anci toscana

In collaborazione con IRPET



# Federalismo fiscale: alcuni effetti sui Comuni toscani

*Stefania Lorenzini, Claudia Ferretti*

IRPET - Firenze



DIRE E FARE

Il federalismo
e il sistema delle autonomie

Firenze, 14 Novembre 2008 FORTEZZA DA BASSO
*Padiglione Spadolini - Sala Gonfaloni* ore 1500

# Indice

DDL in materia di Federalismo Fiscale (artt. 9-10-11)

↓

Novità per la finanza locale relativamente certe, anche se ancora indefinite

↓

Effetti in Toscana sotto certe ipotesi

1. Funzioni fondamentali
2. Standardizzazione della spesa
3. Copertura finanziaria

# Funzioni fondamentali degli enti locali

a) definizione
b) finanziamento
c) quantificazione

# Funzioni fondamentali: definizione

Confusione nella classificazione:

- funzioni fondamentali (art.117 Cost. e art.9 DDL)
- funzioni attribuite, proprie e conferite (artt.118-119 Cost.)

1. fondamentali = tutte → I Comuni avrebbero potuto sostenere che tutte le funzioni attribuite sono fondamentali (Art.119)

2. fondamentali = proprie (comuni)
   conferite = delegate (variabili) → Come possono essere variabili quelle delegate dallo Stato?

3. fondamentali = spese "collegabili" ai LEP → Per molte funzioni sicuramente importanti, non ha senso individuare dei LEP

4. fondamentali = immancabili → Cosa si intende allora per funzioni proprie? E soprattutto le funzioni obbligatorie sono uguali in ogni Comune, piccolo o grande?

# Funzioni fondamentali: finanziamento

| Spese fondamentali standard | = | Tributi propri | + | Compartecipazioni e addizionali a tributi erariali (IRPEF) e regionali | + | Fondo perequativo |
|---|---|---|---|---|---|---|

| Spese non fondamentali | = | Tributi propri | + | Fondo perequativo sulla capacità fiscale |
|---|---|---|---|---|

Manca il riferimento alla "spesa standard" e al "finanziamento integrale"

In linea di principio il finanziamento dovrebbe essere garantito prevalentemente da:

- entrate derivate per le spese d'interesse generale
- tributi propri per le spese libere

# Funzioni fondamentali: quantificazione

Alle Regioni sarà garantito il finanziamento integrale di circa il 90% della spesa corrente (sanità, assistenza, istruzione, trasporti).

Quale potrebbe essere la quota di spesa fondamentale per i Comuni?

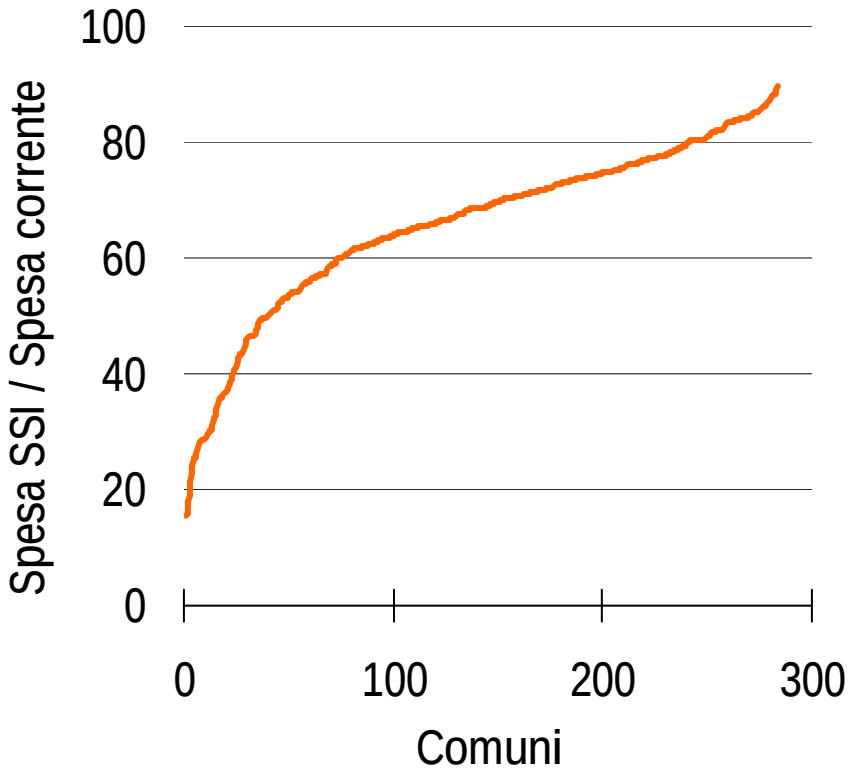
- Ipotesi di lavoro tratta da Galmarini-Rizzo (2008) che classificano le funzioni dei Comuni in:

a) Pubbliche utilità e servizi produttivi
b) Servizi di gestione dei Beni Patrimoniali
c) Servizi sociali, istituzionali e economici (anagrafe, polizia locale, istruzione, cultura, asili nido, servizi anziani, viabilità, trasporti pubblici, ambiente e territorio ecc..)

SIE netta considerata "FONDAMENTALE"

# La spesa effettiva per le funzioni fondamentali

| | Spesa fondamentale / Spesa corrente (%) |
|---|---|
| Fino a 1.000 abitanti | 61,1 |
| Da 1.001 a 2.000 ab. | 58,5 |
| Da 2.001 a 3.000 ab. | 60,0 |
| Da 3.001 a 5.000 ab. | 61,4 |
| Da 5.001 a 10.000 ab. | 63,5 |
| Da 10.001 a 20.000 ab. | 70,4 |
| Da 20.001 a 60.000 ab. | 70,6 |
| Da 60.001 a 100.000 ab. | 70,2 |
| Oltre 100.000 ab. | 76,2 |
| VALORE MEDIO REGIONALE | 70,0 |




**121** Comuni fra 70-90%

**70** Comuni sotto 65%

**40** Comuni sotto 50%

# Standardizzazione della spesa locale

a) definizione

b) quantificazione

# Standardizzazione: definizione

La **standardizzazione dei costi** non è un principio di federalismo ma è un criterio di riforma per aumentare l'**efficienza** nella PA. Naturalmente è una questione cruciale per Regioni e EELL, perché condiziona il loro finanziamento.

Significato: *il costo standard individua la soglia di responsabilità finanziaria del livello di governo superiore rispetto alla fornitura di un servizio da parte del livello inferiore.*

Metodo*:* analisi dei determinanti della spesa, per individuare quelle variabili che influenzano i costi unitari e la produttività indipendentemente dal controllo diretto dell'ente.

# Standardizzazione: cosa prevede il DDL

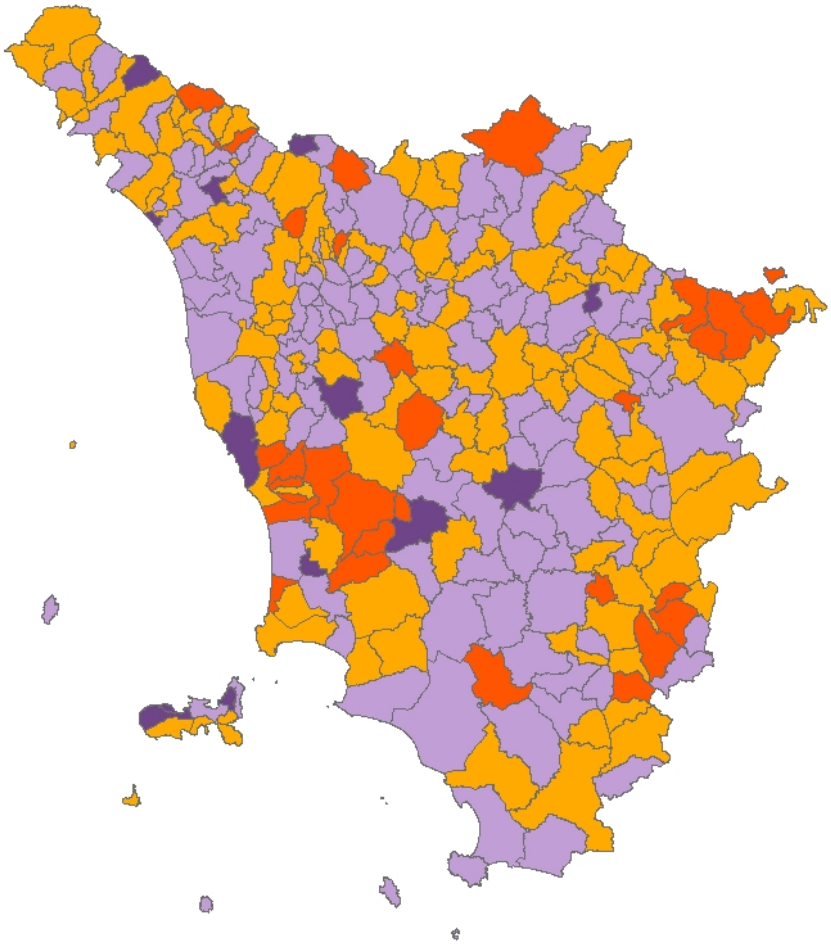
Art.11 DDL: sceglie l'approccio "macro" per la spesa locale

| | | |
|---|---|---|
| Spesa corrente standard | = f | (spesa p.c. uniforme, dimensione dell'ente, caratteristiche territoriali, aspetti demografici, sociali e produttivi) |

- Il riferimento alla spesa standard vale solo per le funzioni fondamentali (vedi art.9 ma anche art.2). Per le altre voci di spesa rimarrà il criterio della spesa storica? Forse sì, anche per analogia con le spese delle Regioni fuori dalla lett.m)
- Il problema della dinamicità del meccanismo (e del monitoraggio) è appena accennato nel DDL, ma dovrà essere trattato nei decreti legislativi. Il passaggio sarà graduale? Con quale frequenza si aggiorna la stima?

# Standardizzazione: quantificazione

## Differenza tra spesa effettiva e standard. 2006




## Modello di regressione applicato all'insieme dei Comuni toscani

Adj R-squared = 0.46

significatività al 95%

| | Coef | t | P>t |
|---|---|---|---|
| dens_demo | 0,12 | 3,383479741 | 0,0008 |
| anziani | 11,94 | 7,335637631 | 0,0000 |
| asp | 1,78 | 2,913699655 | 0,0039 |
| attiv | 2,21 | 2,86628791 | 0,0045 |
| tur_ab | 3,25 | 9,76644728 | 0,0000 |
| dummy dimensione | 76,06 | 3,133763659 | 0,0019 |

Differenza positiva: il Comune "perde"

Differenza negativa: il Comune "guadagna"

# Spesa effettiva e spesa standard

## Anno 2006. Valori medi pro capite

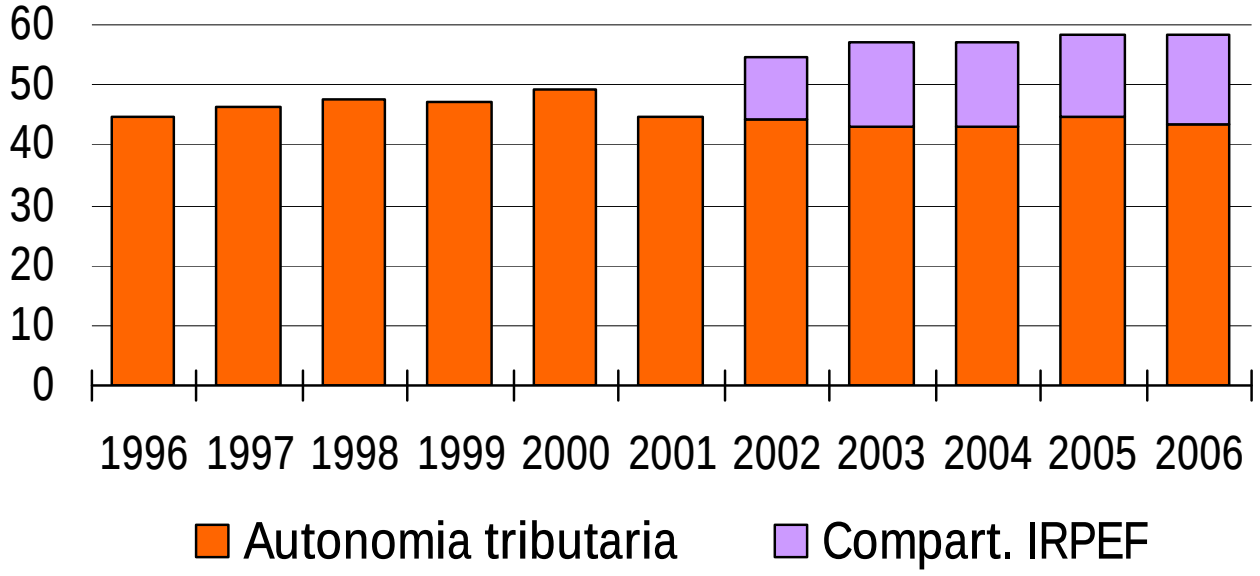
| | Spesa fondamentale effettiva | Spesa fondamentale standard |
|---|---|---|
| Fino a 1.000 abitanti | 782 | 654 |
| Da 1.001 a 2.000 ab. | 647 | 632 |
| Da 2.001 a 3.000 ab. | 577 | 615 |
| Da 3.001 a 5.000 ab. | 576 | 590 |
| Da 5.001 a 10.000 ab. | 466 | 484 |
| Da 10.001 a 20.000 ab. | 471 | 463 |
| Da 20.001 a 60.000 ab. | 547 | 522 |
| Da 60.001 a 100.000 ab. | 626 | 594 |
| Oltre 100.000 ab. | 811 | 842 |
| *VALORE MEDIO REGIONALE* | *593* | *589* |

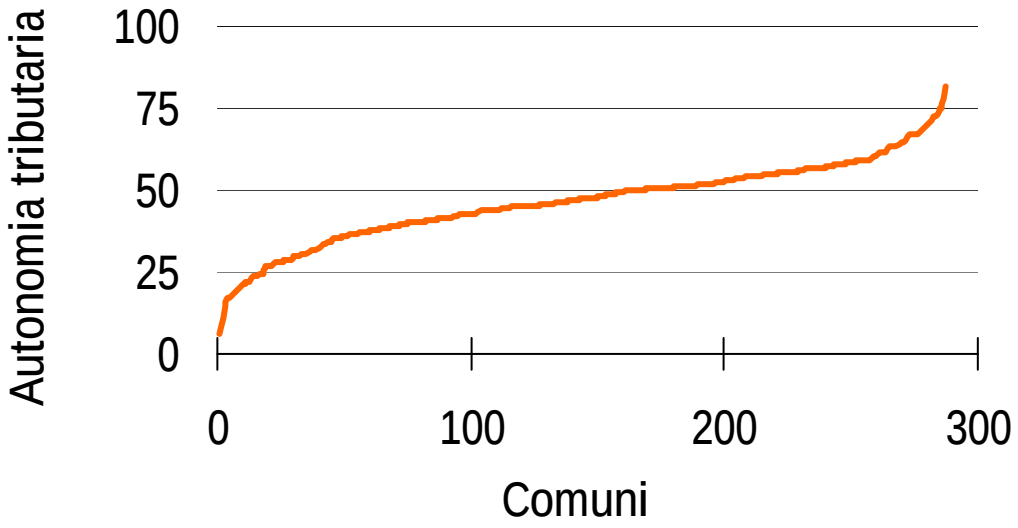
# Copertura finanziaria della spesa locale

a) tributi e compartecipazioni

b) fondo perequativo

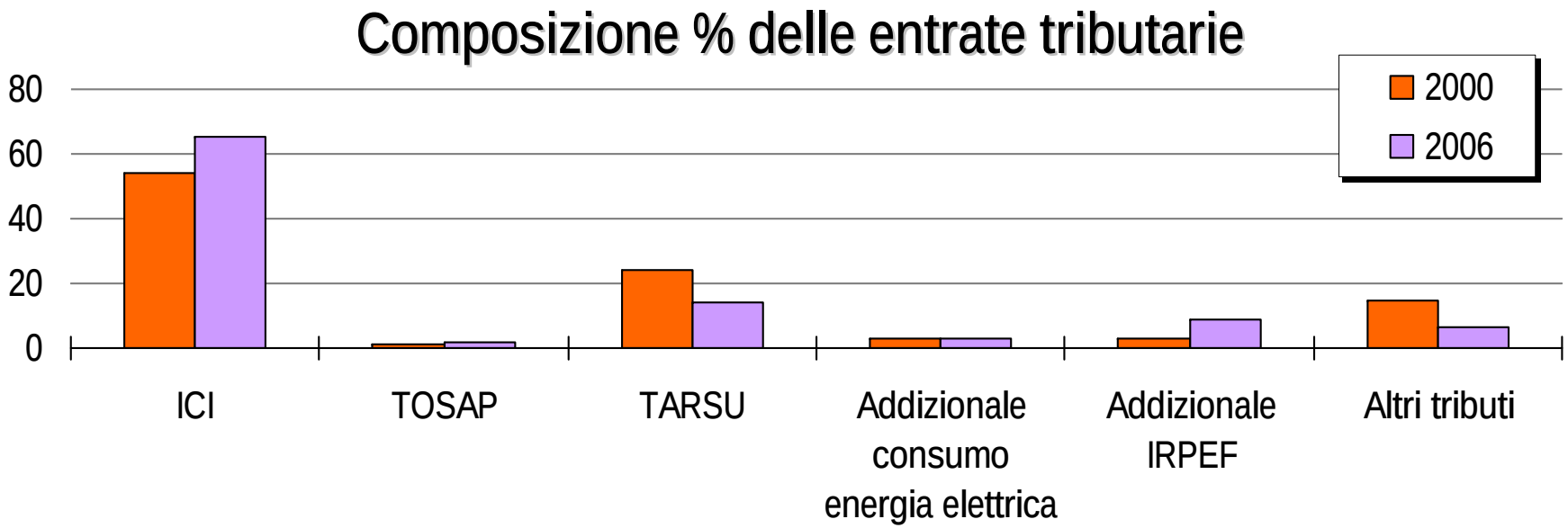
# Autonomia tributaria in Toscana




*Obiettivo dichiarato dal Ministro: raggiungere un grado di autonomia pari all' 85-90%*

# L'ICI doveva rimanere il pilastro della finanza comunale …




1. Evitare erosione della base imponibile ICI con la revisione del catasto (e accertamento a livello comunale quando possibile)

2. Spostare sui Comuni altre forme di tassazione sulla proprietà:

   - tassazione sui redditi generati dalla proprietà (IRE o IRES): 7 miliardi di euro
   - tasse sui trasferimenti di proprietà (IVA, imposta registro, imposta catastale e ipotecarie): 11 miliardi di euro

# ... fino all'esenzione sulla prima casa

1) È una scelta non federalista perché indebolisce l'autonomia tributaria locale

2) È un caso di illusione tributaria: il 50% delle famiglie italiane non pagherà l'ICI ma subirà una perdita su qualche altro fronte. Per compensare i Comuni, lo Stato dovrà aumentare imposte nazionali e/o ridurre la spesa pubblica e/o aumentare il debito pubblico

3) Gli effetti distributivi sulle famiglie sono negativi (beneficiari e guadagno medio crescono al crescere del reddito; le famiglie meridionali sono meno avvantaggiate dalla manovra)

4) Il rimborso per i Comuni è ancora incerto nell'entità e nei tempi. In termini di dinamica si potrebbero presentare due problemi opposti:

   a) trasferimenti non indicizzati = danno per i Comuni

   b) mancato controllo sui sussidi = danno per lo Stato

# Compensazione dell'esenzione ICI prima casa

## Milioni di euro

| | Stime | | |
|---|---|---|---|
| | Governo | ANCI | IRPET |
| Gettito ICI prima casa | 2.665 | | 3.812* |
| | | | |
| Sgravi Finanziaria 2008 | 904 | 800 | 1.151 |
| Esenzioni 1° casa | 1.700 | 2.200 | 2.051 |
| Totale Fondo compensazione | 2.604 | 3.000 | 3.202 |
| Sottostima Fondo | | 396 | 598 |

*ISTAT su CCB

## Punteggi dei Comuni toscani

| | N° Comuni | % |
|---|---|---|
| Punteggio = -2 | 2 | 0,7 |
| Punteggio = -1 | 6 | 2,1 |
| Punteggio = 0 | 84 | 29,3 |
| Punteggio = 1 | 154 | 53,7 |
| Punteggio = 2 | 41 | 14,3 |
| TOTALE | 287 | 100,0 |

CRITERI:

- Efficienza della riscossione ICI (media 2004-2006) : -1, 0,1
- Rispetto PSI : -1, 0, 1
- Dimensione dell'ente: 0, 1

# Principi generali in tema di autonomia tributaria

## Art. 2 DDL

1. È esclusa la doppia imposizione sullo stesso presupposto
2. Va privilegiata la correlazione fra prelievo fiscale e beneficio
3. Il paniere dei tributi locali deve essere flessibile, manovrabile, con basi imponibili stabili e distribuite uniformemente sul territorio
4. Vale il criterio di territorialità, neutralità e divieto di esportazione dell'imposta

per rispettare questi criteri a livello locale, è indispensabile far riferimento alla base imponibile immobiliare

# Tributi e compartecipazioni

1. Tributi propri derivati

Non c'è un elenco nel DDL. Saranno tutti istituiti da Stato o Regione, compresa una imposta di scopo prevista sia per i Comuni che per le Province

2. Addizionali e compartecipazioni

Abbassano l'autonomia tributaria o il riequilibrio territoriale

| | Differenza Negativa | Differenza Positiva | TOTALE |
|---|---|---|---|
| Fino a 1.000 abitanti | 17 | 0 | 17 |
| Da 1.001 a 2.000 ab. | 43 | 2 | 45 |
| Da 2.001 a 3.000 ab. | 22 | 5 | 27 |
| Da 3.001 a 5.000 ab. | 35 | 11 | 46 |
| Da 5.001 a 10.000 ab. | 24 | 42 | 66 |
| Da 10.001 a 20.000 ab. | 8 | 40 | 48 |
| Da 20.001 a 60.000 ab. | 6 | 21 | 27 |
| Da 60.001 a 100.000 ab. | 3 | 5 | 8 |
| Oltre 100.000 ab. | 2 | 1 | 3 |
| *VALORE MEDIO REGIONALE* | *160* | *127* | *287* |

Ipotesi di sostituzione dei trasferimenti statali con una più ampia compartecipazione all'Irpef

# Perequazione: i dubbi

COSTITUZIONE:

Art. 117: Competenza esclusiva dello Stato (perequazione è solo verticale)

Art. 119: Fondo perequativo senza vincolo di destinazione per territori a minor capacità fiscale per abitante

DDL:

Art. 9: Fondo perequativo diverso secondo la tipologia di funzioni

Art. 11: Ammontare = trasferimenti statali soppressi – entrate spettanti

Indicatore di Fabbisogno Finanziario per la spesa corrente

Indicatore di Fabbisogno Infrastrutturale per la spesa capitale

1. La perequazione sul fabbisogno interessa tutta la spesa corrente o solo la spesa fondamentale? Il calcolo dell'ammontare del Fondo sembra unico: non vi è traccia nel DDL del Fondo perequativo per le spese non fondamentali basato solo sulla capacità fiscale.
2. La perequazione, sicuramente totale per le funzioni fondamentali, sarà invece parziale per le altre spese?

# Perequazione: il ruolo della Regione

Art.11 DDL: perequazione diversa fra territori tramite valutazioni proprie di spesa corrente e entrate standardizzate

Art.15 DDL: regionalizzazione del PSI adattando le regole e i vincoli nazionali alle realtà locali

## PRO

- La Regione conosce meglio il territorio e gli enti che vi operano
- L'ente locale riesce a confrontarsi con gli altri enti vicini: trasparenza
- Esistono spazi di compensazione fra gli enti nei diritti di indebitamento

## CONTRO

- La Regione è troppo "vicina" agli EELL: rischia di avere una bassa capacità di tenuta di fronte ad eventuali pressioni o comunque di non essere sufficientemente obiettiva

# Conclusioni

1. DDL: condiviso, generalmente apprezzato, migliore di altre proposte: Contiene principi generali
2. Le scelte definitive saranno contenute nei decreti legislativi e le strade possibili sono ancora molto diverse tra loro:

FEDERALISMO con responsabilità finanziaria dei governi locali:

- ripristino dell'ICI e sblocco addizionali
- ricorso moderato alle compartecipazioni
- nuove forme di prelievo a livello locale, come quelle sull'attività di soggiorno e sulla mobilità urbana
- spesa standard monitorata
- nuovo ruolo delle Regioni

DECENTRAMENTO di entrate e spese ma con bassi livelli di autonomia effettiva per i governi locali

anci toscana

In collaborazione con IRPET



# Federalismo fiscale: alcuni effetti sui Comuni toscani

*Stefania Lorenzini, Claudia Ferretti*

IRPET - Firenze

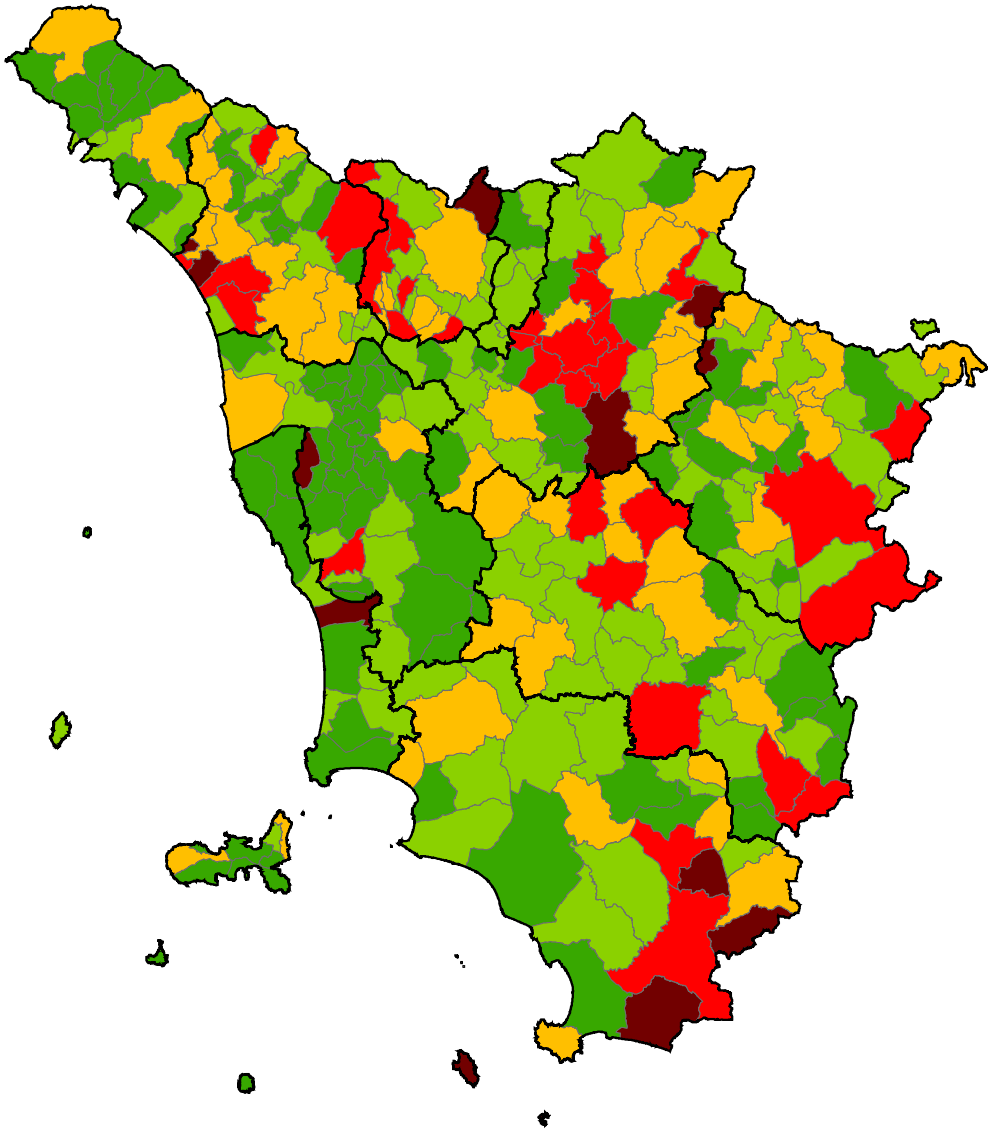


DIRE E FARE

Il federalismo
e il sistema delle autonomie

Firenze, 14 Novembre 2008 FORTEZZA DA BASSO
*Padiglione Spadolini - Sala Gonfaloni* ore 1500

# L’erosione della base imponibile ICI



Rapporto tra valore di mercato e valore catastale per gli immobili residenziali. 2006

- Fino a 2,8
- 2,8-4,0
- 4,0-5,5
- 5,5-8,0
- Oltre 8,0

# Ricadute sull'autonomia tributaria

GETTITO ICI PER TIPOLOGIA DI IMMOBILE.

Anno 2006

| | Valori assoluti (milioni euro) | Valori pro capite (euro) | Composizione % |
|---|---|---|---|
| Abitazione principale | 292 | 80 | 30,9 |
| Altri fabbricati | 604 | 166 | 64,0 |
| Aree fabbricabili | 38 | 11 | 4,1 |
| Terreni agricoli | 9 | 2 | 1,0 |
| TOTALE | 943 | 259 | 100 |

43,5% → 35,0% Autonomia tributaria senza ICI prima casa