nella sede comunale e/o in altre sedi d’interesse pubblico, informazioni sulla specifica normativa.

Una nuova politica finanziaria da parte degli Enti locali comporta, in ultima analisi, una gestione del rapporto tributario con i cittadini improntato a criteri di semplicità, chiarezza ed efficacia.

Il lavoro svolto finora in ordine alla razionalizzazione dei tributi locali è importante, ma va considerato solo come un punto di partenza, non di arrivo. Si rende necessaria, ora, la qualificazione della contribuzione locale in riferimento sia al beneficio ritraibile, per cui ciascuno è chiamato a pagare in proporzione all’utilità che trae dai servizi pubblici collettivi, sia al principio della capacità contributiva per oggettive ragioni di solidarietà.

Le amministrazioni locali hanno bisogno di efficienti strumenti di politica fiscale, per avere la possibilità di modellare i tributi in relazione alle diverse realtà, con ampi spazi di manovra per poter risolvere i problemi contingenti e realizzare gli obiettivi di lungo periodo.

Il processo di riforma è stato avviato, sempre avere però avuto completa attuazione. Ciò ha determinato una situazione di grande incertezza e criticità cui, finora, non sono state date risposte esaurienti. Di fatto le contemporanee esigenze di risanamento della finanza pubblica e di rispetto dei vincoli internazionali imposti dall'ingresso nella moneta unica, hanno creato effetti che rischiano, se non risolti alla radice, di essere difficilmente governabili.

Notevole è stato, in questi anni, il contributo prestato dal sistema delle autonomie al risanamento del bilancio dello Stato, così come lo sforzo per contribuire al rispetto dei parametri di Maastricht. L'entrata in Europa dell'Italia è merito anche dei Comuni italiani che, attraverso l'ingresso degli Enti in tesoreria unica e il monitoraggio dei flussi di cassa, hanno mostrato grande senso di responsabilità e sopportato ingenti sacrifici. I Comuni mantengono, inoltre, saldo il controllo della spesa per evitare di superare quei limiti di indebitamento rispetto al PIL, che rappresentano la condizione per rimanere in Europa.

In conclusione, da un canto il federalismo fiscale, sganciando sempre più i Comuni dal bilancio dello Stato può facilitare un percorso virtuoso, che renda più snello e manovrabile lo stesso bilancio statale. Dall'altro, lo Stato deve esercitare tutta la propria attenzione sulla perequazione delle basi imponibili, al fine di non accentuare gli squilibri già presenti nel Paese e permettere un'equa fruizione dei servizi insieme a strategie di sviluppo delle zone più svantaggiate.

Il modello di sviluppo da perseguire in questa fase, sembra riportabile ad alcuni elementi essenziali: risposte positive alle sempre maggiori richieste dei cittadini in tema di miglioramento della qualità della vita nelle città, sia in senso ambientale che civile ed associativo; miglioramento dei rapporti dell'istituzione Comune con tutte le



risorse individuate nel territorio (umane, naturali, culturali); maggiore efficienza delle condizioni di base per un'ulteriore crescita dei sistemi produttivi locali.

Un progetto di questo genere richiede grandi capacità d'investimento: dall'“ideazione” delle opere pubbliche necessarie ad attivare, o a far proseguire, il modello di sviluppo sopra accennato, alla realizzazione di quanto ritenuto necessario al territorio ed ai cittadini. E' al centro di questa strategia che si colloca la fase dell'individuazione del finanziamento.

Solo pochissimi Comuni possono, infatti, contare su risorse proprie da investire in tali processi. I bilanci dei Comuni soffrono tuttora di una “rigidità” che impedisce manovre economiche di una certa portata e, soprattutto, la serena definizione di una “legge finanziaria locale” annuale, dove allocare entrate e spese, ma soprattutto una “vera” pianificazione della spesa per investimenti.

In questo contesto si ricorre all'accensione di mutui - con la Cassa Depositi e Prestiti o, sempre più, con altri Istituti di credito - oppure si cerca di individuare nuovi percorsi offerti dalla cosiddetta finanza innovativa, atti a reperire fonti più economiche e da superare le rigidità di bilancio. Così negli anni scorsi si sono venuti affiancando al tradizionale mutuo buoni ordinari comunali che, attualmente, costituiscono una fonte di approvvigionamento finanziario in linea con il mercato e, generalmente, sottomessa a condizioni meno onerose di quelle imposte dai mutui.

L'obiettivo, com'è ovvio, è quello di consentire al mercato obbligazionario maggiore espansione, flessibilità ed efficienza. Tuttavia l'emissione di titoli obbligazionari resta un'operazione di indebitamento e gli Enti, per rispettare i vincoli posti dal patto di stabilità, devono impegnarsi nella ricerca delle migliori condizioni per reperire risorse da destinare al finanziamento del bilancio e degli investimenti.

La scarsità di risorse, in effetti, costituisce un problema comune a tutte le amministrazioni, grandi o piccole che siano, mentre molto limitata resta la possibilità di agire attraverso le leve fiscali. In questa situazione, gli Enti hanno ritenuto di dover ricorrere al linguaggio dell'ingegneria finanziaria finora prerogativa solo del mondo delle imprese: questa pratica tuttavia, pur suscitando forte interesse nelle

amministrazioni pubbliche locali, necessita ancora di approfondimenti – se così si può dire – d’ordine culturale.

Si esce, infatti, da un lunghissimo ciclo amministrativo dove la provvista finanziaria si è limitata per gli Enti locali ai mutui a tasso fisso della Cassa DD.PP., regolati da norme e procedure rigide e prive di confronto competitivo con il mercato dei prodotti finanziari. La caratteristica della struttura di tali mutui, era di rimanere costante e non modificabile fino al termine dell’ammortamento, per cui mentre certa era la copertura finanziaria dei relativi oneri, i Comuni erano soggetti a quel rischio di inversione della curva dei tassi che, nel tempo, ha determinato ricadute economiche molto pesanti per il loro bilancio .

Oggi le alternative tendono a moltiplicarsi, anche perché i Comuni stanno diventando soggetti “appetibili” per il mercato finanziario.

Di altrettanto interesse è lo sviluppo della “finanza di progetto”. L’Ente locale, nell’ambito di progetti relativi ad investimenti in opere pubbliche e infrastrutture, ha l’esigenza di reperire finanziamenti; questa necessità viene richiamata, del resto, dalla Legge quadro sui lavori pubblici che prevede, per le iniziative di particolare rilevanza, la procedura della concessione, costruzione e gestione.

Le concessioni sono finanziabili, tra l’altro, mediante lo strumento del *project financing* esplicitamente indicato dalla legge, che permette all’Ente di realizzare gli investimenti in opere pubbliche ed infrastrutture attingendo a “capitali privati” e limitando, così, gli impegni finanziari diretti. Si tratta, anche qui, di una innovazione forte ma ancora tutta da sperimentare.

## **6. IL COORDINAMENTO NORMATIVO EFFETTUATO CON IL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267: IL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI**

### **6.1 Necessità di un nuovo Testo Unico delle leggi sugli Enti Locali**

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, è stato pubblicato sul Supplemento Ordinario alla G.U. 28 settembre 2000, n. 227.

Il T.U. viene anche denominato "legge Bianco", dal nome del Ministro dell'Interno che ha insediato la Commissione tecnica alla predisposizione della raccolta normativa.

Si voleva che il Testo Unico rappresentasse un segnale importante di recepimento del mutamento della società italiana e del conseguente cambiamento che, negli ultimi anni, ha investito la pubblica amministrazione in direzione di un modello organizzativo che proponesse l'ufficio pubblico quale soggetto erogatore di servizi alla collettività. Un percorso non ancora compiuto ma al quale si è inteso dare impulso anche attraverso un testo di coordinamento normativo che avesse come obiettivi la semplificazione del linguaggio, ed una maggiore sistematicità nel definire le linee dell'ordinamento giuridico, producendo uno strumento snello ma allo stesso tempo completo capace di mettergli amministratori e il personale degli Enti Locali in condizione di svolgere al meglio le loro funzioni.

L'iter della predisposizione del T.U. può essere agevolmente ricostruito attraverso la lettura della Circolare del Ministero dell'Interno n. 7/2000 attraverso cui si ripercorre il processo di stesura della legge: dal punto di vista tecnico-scientifico il compito della Commissione era di raccordare in un compendio organico le disposizioni succedutesi nel tempo in testi legislativi diversi, evitando continui rinvii a norme vecchie di decenni. Si trattava, in altri termini, di mettere insieme un vero e proprio "codice per le autonomie locali" con la consapevolezza che la raccolta era destinata a produrre effetti con valenza anche innovativa rispetto all'ordinamento stesso.

L'attività ricognitiva è consistita nel recupero di circa settecento disposizioni normative, che hanno fatto emergere il problema del dimensionamento del nuovo testo dal momento che non si poteva rinunciare alle esigenze di funzionalità tipiche dei testi unici. Si è posta allora la scelta se optare per la compilazione di un testo onnicomprensivo, ossia di una raccolta normativa potenzialmente idonea a contenere ogni disposizioni interessante gli Enti Locali, ovvero se compilare una sorta di "legge generale" (che contenesse l'apparato normativo di base relativo alle varie parti dell'ordinamento). Per ragioni di funzionalità si è privilegiata quest'ultima impostazione, individuando nella legge n. 142/90 così come modificata ed integrata dalla successiva legislazione l'intelaiatura del Testo Unico.

Le linee guida per la predisposizione dell'articolato possono essere riportate ai seguenti criteri: inserimento nel testo solo delle disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e loro forme associative, escludendo le disposizioni contenute in regolamenti; scelta di sentenze della Corte costituzionale, abrogative e additive, che abbiano influito sul contenuto delle disposizioni raccolte; recepimento degli orientamenti della giurisprudenza ordinaria ed amministrativa - su aspetti particolarmente problematici emersi in sede d'applicazione della normativa - soltanto nei casi in cui tali orientamenti siano entrati in modo indiscutibile nella prassi degli uffici; modificazione del tenore letterale delle norme laddove si ritenesse necessario conferire maggiore leggibilità e chiarezza all'enunciato legislativo.

Le problematiche di carattere più generale hanno riguardato una pluralità di temi, tra i quali:

- funzioni degli Enti Locali: si è deciso di non inserire nel Testo Unico la normativa riguardante tale argomento, sia in relazione al tenore della norma di delega (l. n. 265/99), sia in ragione del compito di stilare un testo concepito come legge generale e non come raccolta onnicomprensiva;
- sistema elettorale: si è ritenuto di considerare esclusivamente le norme che disciplinano il sistema elettorale in senso stretto, ossia il metodo di attribuzione dei

seggi alle liste e la proclamazione del sindaco e del presidente della provincia, escludendo normative che ineriscono al procedimento elettorale in senso stretto;

- ordinamento del personale degli Enti Locali: il principale problema era costituito dalla eterogeneità delle fonti; sono state quindi inserite le disposizioni legislative che si riferiscono esclusivamente al personale gli Enti Locali, mentre le restanti disposizioni - relative tanto gli Enti Locali quanto le altre amministrazioni pubbliche - sono state, solo in alcuni casi e parzialmente, riprodotte senza che, peraltro venissero abrogate le fonti originarie;

- finanza locale: è stata assunta a base dell'articolato la normativa del decreto legislativo n. 77/95, coordinato con le norme di principio della legge n. 142/90, nonché con la normativa di specie sopravvenuta (in particolare il decreto legislativo n. 446/97), ritenendo che il Testo Unico dovesse recepire il complesso di tali disposizioni costituenti un corpus già organico ed aggiornato.

## **6.2 Parte seconda del Testo Unico: Ordinamento finanziario e contabile**

La parte relativa all'Ordinamento finanziario e contabile occupa, senz'altro, uno spazio preponderante dell'intero T.U.

La positività proviene soprattutto dal constatare come si sia compiuto un notevole passo avanti verso lo snellimento e la semplificazione perché, nel panorama della finanza locale, la complessità della materia è spesso accompagnata alla difficoltà di ritrovare la miriade di disposizioni legislative, inserite in provvedimenti ritenuti, di volta in volta, occasione per aggiungere o togliere qualcosa all'impianto normativo generale.

La parte in esame consta di 8 Titoli per un totale di 120 articoli. Alla base dell'articolato è stata assunta la legislazione dettata dal decreto legislativo n. 77/95, coordinato con i principi normativi della legge n. 142/90 e con le successive novità legislative.

In definitiva, sono state raccolte le disposizioni in materia di programmazione di bilancio, regole di gestione, investimenti, servizi di tesoreria, attività degli organi di revisione. In più sono state inserite le disposizioni per il risanamento degli Enti locali in stato di dissesto e per quelli strutturalmente deficitari.

Ciò che viene ribadito dal Testo Unico è di grande importanza: ai Comuni e alle Province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.

La legge assicura agli Enti locali potestà autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

Lo strumento principe è, per i Comuni, il regolamento delle entrate con il quale disciplinare, in autonomia, tutta la materia salvo l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi.

Tutto ciò con un solo limite, che del resto gli Enti sono ben lieti di non prevaricare: il rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

In questo contesto il principio di sussidiarietà viene attuato appieno: per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti.

Entrando più nel dettaglio, appare utile analizzare i contenuti degli 8 Titoli.

Il Titolo primo detta "Disposizioni generali" e va ancora evidenziato che nel coordinare fra di loro gli articoli 54 e 55 della legge n. 142/90 e l'articolo 52 del decreto legislativo n. 446/97, si ha la riconferma della riserva di legge statale in materia di ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, ma anche la sottolineatura dell'ampiezza dell'autonomia impositiva e della potestà regolamentare degli stessi Enti.

Per quanto riguarda i principi in materia di contabilità, di conformazione del regolamento di contabilità e del servizio economico-finanziario, si citeranno in sintesi gli aspetti più importanti.

Il bilancio di previsione degli Enti locali dev'essere deliberato entro il 31 dicembre, salvo differimenti del termine adottati con decreto interministeriale, osservando principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. Il bilancio è accompagnato da una relazione previsionale e programmatica e da un bilancio pluriennale di durata pari a quello della Regione d'appartenenza. E, altresì, corredato di allegati quali il rendiconto deliberato dell'esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione; le risultanze dei rendiconti o dei conti consolidati di unioni di Comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativamente al penultimo esercizio; la deliberazione con la quale i Comuni verificano la quantità e qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie, che potranno essere ceduti in proprietà o con in diritto di superficie; il programma triennale dei lavori pubblici; le deliberazioni con le quali, per l'esercizio successivo, sono determinate le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali, nonché per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi; la tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale prevista dalle disposizioni vigenti in materia. I documenti di bilancio vanno redatti in modo da consentire la lettura per programmi, servizi ed interventi. I provvedimenti che comportano impegni di spesa sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

I risultati di gestione sono dimostrati dal rendiconto, comprensivo del conto del bilancio e del conto del patrimonio, che viene deliberato entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Il regolamento di contabilità indica le modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste

dall'ordinamento per garantire l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile nel suo complesso. Esso assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi. Il regolamento stesso stabilisce le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione, che hanno carattere finanziario e contabile in armonia con le leggi vigenti.

Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi disciplina l'organizzazione del servizio finanziario o di ragioneria, secondo le dimensioni demografiche e l'importanza economico-finanziaria dell'Ente. Al servizio è affidato il coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria. Gli Enti possono convenzionarsi per assicurare il servizio attraverso strutture comuni.

Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica della veridicità delle previsioni di entrata e delle compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai vari servizi, che vanno ad iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale, ed alla verifica periodica dello stato d'accertamento delle entrate e degli impegni di spesa.

Il regolamento fissa le modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile, disciplinando altresì – nel caso in cui vi sia incertezza sugli equilibri di bilancio - le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'Ente, al consiglio, al segretario ed all'organo di revisione.

Il regolamento prevede, infine, l'istituzione di un servizio di economato per la gestione di cassa delle spese d'ufficio di non rilevante ammontare.

Il Titolo secondo è intitolato "Programmazione e bilanci." Dai principi ai quali deve conformarsi la redazione del bilancio, dalle sue caratteristiche e dalla sua struttura, si evince l'impianto di un bilancio ormai non più semplice documento contabile, bensì vero strumento di programmazione e gestione dell'Ente locale.



Il totale delle entrate finanzia indistintamente il totale delle spese – salvo le eccezioni di legge. L'unità temporale della gestione è l'anno finanziario, dall'1 gennaio al 31 dicembre, dopo il quale non si possono più effettuare accertamenti d'entrata e impegni di spesa in conto dell'esercizio scaduto; la gestione finanziaria è unica. Sono vietate gestioni di entrate o di spese non iscritte in bilancio.

Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Ne va assicurata la conoscenza ai cittadini in ordine ai contenuti più significativi.

L'esercizio provvisorio è autorizzato automaticamente ove la scadenza del termine per la deliberazione del bilancio di previsione sia stata fissata da norme statali in un periodo successivo all'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento.

Per quanto riguarda le caratteristiche essenziali del bilancio, l'unità elementare ai fini dell'entrata è la disponibilità di risorse, ai fini della spesa è l'intervento per ciascun servizio. Nei servizi per conto terzi, l'unità elementare è il capitolo che indica l'oggetto.

Ciascuna risorsa dell'entrata e ciascun intervento della spesa indicano: l'ammontare degli accertamenti o degli impegni risultanti dal rendiconto del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento e la previsione aggiornata relativa all'esercizio in corso; l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'esercizio cui il bilancio si riferisce.

Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione (PEG), determinando gli obiettivi ed affidando gli stessi – unitamente alle dotazioni necessarie – ai responsabili dei servizi. Il PEG contiene un'ulteriore graduazione delle risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi in capitoli. Ciò è facoltativo per gli Enti fino a 15.000 abitanti e per le Comunità montane.

Passando alla fase di approvazione del bilancio, lo schema bilancio annuale di previsione, la relazione previsionale e programmatica e lo schema di bilancio pluriennale sono predisposti dall'organo esecutivo e presentati all'organo consiliare

unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione. Il termine per tali adempimenti e per la presentazione di emendamenti da parte dei membri del consiglio è previsto dal regolamento di contabilità.

La deliberazione del consiglio è trasmessa all'organo regionale di controllo; se entro 30 giorni dalla trasmissione il CO.RE.CO non trasmette all'Ente un provvedimento motivato di annullamento, la deliberazione diventa esecutiva. La stessa cosa avviene ove il CO.RE.CO dia comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità.

Il Titolo terzo tratta della "Gestione del bilancio" sottolineando le fasi dell'entrata, della spesa, del risultato di amministrazione e dei residui, dei principi e del controllo delle attività di gestione.

Per le entrate si evidenziano le fasi stesse dell'entrata con la definizione di accertamento, riscossione e versamento; per le spese l'impegno di spesa, la liquidazione della spesa, l'ordinazione e il pagamento. Vengono inoltre disciplinati l'accertamento del risultato contabile d'amministrazione; l'avanzo e il disavanzo di amministrazione; i residui attivi e passivi. Si dettano regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese; per le determinazioni a contrattare; per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e il riconoscimento di debiti fuori bilancio; per l'utilizzo delle entrate a specifica destinazione e il controllo di gestione.

La normativa relativa al controllo di gestione assume un'importanza centrale: risulta, infatti, fondamentale un livello molto alto di qualificazione del controllo interno, proprio in linea col grado d'autonomia acquisito dall'Ente che ha portato all'affievolimento dei controlli esterni sia sugli atti che sugli organi.

Entrando nel merito dell'argomento, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli Enti locali applicano il controllo di gestione secondo modalità stabilite per legge ed attraverso i propri statuti e regolamenti di contabilità.

Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, oltre che l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nella realizzazione degli obiettivi.

Il controllo di gestione inerisce l'intera attività amministrativa e gestionale dell'Ente ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità .

Esso si articola nelle fasi della predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi; della rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché dei risultati raggiunti; della valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi in modo di verificare il loro stato d'attuazione. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i conti dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le sue conclusioni agli amministratori ai fini della verifica dello stadio d'attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché dispongano degli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui hanno la responsabilità.

Il Titolo quarto è dedicato agli "Investimenti" e rappresenta, in una materia così complessa, un riferimento normativo unitario che va dalla definizione delle fonti di finanziamento, alla programmazione degli investimenti fino al finanziamento delle opere pubbliche.

Per l'attivazione degli investimenti gli Enti locali possono utilizzare: entrate correnti destinate per legge agli investimenti; avanzi di bilancio; entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni; entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle Regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finanziari da parte di organismi comunitari e

internazionali; avanzi di amministrazione; mutui passivi; altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

Va segnalato il coordinamento con la normativa dettata dall'articolo 46 del decreto legislativo n. 504/92 in tema di finanziamento di opere pubbliche: a questo proposito si stabilisce che gli Enti locali e le aziende speciali sono autorizzati ad assumere mutui - anche se assistiti da contributi dello Stato e delle Regioni - per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, soltanto ove i contratti di appalto siano realizzati sulla base di progetti "chiavi in mano" e a prezzo non modificabile in aumento, con procedura di evidenza pubblica ed esclusione della trattativa privata.

Per le nuove opere, il cui progetto generale comporti una spesa superiore al miliardo di lire, gli Enti approvano un piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti e della conseguente determinazione delle tariffe.

Per la determinazione delle tariffe si fissano i seguenti criteri: la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri d'ammortamento tecnico-finanziario; l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito; l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto degli investimenti fatti e della qualità del servizio erogato.

Il Titolo quinto affronta il tema della "Tesoreria" con la definizione dei soggetti ai quali può essere affidato il servizio, la definizione dell'oggetto del servizio, il dettato delle regole da seguire per il suo affidamento.

Viene fatto riferimento alla normativa presente nel decreto legislativo n. 77/95 anche per ciò che riguarda la riscossione delle entrate ed il pagamento delle spese.

Il servizio di tesoreria consiste nel complesso di operazioni legate alla gestione finanziaria dell'Ente locale e finalizzate, in particolare, alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia di titoli e valori, ai connessi adempimenti

previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'Ente o da norme pattizie. Ogni deposito, comunque costituito, è intestato all'Ente locale e viene gestito dal tesoriere. Per quanto riguarda l'affidamento del servizio di tesoreria esso viene effettuato mediante procedure ad evidenza pubblica stabilite nel regolamento di contabilità di ciascun Ente, con modalità che rispettino i principi della concorrenza.

Il Titolo sesto è intitolato "Rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione" e disciplina l'attività di rendicontazione e di verifica della gestione finanziaria e contabile: la dimostrazione dei risultati di gestione avviene mediante il rendiconto, il quale comprende il conto del bilancio, il conto economico e il conto del patrimonio. Il conto del bilancio dimostra i risultati finali della gestione autorizzatoria contenuta nel bilancio annuale rispetto alle previsioni; il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi dell'attività dell'Ente secondo criteri di competenza economica; il conto del patrimonio rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel suo corso rispetto alla consistenza iniziale.

Il Titolo settimo si occupa di "Revisione economico-finanziaria" dettando regole per l'organo di revisione contabile.

I consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane eleggono con voto limitato a due componenti, un collegio di revisori composto da tre membri. Nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nelle unioni di Comuni e nelle Comunità montane la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore eletto dal consiglio comunale, o dal consiglio dell'unione di Comuni, o dall'assemblea della Comunità montana a maggioranza assoluta dei membri.

L'organo di revisione contabile dura in carica tre anni. Le sue funzioni si sostanziano in attività di collaborazione con l'organo consiliare; nella formulazione di pareri sulla proposta di bilancio di previsione e sui documenti allegati e sulle variazioni di bilancio; in attività di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica

della gestione; nel relazionare sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto; nel riferire all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità; nell'effettuare verifiche di cassa.

Il Titolo ottavo disciplina in materia di "Enti locali deficitari o dissestati" . La normativa di riferimento è molto corposa perché raccoglie per intero la complessa normativa sull'argomento, trasformandola in un corpo normativo unico, di più facile lettura.

Per quanto riguarda gli Enti locali deficitari, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli Enti che presentino gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al certificato sul rendiconto della gestione e contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Tali Enti sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali; sono anche soggetti ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi.

Si ha stato di dissesto finanziario se l'Ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero se esistono nei confronti dell'Ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte. La deliberazione dello stato di dissesto è adottata dal consiglio dell'Ente e non è revocabile. Ad essa è allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto.

Per i Comuni fino a 5.000 abitanti l'organo straordinario di liquidazione è composto da un singolo commissario; per i Comuni con popolazione superiore e per le Province l'organo straordinario di liquidazione è composto da una commissione di tre membri. La nomina dell'organo straordinario di liquidazione è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno. Il commissario

liquidatore provvede alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione di beni patrimoniali, alla liquidazione ed al pagamento della massa passiva.

Entro tre mesi dalla nomina del commissario, il consiglio dell'Ente locale presenta al Ministro dell'Interno un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, ottenuta mediante l'attivazione delle entrate proprie e la riduzione delle spese correnti. L'ipotesi può ottenere approvazione o diniego da parte del Ministro dell'Interno; se il diniego diventa definitivo sono attribuiti al commissario i poteri ritenuti necessari per il riequilibrio della gestione, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato.

Ove, invece, vi sia l'approvazione ministeriale viene deliberato il bilancio di previsione stabilmente riequilibrato. Il risanamento dell'Ente locale dissestato ha la durata di cinque anni; le prescrizioni presenti nel decreto di approvazione del bilancio riequilibrato sono eseguite dagli amministratori, ordinari e straordinari, dell'Ente, con l'obbligo di riferire sullo stato d'attuazione nella relazione sul rendiconto annuale. Per la durata del risanamento gli Enti dissestati possono procedere all'assunzione di mutui per investimento ed all'emissione di prestiti obbligazionari nelle forme e nei modi consentiti dalla legge. Nello stesso periodo la dotazione organica non può essere variata in aumento.

## **7. I FINANZIAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA**

### **7.1 l'unione europea ed il nuovo sistema di *governance***

Dal trattato di Maastricht del 1992 – che ha istituito l'unione Europea ed il Comitato delle Regioni – ad oggi, gli Stati membri dell'Europa ed in particolare l'Italia, hanno vissuto un grande processo di decentramento amministrativo che ha naturalmente accresciuto il ruolo delle autonomie locali e la coscienza civile dei cittadini.

Anche in conseguenza di ciò, si è sempre di più avvertita l'esigenza di costruire un nuovo sistema di *governance* europea attraverso l'individuazione di forme più avanzate di partecipazione democratica di tutti i livelli di istituzioni europee: queste ultime devono poter conoscere le scelte dell'Unione per poterle condividere promuovendo anche la consapevolezza dei cittadini rispetto alle attività ed alle azioni che l'Europa realizza in tutti i campi da quello economico a quello del welfare, da quello scolastico a quello della ricerca.

La necessità di riformare il sistema di governo europeo si è tradotta in impegno formale nel febbraio 2000, in occasione della riunione della Conferenza intergovernativa incaricata di predisporre le riforme istituzionali necessarie ad una Unione Europea formata da oltre 20 Stati.

Nel Luglio del 2000, è stato presentato il Libro bianco contenente i principi della buona *governance*: si tratta di una proposta di azioni concrete cui dare vita per permettere alla Commissione Europea di ridefinire le sue missioni essenziali.

Con il Libro bianco, viene inoltre avviato un processo di consultazione generale, che durerà circa un anno, attraverso la quale i vari livelli istituzionali degli Stati membri potranno proporre ogni ulteriore azione ritenuta necessaria per la realizzazione dell'auspicata riforma del governo dell'Unione Europea.

Il libro Bianco sulla *governance* europea tratta il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini. La riforma deve incominciare subito, affinché i cittadini percepiscano il cambiamento ben prima che siano apportate ulteriori modifiche ai trattati dell'Unione.

Il libro bianco propone una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche. Esso incoraggia ad una maggiore apertura e responsabilizzazione di tutte le parti in causa. Ciò dovrebbe rendere più percepibile ai cittadini europei il fatto che gli Stati



membri, operando assieme all'interno dell'Unione, possano offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni.

Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel Libro bianco: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*.

Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale.

L'applicazione di questi cinque punti va a sostegno dei principi di **proporzionalità** e di **sussidiarietà**. Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente se un'azione pubblica è veramente necessaria, se il livello europeo è quello più opportuno e se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi.

Le proposte del Libro bianco sono state elaborate nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione, ma offrono anche un utile contributo alla *governance* mondiale. Il primo passo dell'Unione deve consistere nell'**attuare con successo la riforma della *governance* a casa propria, per poter sollecitare cambiamenti a livello internazionale**.

Gli obiettivi di pace, prosperità, lavoro e giustizia sociale perseguiti all'interno dell'Unione devono esser promossi anche all'estero, se l'intento è conseguirli a entrambi i livelli europeo e mondiale. Ciò risponde alle aspettative dei cittadini di un'unione autorevole sulla scena mondiale. Il successo dell'azione internazionale dell'unione rafforza l'identità europea e l'importanza dei valori condivisi.

## **7.2 Modalità di accesso ai finanziamenti dell'unione europea da parte degli enti locali**

Per gli anni 2000-2006 sono stabiliti, in sede europea, tre obiettivi: l'obiettivo 1 per promuovere lo sviluppo anche di regioni che presentino ritardi nello sviluppo stesso; l'obiettivo 2 per favorire la riconversione economica e sociale di zone con difficoltà strutturali; l'obiettivo 3 per l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

L'assegnazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 sarà pari a 195 miliardi di euro.

Di questa somma, 213 miliardi di euro sono destinati ai quindici Stati membri attuali mediante gli interventi dei Fondi strutturali (195 miliardi) e del Fondo di Coesione (18 miliardi). Degli altri 47 miliardi destinati ai paesi candidati, 7 miliardi saranno già utilizzati dal 1° gennaio 2000 tramite lo strumento strutturale di preadesione (ISPA).

I regolamenti relativi a questi Fondi sono stati adottati dal Consiglio dell'Unione europea il 21 giugno 1999.

I Fondi strutturali finanzieranno programmi di sviluppo socioeconomico nei 15 Stati membri. La loro azione è caratterizzata da una maggiore concentrazione (geografica e finanziaria), una gestione più decentrata, la ricerca di una maggiore efficacia e controlli rafforzati.

I Fondi strutturali europei possono finanziare azioni innovative che contribuiscono all'elaborazione di nuove metodologie che migliorano la qualità degli interventi inseriti negli obiettivi 1, 2 e 3; esse debbono essere in modo semplice, trasparente e conformemente ad una sana gestione finanziaria.

Il fine ultimo dell'azione dell'Unione Europea è quello di rendere competitiva l'economia europea attraverso l'attenuazione dei grossi divari attualmente esistenti tra le varie regioni dell'Europa nei settori dell'innovazione soprattutto in tema di utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le

regioni più svantaggiate devono quindi sperimentare pratiche innovative perché è certo che presto vi sarà il passaggio definitivo verso la nuova economia basata sull'impegno di tecnologie d'avanguardia:

si tratta della nuova sfida del futuro; legata agli inarrestabili meccanismi della globalizzazione. Si dovranno però anche garantire lo sviluppo sostenibile e il mantenimento e la valorizzazione delle identità regionali e delle proprie risorse umane e materiali.

Per quanto riguarda le attuali tematiche prioritarie relazionate all'utilizzo delle risorse a disposizione, la Commissione europea ne ha individuate tre:

- economia regionale fondata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica :  
aiutare le regioni svantaggiate ad innalzare il loro livello tecnologico.
- la società dell'informazione al servizio dello sviluppo regionale;
- identità regionale e sviluppo sostenibile: promuovere la coesione e la competitività regionale mediante l'impostazione integrata delle attività economiche ambientali e sociali

La Commissione adotta:

- l'elenco delle regioni ammissibili all'Obiettivo 1
- l'elenco della zone ammissibili all'Obiettivo 2
- la ripartizione indicativa della dotazione finanziaria per lo Stato membro
- Gli orientamenti indicativi per la programmazione degli Obiettivi (previa consultazione degli Stati membri), una prima volta entro un mese dall'entrata in vigore del regolamento generale, la seconda volta prima delle revisioni intermedie
- gli orientamenti per ciascuna iniziativa comunitaria (obiettivi, campo d'applicazione e modalità d'attuazione)

Le autorità designate a livello nazionale, regionale o altro:

- preparano i piani e i programmi
  - consultano i partner
  - trasmettono i piani e i programmi alla Commissione
- 
- La Commissione effettua il primo impegno annuale al momento dell'adozione del documento di programmazione;
  - effettua gli impegni successivi entro il 30 aprile di ogni anno;
  - disimpegna automaticamente le quote d'impegno non pagate alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno.
  - La Commissione versa un acconto del 7% della partecipazione totale dei Fondi strutturali all'atto dell'approvazione del programma. Tale acconto dev'essere rimborsato alla Commissione, in mancanza di spese dichiarate, entro 18 mesi.
  - Successivamente, la Commissione effettua i pagamenti relativi alle spese effettivamente pagate e certificate dallo Stato membro.
  - Il saldo del 5% è pagato alla conclusione del programma, previa trasmissione e approvazione da parte della Commissione di tutti i documenti richiesti.
  - Lo Stato membro ha la responsabilità principale della valutazione ex-ante. L'oggetto della valutazione ex-ante è definito; dev'essere riservata un'attenzione particolare alla valutazione della situazione ambientale, della situazione del mercato del lavoro e della parità tra uomini e donne. La valutazione ex-ante è inserita nei piani.

Lo Stato membro è inoltre responsabile della valutazione intermedia in partenariato con la Commissione, che ne valuta la pertinenza.

L'oggetto della valutazione intermedia è definito e la valutazione intermedia è organizzata dall'Autorità di gestione dell'intervento e realizzata da un esperto indipendente; dev'essere completata prima del 31/12/2003.

In previsione delle varie valutazioni, l'Autorità di gestione deve realizzare un dispositivo di raccolta dei dati finanziari e statistici per le valutazioni intermedie e quelle ex-post e deve fornire le informazioni necessarie per la valutazione ex-post.

I risultati della valutazione intermedia sono esaminati dal Comitato di sorveglianza, che su questa base può proporre adattamenti dell'intervento.

Entro la fine del 2005, si procede ad un aggiornamento della valutazione intermedia in preparazione degli interventi successivi.

La Commissione ha la responsabilità principale della valutazione ex-post in partenariato con lo Stato membro, l'oggetto della valutazione ex-post è definito e la valutazione ex-post è realizzata da un esperto indipendente entro i tre anni successivi al periodo di programmazione.

Per quanto riguarda l'informazione e la pubblicità, l'autorità di gestione ha la responsabilità di garantire la trasparenza dell'intervento in questione; le misure previste devono essere precisate nel complemento di programmazione e le informazioni devono, in particolare, essere trasmesse alle parti economiche e sociali, agli organismi per la parità tra gli uomini e le donne e alle organizzazioni non governative.

Gli Stati membri informano annualmente la Commissione delle misure adottate per garantire la pubblicità degli interventi e la Commissione organizza iniziative proprie di scambio di esperienze e di informazioni destinate ai partner, ai beneficiari finali degli interventi e all'opinione pubblica.