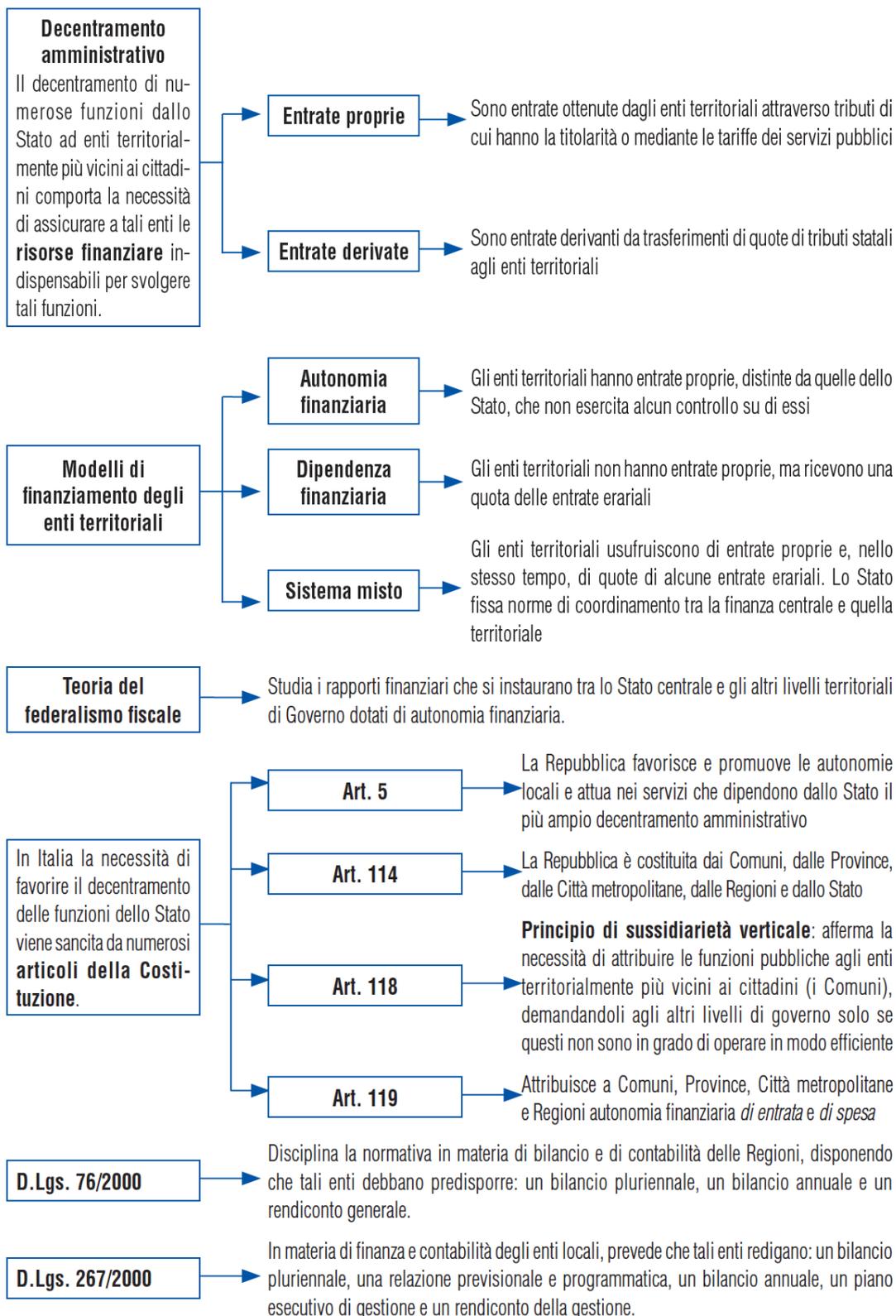


IL BILANCIO DELLO STATO, DELLE REGIONI, DEGLI ENTI LOCALI E DELL'UNIONE EUROPEA CAPITOLO 9. FINANZA E BILANCIO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI





1) IL DECENTRAMENTO DELLE FUNZIONI DELLO STATO

Tutti gli Stati modernamente organizzati prevedono forme più o meno spinte di decentramento amministrativo, cioè di attribuzione di compiti e funzioni ad enti territorialmente più vicini ai cittadini e che, dunque, conoscono meglio le loro effettive necessità, il che permette di migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti e, nello stesso tempo, di snellire la macchina statale.

Ma quali funzioni possono essere svolte in modo più efficiente da enti territoriali di minore dimensione?

Cominciamo con l'escludere quelle che paiono inadatte allo scopo: senza dubbio, l'attività assicurativo-redistributiva e la lotta all'inflazione e alla disoccupazione sono compiti da affidare allo Stato centrale, a motivo della loro rilevanza generale e dell'approccio globale richiesto. Anzi, è da dubitare, specie per quel che concerne inflazione e disoccupazione, che lo Stato sia il livello amministrativo ideale per agire; già da tempo organismi sovranazionali come l'Unione europea hanno preso in mano le redini della situazione, perché ormai le economie nazionali sono strettamente collegate fra loro (lavoratori e capitali si muovono attraverso i confini con grande facilità). Anche la produzione di alcuni beni pubblici (difesa nazionale, polizia, amministrazione della giustizia ecc.) o di certi servizi di pubblica utilità (specialmente le comunicazioni) pare richiedere impianti di dimensione assai vasta, per assicurare un certo grado di efficienza nel servizio ed una sua adeguata distribuzione sul territorio.

Vi è tuttavia un'ampia categoria di beni collettivi, in particolare quelli congestionabili (ad esempio i parchi, o l'illuminazione stradale) o di servizi di pubblica utilità (acqua, gas) le cui caratteristiche ben si adattano alla fornitura su base locale. Si tratta in effetti di beni o servizi le cui caratteristiche tecnologiche rendono possibile e forse opportuna una forma di produzione territorialmente decentrata: i parchi, per esempio, esauriscono la loro natura di bene (parzialmente) non-rivale e non-escludibile entro una certa zona, perché solo gli individui che abitano all'interno di quella zona ne usufruiranno; oppure, un acquedotto, data la localizzazione e la dimensione delle sorgenti, si presta a servire una zona delimitata territorialmente.

2) I RAPPORTI TRA FINANZA CENTRALE E FINANZA TERRITORIALE

Il decentramento di numerose funzioni dallo Stato agli enti territoriali comporta la necessità di assicurare a tali enti le risorse finanziarie indispensabili per svolgere tali funzioni.

In generale, le entrate finanziarie degli enti territoriali possono essere di due tipi:

- entrate proprie, ottenute dagli enti territoriali attraverso tributi di cui hanno la titolarità, oppure mediante le tariffe dei servizi pubblici offerti ai cittadini (asili nido, pubbliche affissioni ecc.) o i prezzi dei servizi delle imprese pubbliche (imprese municipalizzate di trasporto, del gas, dell'acqua, dell'elettricità ecc.);
- entrate derivate, costituite dai trasferimenti di quote di tributi statali agli enti territoriali minori.

La partecipazione degli enti territoriali al gettito tributario si attua in due modi:

a) mediante sovrainposte o addizionali, quando gli enti territoriali applicano una percentuale, fissa o variabile, sull'imposta o sull'imponibile;

b) mediante compartecipazione al gettito dei tributi statali, quando una parte del gettito complessivo di un'imposta statale è attribuito a un fondo che poi viene ripartito fra gli enti territoriali in base a determinati parametri (popolazione, reddito medio, gettito dell'imposta nelle singole circoscrizioni, sviluppo dei servizi pubblici ecc.).

Il sistema della dipendenza ha il vantaggio di poter garantire introiti finanziari adeguati alle regioni più povere, se i trasferimenti sono commisurati ai bisogni reali delle popolazioni; inoltre consente di realizzare economie nelle spese di accertamento e di riscossione delle imposte. Presenta però il grave difetto di far dipendere la finanza territoriale da quella centrale, diminuendo così l'autonomia degli enti territoriali.

— Sistema misto. Dato che entrambi i sistemi sopra esaminati presentano pregi e difetti, in concreto i vari Stati hanno adottato un sistema finanziario misto, in cui i due tipi di finanziamento sono variamente combinati, in modo da limitare gli inconvenienti di ciascuno.

3) IL FEDERALISMO FISCALE

Nei sistemi caratterizzati dalla completa dipendenza finanziaria degli enti territoriali è lo Stato a decidere quali funzioni decentrare e quali e quante risorse assegnare a tali enti, che si configurano, dunque, come semplici esecutori delle decisioni assunte a livello centrale.

Negli altri due sistemi, invece, la coesistenza di differenti livelli territoriali di Governo, ciascuno dei quali titolare di determinate funzioni ma anche di un grado più o meno ampio di autonomia finanziaria, intesa come capacità di decidere le proprie entrate e le proprie spese, rende inevitabile definire delle modalità di coordinamento tra l'attività dello Stato e quella degli altri enti territoriali.



La teoria del federalismo fiscale studia, appunto, i rapporti finanziari che si instaurano tra lo Stato centrale e gli altri livelli territoriali di Governo dotati di autonomia finanziaria.

In sintesi, tale teoria si basa su due principi fondamentali:

- autonomia: gli enti territoriali devono essere in grado di svolgere autonomamente le funzioni che vengono loro attribuite dallo Stato centrale (autonomia di spesa) e di reperire in modo altrettanto autonomo le risorse necessarie (autonomia di entrata). Si tratta, in sostanza, del principio in base al quale le entrate derivanti da tributi locali devono essere utilizzate nello stesso territorio in cui sono state raccolte;
- coordinamento: l'attività finanziaria degli enti territoriali deve essere coerente con gli obiettivi di politica economica del Governo centrale.

Ad esempio, una politica di riduzione della spesa pubblica (spending review) attuata dallo Stato sarebbe inevitabilmente compromessa da politiche espansive della spesa da parte degli enti territoriali.

Nell'impostazione federalista, quindi, gli enti territoriali devono essere dotati della più ampia autonomia finanziaria, nel rispetto, tuttavia, di una serie di norme di coordinamento tra finanza centrale e finanza territoriale, fissate dallo Stato.

Gli Stati che fanno parte dell'Unione europea, ad esempio, sono tenuti a rispettare una serie di vincoli e parametri economici, per cui anche l'attività degli enti territoriali che li compongono deve essere coerente e compatibile con tali vincoli.

4) DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA

Nel nostro Paese la necessità di favorire il decentramento delle funzioni dello Stato viene sancita dall'art. 5 della Costituzione, secondo il quale:

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua organizzazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Ne deriva l'importanza di individuare diversi livelli territoriali di Governo e di attribuire a ciascuno di essi specifiche funzioni e competenze.

Al primo compito provvede l'art. 114 della Costituzione, il cui primo comma, dopo le modifiche introdotte dalla L. cost. 3/2001, individua altri quattro livelli territoriali di governo, oltre allo Stato stesso:

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Comuni, Province e Città metropolitane rientrano nella categoria degli enti locali e, come vedremo in seguito, sono sottoposti ad una disciplina specifica, distinta da quella delle Regioni.

Il criterio generale da utilizzare per ripartire le funzioni tra i diversi livelli di governo è sancito dall'art. 118:

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato [...].

Tale criterio, noto come principio di sussidiarietà verticale, afferma in pratica la necessità di attribuire le funzioni pubbliche agli enti territorialmente più vicini ai cittadini (i Comuni), demandandoli agli altri livelli di governo solo se questi non sono in grado di operare in modo efficiente.

I sistemi di trasporto pubblico locale, ad esempio, possono essere organizzati in modo più efficiente dai Comuni e dalle Province, mentre la difesa nazionale e la sicurezza dei cittadini, dovendo essere garantite in modo uniforme nell'intero territorio della Repubblica, rientrano nella competenza dello Stato.

La riforma federalista della Costituzione, attuata dalla L. cost. 3/2001, ha trovato la sua massima espressione nel rinnovato art. 119 che, allo scopo di consentire il decentramento amministrativo e l'applicazione compiuta del principio di sussidiarietà verticale, attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, disponendo che per finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite tali enti:

- stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nazionale;
- dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Con la L. 42/2009 il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare una serie di decreti legislativi volti a favorire la piena attuazione dei principi federalisti contenuti nel rinnovato art. 119 della Costituzione, nel rispetto di alcuni principi di base indicati dalla legge stessa.

Dei numerosi decreti sinora approvati, due riguardano in modo specifico le entrate tributarie degli enti territoriali: il D.Lgs. 23/2011, relativo ai Comuni, e il D.Lgs. 68/2011, riguardante Province e Regioni.



5) IL BILANCIO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

Abbiamo appena visto che l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali si configura ormai come una vera e propria autonomia di entrata e di spesa, nel senso che tali enti sono in grado di procurarsi autonomamente le risorse necessarie allo svolgimento dei compiti che sono loro delegati dallo Stato.

Una recente modifica all'art. 119 della Costituzione, ad opera della L. cost. 1/2012, ha tuttavia stabilito che, a decorrere dal 2014, tale autonomia debba essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci (un analogo vincolo, come abbiamo visto, è stato posto dalla stessa legge a carico dello Stato, tramite la modifica dell'art. 81 della Costituzione).

Ciò significa che l'autonomia finanziaria di cui godono tali enti non è illimitata, in quanto deve tener conto non solo delle norme di coordinamento con la finanza statale ma anche del vincolo del pareggio di bilancio.

Sia le Regioni che gli enti locali dovranno armonizzare il proprio sistema contabile e i propri bilanci in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. A tale scopo è stato emanato il D.Lgs. 118/2011, e per gli anni 2012, 2013 e 2014 è stato sperimentato da alcuni enti locali e Regioni il nuovo sistema contabile.

Nel 2014 con il decreto legislativo n. 126 è stato modificato il D.Lgs. 118/2011 e si è deciso l'effettiva entrata in vigore del nuovo regime contabile nel 2015, ma dando comunque la possibilità agli enti e alle Regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione di rinviare al 2016 gran parte dei nuovi adempimenti e utilizzare ancora per un anno il sistema contabile richiesto dalla normativa previgente.

Il bilancio delle Regioni. I principi generali in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni sono contenuti nel D.Lgs. 76/2000.

Ciascuna Regione ha quindi provveduto ad approvare una propria legge di contabilità, nel rispetto di quei principi generali.

Le Regioni devono predisporre:

- un bilancio pluriennale: si tratta di un documento preventivo (redatto, cioè, prima che cominci il periodo di riferimento) in cui vanno riportate le risorse che la Regione prevede di ottenere e di impiegare in un arco di tempo non superiore a cinque anni. Le previsioni di entrata e di spesa devono essere riportate sia in base alla normativa vigente (bilancio a legislazione vigente) sia in base ai previsti nuovi interventi legislativi (bilancio programmatico). Data l'ampiezza del periodo considerato, il bilancio pluriennale rappresenta un importante strumento di programmazione dell'attività della Regione;
- un bilancio annuale: si tratta anche in questo caso di un documento preventivo che fa tuttavia riferimento ad un singolo esercizio finanziario. Le previsioni del bilancio annuale sono articolate in unità previsionali di base, determinate in base al principio dell'omogeneità delle attività in cui si articolano le competenze della Regione. Il totale delle entrate e delle spese è riportato in un quadro generale riassuntivo;
- un rendiconto generale: è un documento consuntivo (redatto, cioè, alla fine dell'esercizio finanziario) in cui sono riassunti i risultati conseguiti dalla Regione nel corso dell'anno. Si compone, a sua volta, di due documenti: il conto del bilancio, che riporta i risultati della gestione, in termini di entrate e di spese, seguendo la stessa struttura del bilancio annuale, in modo da consentire la valutazione dell'operato dell'ente in base al rapporto tra obiettivi previsti e risultati effettivamente conseguiti; il conto generale del patrimonio, che indica la consistenza, al termine dell'esercizio, delle attività e delle passività finanziarie, dei beni mobili e immobili e di ogni altra attività e passività.

Il bilancio degli enti locali. Le norme in materia di bilancio e contabilità degli enti locali sono contenute nel D.Lgs. 267/2000, secondo cui tali enti devono redigere:

- un bilancio pluriennale: si tratta di un documento di programmazione che copre un numero di anni uguale al bilancio pluriennale della Regione di appartenenza (quindi massimo cinque anni). Ogni anno le previsioni già formulate vengono aggiornate per l'orizzonte pluriennale successivo. È redatto in termini di competenza finanziaria, nel senso che in esso sono riportate solo le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare nel corso dell'esercizio;
- una relazione previsionale e programmatica, documento che copre un periodo pari a quello del bilancio pluriennale e in cui vengono indicate le caratteristiche generali del territorio, della popolazione e dell'economia, gli obiettivi che si intende raggiungere, le risorse disponibili e così via;
- un bilancio annuale, anch'esso redatto in termini di competenza finanziaria, composto da due parti relative, rispettivamente, alle entrate e alle spese;
- un piano esecutivo di gestione, documento che serve a rendere esplicite ed immediatamente operative le scelte contenute nel bilancio annuale, in quanto determina gli obiettivi della gestione e li affida ai soggetti responsabili, unitamente alle dotazioni strumentali e finanziarie necessarie; si tratta di un documento di grande importanza (anche se è obbligatorio solo per gli enti con più di 15.000 abitanti) perché rappresenta l'ideale passaggio di consegna tra la fase politica (definizione delle priorità e degli obiettivi) e la fase operativa (attuazione concreta delle decisioni assunte nella fase politica di programmazione);
- un rendiconto della gestione, documento consuntivo che serve a dimostrare i risultati conseguiti. È composto da: un conto del bilancio, che si conclude con l'indicazione del risultato di gestione e del risultato di amministrazione; un conto economico, in cui si evidenziano i costi e i ricavi della gestione, dalla cui differenza si ottiene il risultato economico (reddito, se positivo, perdita, se negativo); un conto del patrimonio, che serve a dimostrare in che modo la gestione ha inciso sul patrimonio dell'ente, accrescendone o riducendone il valore.