
L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale

Seminario Facoltà di Economia “Federico Caffè”,
Università Roma Tre
Roma, 15 Ottobre 2010

Marco Causi

Università degli Studi Roma Tre

Decentramento delle funzioni pubbliche

- Benefici politici del decentramento (prossimità, responsabilità, comunità)
 - Sturzo, Salvemini, Nitti e la discussione in Costituente
 - Benefici economici del decentramento
 - Le previsioni della teoria economica (eterogeneità dei bisogni, economie e diseconomie di scala nella produzione di servizi)
-

A che punto è il decentramento in Italia?

- Ad un punto abbastanza avanzato: fin dagli anni '80, quasi un terzo della spesa pubblica è di competenza degli enti decentrati
- La quota di spesa pubblica locale si è ridotta durante gli anni '80 (mentre il debito pubblico aumentava) ed è aumentata negli ultimi venti anni

Spesa pubblica complessiva (mld €)

	1980	1990	2000	2008
Amministrazioni locali	25,5	102,4	164	245,1
Totale A.P.	84,1	373,5	550,4	774,9
% amm. locali su totale	30,3%	27,4%	29,8%	31,6%

Dov'è aumentata la spesa pubblica locale a partire dal 1990?

- Soprattutto nel settore della sanità, mentre il resto della spesa regionale mantiene costante la sua quota, i comuni si riducono, le province aumentano un poco

Spesa delle amministrazioni locali in % del totale A.P.

	1980	1990	2000	2008
Comuni	11,8%	9,5%	9,6%	8,6%
Province	2,4%	1,1%	1,1%	1,4%
Regioni esclusa sanità	5,0%	4,3%	4,5%	4,4%
Sanità	6,5%	11,3%	12,5%	14,1%

Come si finanzia la spesa pubblica locale?

- Qui c'è stata una vera rivoluzione, tutta realizzata durante gli anni '90, con un forte aumento di autonomia impositiva degli enti locali e regionali (Ici, Irap, compartecipazione Iva delle Regioni, addizionali Irpef).
- Nell'ultimo decennio il processo si è interrotto, e dal 2008 regredisce (per effetto dell'abolizione dell'Ici prima casa e della sua sostituzione con trasferimenti)

Finanziamento delle amministrazioni locali (composizione %)

	1980	1990	2000	2008
Imposte	6,9%	14,9%	43,1%	42,8%
Trasferimenti	81,0%	72,6%	40,4%	44,0%
Altro	12,1%	12,5%	16,5%	13,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fisco locale e fisco nazionale

- Basta guardare la quota delle entrate tributarie locali sul totale nazionale per capire cosa è successo negli anni '90 (riflessione per il centrosinistra)
- Sta di fatto, però, che il processo si è interrotto negli ultimi dieci anni (riflessione per il centrodestra e per la Lega)

Entrate tributarie delle amministrazioni locali

	1980	1990	2000	2008
in % su entrate tributarie A.P.	4,7%	8,2%	20,6%	22,5%

La spesa locale per funzioni

In base alle norme esistenti, le funzioni locali si concentrano soprattutto sulla sanità (Regioni), su territorio e ambiente (Comuni e Province) e sugli investimenti (le amministrazioni locali sono responsabili del 62,2% degli investimenti pubblici complessivi)

Spesa delle amministrazioni locali per funzione (% sul totale A.P.)

	2000	2008
Servizi generali	20,5%	24,8%
Difesa	0,0%	0,0%
Ordine pubblico e sicurezza	11,4%	13,1%
Affari economici	68,1%	56,3%
Protezione dell'ambiente	85,8%	77,2%
Casa e assetto del territorio	90,3%	89,4%
Sanità	97,6%	98,6%
Attività ricreative, culturali e di culto	61,9%	63,6%
Istruzione	24,8%	27,5%
Protezione sociale	3,3%	3,6%

Spesa pubblica nord-sud

- La spesa pubblica (complessiva, esclusi gli interessi sul debito pubblico) è più alta nel nord e nel centro (pensioni, welfare locale)
- In € procapite 10.459 nelle RSO del nord, 13.643 nelle RSS del nord, 10.925 nelle RSO del centro, 9.578 nelle RSO del sud, 10.388 nelle RSS del sud (fonte Bankitalia, medie 2004-2006)
- Esempio contrario nel settore istruzione, dove la spesa per alunno è 688 € nelle RSO del nord, 789 in quelle del centro, 1020 in quelle del sud
- Due grandi questioni da affrontare:
 - Omogeneità territoriale della copertura dei servizi essenziali
 - Efficienza dei costi di erogazione dei servizi essenziali

Pressione fiscale nord-sud

- In termini procapite le entrate fiscali (complessive) sono superiori al nord rispetto al sud, ma questo è ovvio, viste le differenze di reddito
 - Per valutare il contributo fiscale apportato dai diversi territori è più importante guardare alla pressione fiscale (entrate totali su Pil). Le differenze restano, ma sono meno accentuate: 45,1% nel nord, 45,3% nel centro, 42,6% nel sud. Si spiegano in gran parte con l'effetto progressività
 - Nelle regioni del nord a struttura produttiva più frammentata, tuttavia, la pressione fiscale è più bassa: in Veneto il 41,1% contro il 43% in Campania
-

Residui fiscali

- In conseguenza dei forti divari di reddito procapite, se si guarda al dare-avere di ciascuna collettività regionale con le pubbliche amministrazioni emergono residui fiscali negativi per tutte le regioni del nord e del centro (esclusa l'Umbria) e residui fiscali positivi per tutte quelle del sud. Il residuo fiscale negativo più alto è quello della Lombardia, seguita dal Lazio
 - Questa redistribuzione vale per il sud circa 4 punti di Pil. Il centro-nord "perde" più di sei punti di Pil. La differenza serve a finanziare gli interessi sul debito, che peraltro è detenuto da operatori e famiglie residenti più al centro-nord che al sud
 - Si tratta dello storico fenomeno del "dualismo": l'area geografica più avanzata sostiene i consumi dell'area più arretrata e, in cambio, esporta lì i suoi prodotti (le importazioni nette del sud dal centro-nord valgono quasi 80 miliardi di euro, più del "residuo fiscale")
-

Redistribuzione fra territori?

- E' sbagliato però interpretare questi flussi come “redistribuzione territoriale”.
 - Essi dipendono da:
 - obiettivi di redistribuzione generale (fra individui che hanno redditi diversi)
 - obiettivi allocativi (disponibilità di beni pubblici)
 - Inefficienze allocative collegate alla spesa storica
-

Spesa regionale e provinciale

- Passando alla sola spesa degli enti regionali:
 - La variabilità non è molto alta fra le regioni a statuto ordinario (minimo Puglia con 1517 € procapite, massimo Liguria con 1979, seguita da Lazio con 1812)
 - Uno squilibrio molto forte c'è a vantaggio delle Regioni a statuto speciale, soprattutto nel nord
 - Più accentuata la variabilità della spesa delle province: si passa da un massimo di 209 in Basilicata, 193 in Umbria e 190 in Piemonte e Toscana a un minimo di 95 in Puglia. Lazio, Lombardia e Veneto sono intorno a 110
-

Spesa comunale

- Ancora più accentuati gli squilibri della finanza comunale, che è molto frastagliata ed eterogenea, e dipende da:
 - Dimensioni demografiche
 - Insediamiento territoriale della popolazione
 - Storie civiche
 - Sistemi regionali
 - Casi emblematici di sperequazione: Veneto (541 € procapite, contro 606 in Lombardia, 641 in Emilia, 998 nel Trentino) e Puglia (490 € procapite contro 577 nelle RSO del sud)
-

La riforma costituzionale del 2001

- Il nuovo Titolo V della Costituzione:
 - Nuove competenze legislative alle Regioni
 - Equiparazione Stato-Regioni-Province-Città metropolitane-Comuni
 - Scenario per la riforma amministrativa (principio di adeguatezza, ulteriori trasferimenti anche differenziati)
 - Scenario per la riforma della finanza pubblica multilivello (art. 119)
-

Articolo 119

- I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
 - I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. 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. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
 - La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
-

Articolo 119

- Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
 - Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
 - I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.
-

L'attuazione della riforma ... o meglio la mancata attuazione ...

- Notare che le parole “federalismo fiscale” non compaiono mai. La legge 42 potrebbe tranquillamente chiamarsi “Legge di riforma della finanza pubblica locale”
 - 2001-2006: devolution
 - 2007-2008: Ddl Prodi-Lanzillotta e Prodi-Padoa Schioppa
 - 2008: il programma del PDL (modello Lombardia) e l'accordo di governo per mandare avanti l'attuazione del federalismo fiscale
 - 2009: varo della legge 42 sul federalismo fiscale
-

Tre questioni critiche

- ❑ Perché anticipare l'attuazione del solo 119? E la riforma amministrativa (116, 117, 118, 120), ovvero la “Carta delle autonomie” e il “federalismo differenziato”? La nuova “Carta delle autonomie” ha appena finito la seconda lettura alla Camera, è ampiamente al di sotto del tasso riformista che sarebbe necessario, e per di più si è deciso di tenerla separata dalla 42 in termini di effetti finanziari legati alla descrizione delle funzioni fondamentali
- ❑ Riforma del Parlamento? Altre riforme che intervengano sul testo della seconda parte della Costituzione? Dopo aver perso dieci anni, sembra perduta anche la legislatura in corso
- ❑ Le politiche di restrizione della finanza pubblica decise a livello europeo (e non abbastanza contrastate dal Governo italiano) sono state applicate in Italia attuando durissimi tagli proprio alla finanza locale: gli effetti sull'attuazione della legge 42 sono molto rilevanti

Legge 42: una valutazione politica

- In ogni caso, il testo iniziale “Calderoli” è molto lontano da modello Lombardia, e viene varato con accordo di Regioni, Province e Comuni. Viene fortemente modificato in Parlamento, con più di 100 cambiamenti apportati fra Camera e Senato, e con l'accoglimento di decine di proposte emendative delle opposizioni
 - Soprattutto, scompare il concetto di “territorialità delle imposte”, sostituito da ciò che effettivamente dice la Costituzione: “riferibilità” al territorio delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali
 - Sui “principi” la legge offre garanzie ed equilibri. Ma la sua attuazione non sarà facile né veloce. L'idea che tutti possano guadagnare dal federalismo (il nord guadagnare, il sud non perdere, Roma avere le risorse aggiuntive per la Capitale, la Sicilia per la sua autonomia e via promettendo) è chiaramente demagogica, soprattutto dopo la grande crisi economica mondiale
 - Il rischio è quello di un'attuazione affrettata e superficiale, per singoli “pezzi”, motivata unicamente da obiettivi politici di breve periodo. La “Relazione sul federalismo fiscale” resa pubblica dal Ministro dell'Economia conferma purtroppo queste previsioni pessimistiche
-

Impianto della legge delega

- Regioni: servizi essenziali – non essenziali (lettera m)
 - Sanità, assistenza, istruzione (competenze amministrative già trasferite). Trattamento intermedio per il trasporto pubblico locale: livello “essenziale” per gli investimenti, ma livello “adeguato” per il servizio

- Comuni e Province: funzioni fondamentali – non fondamentali (lettera p). In attesa della Carta delle autonomie:
 - Comuni: polizia locale, istruzione pubblica (compresi asili nido, assistenza e refezione scolastica, edilizia scolastica), viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell’ambiente (esclusi ERP e servizio idrico integrato), assistenza sociale
 - Province: istruzione pubblica, edilizia scolastica, trasporti, gestione del territorio, tutela ambientale, sviluppo economico, servizi per il mercato del lavoro

Livelli essenziali delle prestazioni

- E' il concetto cardine per garantire la tendenziale uniformità dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali (e quindi dell'intervento "basilare" di tutela dello Stato) in tutto il territorio nazionale
 - I livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.) andranno stabiliti da leggi nazionali, sia per i servizi essenziali sia per le funzioni fondamentali riconducibili a tale concetto
 - Ritardi o incertezze nella definizione dei l.e.p. saranno la vera cartina di tornasole per valutare chi questa riforma la vuole davvero fare e chi non la vuole fare, o la cavalca solo per motivi propagandistici. Nella "Relazione sul federalismo fiscale" i l.e.p. non vengono mai nominati
-

Costi e fabbisogni standard

- Dai l.e.p. derivano i costi e i fabbisogni standard per i quali il nuovo sistema di finanziamento dovrà garantire la copertura integrale
 - Resta però una grande confusione sul rapporto che deve esistere fra meccanismi di riparto (top-down) e “cruscotti di gestione” per la valutazione di efficienza, efficacia e appropriatezza)
 - Obiettivi di servizio: nuovo concetto per definire una programmazione a medio termine che fissi il percorso graduale di approssimazione ai l.e.p.
 - Patto di convergenza: nuova procedura per valutare il percorso di avvicinamento degli obiettivi di servizio ai loro standard ottimali (di costo e di quantità) e per aiutare gli enti locali in difficoltà con procedure di accompagnamento basate sulla diffusione di buone pratiche
 - Sistemi di perequazione e di premialità
 - Contrasto a evasione e partecipazione degli enti locali al gettito emerso
-

Stato di attuazione (ottobre 2010)

- Su 18 potenziali decreti delegati, ad oggi ne sono stati approvati in via definitiva solo uno (patrimonio) e... mezzo (Roma Capitale, ma solo per la parte ordinamentale)
 - Governo ha mandato in Parlamento un decreto sui fabbisogni standard Comuni e Province
 - Decreto su autonomia impositiva Comuni è ancora in Conferenza unificata
 - E' stato poi mandato in Conferenza unificata un maxi-decreto contenente una serie di materie eterogenee (entrate Regioni e Province, Fondi perequativi Comuni e Province, Costi standard sanità)
-

La nuova grammatica dei rapporti finanziari Stato-Regioni-Enti locali

- **Tributi propri, compartecipazioni, perequazione**
 - Tributi derivati dallo Stato, compresi i nuovi tributi di scopo, e tributi istituiti dalle Regioni
 - Unici trasferimenti ammessi sono quelli perequativi
 - **Andrà modificata in questa direzione anche la struttura delle relazioni finanziarie fra gli enti di secondo e terzo livello (Regioni-Province, Regioni-Comuni, Province-Comuni)**
-

Finanziamento delle Regioni

- Servizi essenziali Regioni: finanziati col metodo dei fabbisogni standard tramite tributi propri derivati dallo Stato, addizionale Ire, compartecipazione (in via prioritaria all'Iva) e fondo perequativo a carattere verticale approvvigionato da compartecipazione Iva
 - Servizi non essenziali Regioni: finanziati col metodo della capacità fiscale tramite tributi propri, addizionale Ire e fondo perequativo approvvigionato dall'addizionale Ire
-

Servizi essenziali

- Metodo dei fabbisogni standard: basato su I.e.p., obiettivi di servizio e costi standard
 - Garanzia del finanziamento integrale dei servizi essenziali basata su: (a) gettito dei tributi propri derivati valutati ad aliquota e base imponibile uniformi (ABU); (b) aliquota base di compartecipazione (Iva) stabilita per portare in equilibrio una Regione (Lombardia), mentre il resto della compartecipazione approvvigiona il fondo perequativo
 - Il gettito dei tributi propri derivati eccedente ABU può finanziare servizi essenziali al di sopra dei fabbisogni standard oppure servizi non essenziali. Lo stesso vale per gli altri tributi propri istituiti da legge regionale
-

Servizi non essenziali 1

- Metodo della capacità fiscale, la cui misurazione è affidata all'addizionale Ire:
 - Si calcola l'aliquota media di equilibrio (AME) che, applicata all'imponibile a livello nazionale, garantisce risorse pari all'ammontare complessivo, per tutte le Regioni, dei trasferimenti statali finora destinati a finanziare i servizi non essenziali
 - Le Regioni verranno poi ordinate in base al gettito procapite all'aliquota AME
 - Quelle con gettito procapite superiore alla media nazionale trasferiranno la loro eccedenza al fondo perequativo, quelle con gettito inferiore assorbiranno risorse dal fondo perequativo
 - I vincoli sono due: non deve essere alterato l'ordine delle Regioni originario; deve essere assicurata la copertura integrale delle spese "non I.e.p." per il complesso delle Regioni

Servizi non essenziali 2

- Nelle Regioni sopra media i servizi non essenziali saranno finanziati con:
 - Addizionale Ire calcolata ad AME
 - Eventuale eccedenza dell'addizionale
 - Eventuale eccedenza dei tributi propri derivati rispetto ad ABU, altri tributi istituiti da Regione
 - Nelle Regioni sotto media i servizi non essenziali saranno finanziati con:
 - Addizionale Ire calcolata ad AME
 - Quote del fondo perequativo (incompleto)
 - Eventuale eccedenza dei tributi propri derivati rispetto ad ABU, altri tributi istituiti da Regione
-

Al di là dei tecnicismi

- Obiettivo politico è chiaro: concentrare attenzione (politica e amministrativa) sui servizi essenziali e sui fabbisogni standard
 - Sui servizi non essenziali, a perequazione incompleta, che costituiscono meno del 10% delle spese regionali, sono state ottenute due garanzie importanti:
 - La perequazione deve comunque garantire la continuità del gettito dei trasferimenti attuali
 - Per le RSO del sud è garantita la continuità del fondo perequativo ex l. 549/1995, oggi equivalente ad una quota di Irap
-

L'impatto della manovra 2011-2013

- I tagli alle Regioni si concentrano sulle spese diverse da quella sanitaria. Ma ciò non significa che non siano colpiti servizi essenziali ex lettera m (ad esempio assistenza, istruzione) ovvero altri servizi pubblici basilari come il trasporto pubblico locale e regionale o l'edilizia sociale
 - La manovra contiene una clausola di salvaguardia: la quale però implica per il futuro qualche nuova copertura finanziaria per ciò che oggi viene definanziato. Da ciò emerge chiaramente il rischio di un "blocco" nel processo di attuazione della legge
- 42
-

Cosa dice la “Relazione”?

- Silenzio assoluto su l.e.p., obiettivi di servizio e patto di convergenza
 - Nessun accenno al processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica e al rapporto fra questo e le decisioni sulla finanza pubblica locale e regionale. Applicazione gretta delle tradizionali clausole di salvaguardia finanziaria ai decreti di attuazione
 - La relazione Nannicini
-

Finanziamento Regioni: le previsioni del decreto

- Si conferma il menu dei tributi oggi disponibili alle Regioni (Irap, addizionale Irpef, compartecipazione Iva)
 - L'Irap si potrà potenzialmente “azzerare”, ma non usando l'addizionale Irpef in misura superiore allo 0,5% (ipocrisia, e comunque rischio alterazione tassazione impresa/lavoro)
 - Due addizionali Irpef:
 - Quella obbligatoria (equivalente a una compartecipazione) prevede a partire dal 2012 a fiscalizzare i trasferimenti statali di parte corrente. Corrispondentemente vengono ridotte le aliquote Irpef statali al fine di mantenere inalterata la pressione fiscale (come? Per individuo? Per regione?)
 - Quella facoltativa diventa lo strumento principe dell'autonomia fiscale regionale: dal 2015 potrà aumentare fino al 2,1%, ma senza comportare aumenti di prelievo per i redditi da lavoro dipendente e da pensione dei primi due scaglioni (dubbia costituzionalità)
-

Finanziamento Regioni: le previsioni del decreto

- A partire dal 2014 la compartecipazione Iva funzionerà come elemento di “chiusura” del sistema di perequazione delle spese per servizi essenziali delle Regioni
- Non si chiarisce a quale livello funzionerà la perequazione per capacità fiscali per le spese connesse a servizi non essenziali
- Si introduce una compartecipazione comunale all’addizionale regionale Irpef facoltativa per fiscalizzare gli attuali trasferimenti delle Regioni ai Comuni (non si capisce come il relativo Fondo sperimentale di riequilibrio si coordinerà con i Fondi perequativi previsti per i Comuni. Dimenticate le Province)
- Altri elementi critici: perché la perequazione solo a partire dal 2014 (per i Comuni addirittura dal 2016)? Come costruire i fabbisogni standard dei servizi essenziali diversi dalla sanità?

Fabbisogni standard in sanità

- Nessuna rilevante novità rispetto ai contenuti del Patto per la salute 2010-2012:
 - Ammontare di finanziamento è stabilito esogenamente
 - La formula di calcolo dei fabbisogni standard serve solo per il riparto
 - La formula viene legata alla spesa procapite per i tre grandi LEA in tre Regioni benchmark da scegliere fra le cinque che hanno performato al meglio sulla base dei meccanismi di monitoraggio e di autovalutazione stabiliti nel Patto per la salute
 - In ultima analisi, però, il riparto dipende unicamente dalla ripertizione della popolazione per classi di età e dalle corrispondenti “pesature”

Fabbisogni standard in Sanità: si può fare di più?

- Si è rinunciato ad ottenere “risparmi” tramite la fissazione di livelli di spesa pro-capite obiettivo inferiori a quelli oggi vigenti nelle Regioni “migliori” (forse per non dare dispiaceri alla Lombardia?)
- Si è mantenuto il carattere nazionale del sistema: il finanziamento pro-capite è uniforme, al netto dei pesi per la composizione demografica della popolazione
- Ma si è rinunciato anche a:
 - Raffinare i criteri di ponderazione per classi di età sulla base di una vera analisi della distribuzione della spesa sanitaria per classi di età (oggi i criteri sono quelli storici e derivano da contrattazioni geo-politiche per riconoscere un po' di più al Nord)
 - Valutare l'introduzione di nuovi criteri (indici di deprivazione sociale)

Finanziamento Comuni e Province

- Funzioni fondamentali Comuni finanziate col metodo dei fabbisogni standard tramite:
 - Prioritariamente tributi propri legati all'imposizione immobiliare, compartecipazioni all'Iva e all'Ire e fondo perequativo approvvigionato da fiscalità generale
 - In generale, anche con compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali

- Funzioni fondamentali Province finanziate col metodo dei fabbisogni standard tramite:
 - Prioritariamente tributi propri legati al trasporto su gomma, compartecipazione ad un tributo erariale (Iva o Ire) e fondo perequativo approvvigionato da fiscalità generale
 - In generale, anche con compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali

Questioni aperte

- Quali sono le funzioni fondamentali? Il caso delle infrastrutture culturali
- Quale rapporto va stabilito fra funzioni fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni “eventualmente da esse implicati”? La “Relazione sul federalismo fiscale” è silenziosa
- Il concetto di “costo standard” è cogente anche per le funzioni fondamentali? Oppure resterà dominante un approccio capitaro (art. 13 comma 1 lettera c)? In questo caso, la “Relazione” sembra propendere per una visione riformista e non conservatrice
- In ogni caso, i fondi perequativi dello Stato sono alimentati dalla fiscalità generale, sono iscritti nei bilanci delle Regioni, uno per i Comuni ed uno per Province e Città metropolitane, e vengono calcolati come differenza fra fabbisogni standard ed entrate standardizzate (ad ABU)

Autonomia tributaria Comuni e Province

- Tributi propri derivati dallo Stato “di scopo”
 - Per i Comuni:
 - Realizzazione opere pubbliche
 - Investimenti pluriennali nei servizi sociali
 - Flussi turistici
 - Mobilità urbana
 - Per le Province: “particolari scopi istituzionali”
-

Funzioni non fondamentali

- Funzioni non fondamentali Comuni e Province. Grande incertezza, interpretazione dipenderà da decreti. Finanziate col metodo della capacità fiscale tramite:
 - tributi propri (eventuale eccedenza tributi propri derivati rispetto ad ABU, tributi di scopo, altri tributi istituiti da Regione)
 - compartecipazioni al gettito di tributi erariali o regionali
 - fondi perequativi basati sulla capacità fiscale. Ma la legge non specifica l'imposta di riferimento. Per i Comuni non può che essere l'Ire. Per le Province si potrebbe anche pensare all'Iva
-

L'impatto della manovra 2011-2013

- A regime i 2,5 miliardi di tagli ai Comuni si sommano ai precedenti 1,8, per un totale di 4,3, su un totale attuale di 18,5 miliardi di trasferimenti statali
 - Anche per Comuni e Province è stata inserita (in Senato) una clausola di salvaguardia, che alla stessa stregua di quella per le Regioni fa emergere il rischio di un vero e proprio “blocco” nell’attuazione della legge 42.
-

Cosa dice la “Relazione”?

- Una cosa molto sbagliata e un'altra molto confusa:
 - Si pone l'obiettivo di assorbire gli attuali trasferimenti statali solo attraverso autonomia impositiva, dimenticando che la legge parla anche di compartecipazioni, e che le compartecipazioni saranno assolutamente necessarie alla luce dei divari esistenti fra le basi imponibili locali
 - Sull'autonomia tributaria, propone di “girare” ai Comuni alcune imposte statali oggi gravanti sulla base imponibile immobiliare (registro, ipotecarie e catastali, forse anche Ire): ma non si tratta di vera autonomia tributaria. La natura di questi gettiti, infatti, è tale che essi saranno comunque gestiti centralmente e affluiranno ai Comuni solo tramite un fondo di riequilibrio

Schema di decreto sui fabbisogni standard

- Contenuti del decreto molto modesti e insufficienti
 - Mancata attuazione di principi fondamentali della delega (obiettivi di servizio, Conferenza permanente)
 - Elusione del controllo parlamentare
 - Indeterminatezza del processo: va bene analisi della variabilità, ma resta confuso l'obiettivo (formula di riparto e indicatori gestionali "micro" o "meso")
 - Assenza di collegamenti con il processo decisionale di finanza pubblica
 - Assenza di coordinamento con la Carta delle autonomie
-

Schema di decreto su autonomia impositiva Comuni – Fase 1

- Devoluzione a favore dei Comuni del gettito di una serie di imposte attualmente statali che a vario titolo gravano sugli immobili:
 - a) l'imposta di registro e di bollo sugli atti di trasferimenti di immobili
 - b) l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili
 - c) l'imposta ipotecaria e catastale
 - d) l'Irpef per la parte relativa ai redditi fondiari (al netto della nuova imposta di cui g))
 - e) i tributi speciali catastali
 - f) le tasse ipotecarie
 - g) l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione immobiliari prevista nello stesso decreto (art. 2)
-

Continua Fase 1

- Con gettiti devoluti “fiscalizzazione” degli (o più degli) attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni
 - Data la forte sperequazione territoriale di alcune delle imposte devolute (registro, bollo e ipo-catastale) i gettiti alimentano un fondo perequativo “provvisorio” (“Fondo sperimentale di riequilibrio”) poi ripartito tra i singoli Comuni secondo criteri ancora da specificare
 - Per garantire “neutralità finanziaria” dell’intervento riconosciuta allo Stato una compartecipazione sul gettito dei tributi devoluti dallo Stato stesso (aliquota di compartecipazione da fissare entro novembre 2010 in relazione ai trasferimenti erariali effettivamente aboliti)
-

Cedolare secca

- Introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione sugli immobili a uso abitativo: il proprietario in alternativa al regime ordinario dell'inclusione del canone nella tassazione progressiva Irpef può optare per una tassazione proporzionale, nella forma di cedolare secca, con aliquota del 20%
 - Il nuovo regime non si applica nel caso di locazioni effettuate nell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni oppure effettuate da enti commerciali
 - Finalità: incentivare offerta di abitazioni in locazione, emersione evasione
-

Schema di decreto su autonomia impositiva Comuni – Fase 2

- A partire dal 2014 i Comuni possono istituire una nuova Imposta municipale propria (Imup):
 - cancella le imposte statali immobiliari devolute nella fase 1 (con l'eccezione della cedolare secca sui canoni di locazione) e l'Ici
 - ha due differenti componenti, riferite a due differenti presupposti:
 - “componente possesso” (come l'Ici attuale)
 - “componente trasferimento” (come le attuali imposta di registro e imposta ipo-catastale)
 - è un'imposta patrimoniale: base imponibile data dal valore catastale dell'immobile
 - totale esenzione dell'abitazione principale per la “componente possesso” (come oggi per l'Ici e per l'Irpef)
 - aliquote base per le componenti “possesso” e “trasferimento” fissate dallo Stato (per la prima rinvio a novembre) ma ai Comuni possibilità di manovrarle in aumento o in diminuzione entro limiti prefissati (fino al 3‰ sulla “componente possesso”)
 - fissazione dell'aliquota base della componente “possesso” rinviata a novembre. Coerenza con il vincolo della “neutralità finanziaria”
 - forti agevolazioni (50% della componente “possesso”) per:
 - immobili locati
 - immobili utilizzati nell'esercizio dell'attività di impresa, arti e professioni ovvero posseduti da enti non commerciali.

Continua fase 2

- Sempre dal 2014 i Comuni possono inoltre istituire una nuova Imposta municipale secondaria facoltativa (solo abbozzata):
 - sostituisce uno o più prelievi municipali attualmente in vigore collegati con l'occupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni: Tosap, canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, ecc.
 - tariffe differenziate in relazione alla durata, all'entità , alla tipologia e alle finalità dell'occupazione

Schema di decreto su autonomia impositiva Comuni - Valutazione

- Positiva è l'attribuzione in via esclusiva ai Comuni di pressoché tutta la materia imponibile immobiliare
 - Tuttavia la conferma dell'esenzione della prima casa da ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa, che solleva dal finanziamento dei servizi comunali una larga fetta dei residenti, continua a costituire una chiara violazione di uno dei principi cardine del federalismo fiscale: quello della coincidenza tra contribuenti e beneficiari
-

Segue valutazione

- La devoluzione dei tributi erariali della fase 1 non conferisce ai Comuni alcuna autonomia in termini di manovrabilità delle imposte. In termini aggregati l'unico cambiamento è che la fonte di finanziamento del fondo che alimenta i trasferimenti dello Stato ai Comuni non è più la fiscalità generale ma un insieme di specifiche imposte (quelle immobiliari appunto)
- In particolare nella relazione tecnica si valuta per il 2011:
 - 12,9 miliardi di trasferimenti da fiscalizzare (che include il taglio di 1,5 miliardi previsto dalla manovra finanziaria 2010-13)
 - 15,6 miliardi di gettiti dei tributi devoluti (senza alcuna modifica dei loro parametri)
- Bisogna pertanto restituire allo Stato 2,7 miliardi attraverso una compartecipazione statale sui tributi appena devoluti => applicazione impropria , per compartimenti stagni, del vincolo della “neutralità finanziaria”

Segue valutazione

- Il riferimento a un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo, insieme alla compartecipazione dello Stato (che reintroduce quell'elemento di discrezionalità che la devoluzione vorrebbe eliminare), sollevano seri dubbi sul fatto che la riforma proposta possa effettivamente garantire certezza di risorse agli enti decentrati
 - La certezza verrebbe dall'attuazione piena della legge 42, tramite adeguare compartecipazioni a Iva o Irpef
-

Segue valutazione

- Istituzione di un fondo perequativo “provvisorio” sulle imposte devolute (e sull’Imup): soluzione in contrasto con il meccanismo perequativo prefigurato dalla legge delega
- Nella legge delega: fondo perequativo in grado di garantire trasferimenti verticali per portare ciascun Comune, data la propria capacità fiscale standard, al pieno finanziamento dei fabbisogni standard
- Nel decreto: i tributi devoluti (e poi l’Imup) determinano la dimensione del fondo perequativo che alimenta trasferimenti perequativi orizzontali (cioè da Comuni ricchi a favore di Comuni poveri)
- L’incertezza non è sciolta dalle norme sulla perequazione comunale contenute nel “decretone Regioni-Sanità”, dove viene semplicemente scritta, in modo quasi uguale, la previsione della legge delega e dove non viene chiarita la fonte di approvvigionamento del fondo

Altri aspetti

- Il sistema vale anche per eventuali ulteriori funzioni trasferite alle Regioni in attuazione art. 116, terzo comma
 - Salvaguardia contributi erariali su rate di ammortamento mutui
 - Finanziamento integrale trasferimenti soppressi per il complesso degli enti
 - Possibilità di intervento regionale sui sistemi di perequazione, previa intesa con gli enti locali
 - Regioni a Statuto Speciale
-

La perequazione della spesa in conto capitale

- Quadro generale piuttosto confuso
- Regioni: apparentemente nessuna distinzione nel finanziamento/perequazione tra spesa corrente e spesa in conto capitale (sia per spese Lep sia per spese autonome)
Quindi:
 - saranno definiti dei fabbisogni standard anche per la spesa in conto capitale relativa alla spesa Lep
 - i trasferimenti in conto capitale per la spesa autonoma verranno sostituiti da trasferimenti basati sulla capacità fiscale (eccezione: trasporto pubblico locale)
- Enti locali: ripartizione del fondo perequativo relativo alle prestazioni fondamentali per la parte relativa alla spesa in conto capitale in base a indicatori di fabbisogno di infrastrutture (senza indicazione sulle specifiche modalità di calcolo)

Perequazione infrastrutturale

- In aggiunta perequazione infrastrutturale
 - specificazione indicatori di fabbisogno infrastrutturale (estensione territoriale, densità popolazione e unità produttive, montuosità e insularità, livelli di sviluppo territoriale) e valutazione dei corrispondenti deficit infrastrutturali territoriali
 - individuazione degli interventi “speciali” (trasferimenti specifici) per recuperare questi deficit strutturali (tenendo anche conto della virtuosità degli enti beneficiari nell’adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard)
-

Questioni critiche su infrastrutture locali

- Quale coordinamento tra 1) determinazione dei fabbisogni standard in conto capitale per Regioni (spese Lep) e per Enti locali (funzioni fondamentali) e 2) perequazione infrastrutturale?
Una possibile razionalizzazione:
 - 1) copertura ammortamenti
 - 2) riduzione dei gap infrastrutturali tra territori
 - Coordinamento necessario tra transizione ai fabbisogni standard sulla spesa corrente e la riduzione dei gap infrastrutturali attraverso la perequazione infrastrutturale.
La sostenibilità del meccanismo dei fabbisogni standard si regge criticamente sul fatto che le posizioni di partenza tra le varie Regioni e tra i vari Enti locali in termini di dotazioni infrastrutturali pubbliche siano sufficientemente omogenee
-

Trasferimento beni demaniali

- E' il primo decreto approvato
 - In campo demaniale, trasferisce la proprietà domenicale di compendi la cui gestione è già affidata alle Regioni dal 1998. Le eventuali sdemanializzazioni potranno essere effettuate solo dallo Stato. Le Regioni sono preoccupate dai possibili costi aggiuntivi di gestione
 - In campo immobiliare, trasferisce abbastanza poco, in quanto i beni della difesa sono esclusi
-

Attuare il federalismo significa “andare verso la Grecia”?

- La scommessa dei costi standard: in fondo, la legge 42 può determinare impatti significativi sulle spese più che sulle entrate. Le prime valutazioni e la Lombardia
- Cosa fare dei “risparmi”? E’ la questione legata alla manovra di questa estate. Interpretazione autentica
- La legge 42, insieme alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (196 del 2009) contiene precisi paletti di garanzia per la tenuta delle pubbliche finanze:
 - Decreti corredati da relazioni tecniche che ne attestino la neutralità ai fini dei saldi di finanza pubblica
 - Coordinamento della finanza pubblica attraverso un nuovo “format” della Decisione di finanza pubblica (ex DPEF), che sarà ogni anno articolato sui diversi livelli istituzionali di governo
 - Patto di stabilità e patto di convergenza

Una fase neo-centralistica?

- Nonostante l'ampiezza mediatica suscitata dall'attuazione del federalismo fiscale, da due anni siamo nettamente entrati in una fase neo-centralistica, e la "Relazione sul federalismo fiscale" del Ministro dell'economia e delle finanze – piena di riferimenti anti-autonomistici - ne è una clamorosa conferma, come anche tante altre misure di politica economica (dall'abolizione dell'Ici prima casa alla detassazione degli utili reinvestiti), il che mostra che si possono fare politiche antimeridionali anche senza la legge 42
- In parte, ciò può essere giustificato dalla crisi economica e dal suo impatto sugli equilibri finanziari italiani e dell'intera Europa
- E in parte può essere giustificato dalla crisi di legittimità degli interventi per le aree deboli del paese e dalle difficoltà indotte dall'assenza di una "clausola di chiusura federale" nel nuovo Titolo V

Incertezze e ipocrisie

- In parte, però, ciò riflette le incertezze e le ipocrisie da cui è segnata l'attuale fase politica italiana, in relazione alla difficile tenuta della maggioranza. Le riforme non si fanno con i “manifesti” mediatici, e non si fanno in mezzo alle fibrillazioni quotidiane, ma richiedono tempi medi e lunghi, tenuta del quadro politico, pazienza e fatica
 - Quando sarà consentito al nostro paese di godere di tali condizioni? Qui la risposta diventa tutta politica.
-