



Istituto di Studi e
Analisi Economica



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte

50°



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



studi e ricerche per
il mezzogiorno
Associazione Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Istituto Regionale
di Ricerca
della Lombardia

LA FINANZA LOCALE IN ITALIA

Rapporto 2008

A cura di
ISAE
IRES Piemonte
IRPET
SRM
IReR

FrancoAngeli

Questa edizione del Rapporto nasce dall'iniziativa congiunta dell'ISAE, dell'IRES Piemonte, dell'IRPET, dell'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno e dell'IReR, che hanno coordinato l'intero volume.

La base dati utilizzata nella prima parte del Rapporto, dove si analizzano i fenomeni finanziari più recenti che hanno interessato la finanza locale, è il risultato di elaborazioni compiute dall'ISAE su dati dell'ISTAT, della Ragioneria Generale dello Stato e del Ministero dell'Interno.

Gruppo di coordinamento:

ISAE: Maria Cristina Mercuri

IRES Piemonte: Renato Cogno e Stefano Piperno

IRPET: Stefania Lorenzini e Giovanni Maltinti

SRM: Francesco Saverio Coppola e Alessandro Panaro

IReR: Alberto Ceriani

Comitato scientifico:

Giorgio Brosio, Carlo Buratti, Franco Osculati, Ilde Rizzo, Maria Teresa Salvemini Ristuccia

L'allestimento editoriale è stato curato dall'IRER, con editing a cura di Eva Capirossi e Mario Bianco

RINGRAZIAMENTI

Il gruppo di coordinamento desidera ringraziare:

- l'ISTAT, la Ragioneria Generale dello Stato e il Ministero dell'Interno, per aver messo a disposizione dell'ISAE il set completo di microdati raccolti attraverso le rilevazioni su Comuni e Province;
- il Comitato scientifico, per la disponibilità mostrata e i suggerimenti forniti;
- infine, tutti gli autori per aver partecipato alla realizzazione di questo Rapporto fornendo la propria esperienza di ricerca e/o professionale.
- la Cassa Depositi e Prestiti per aver messo a disposizione di SRM le statistiche relative ai Mutui per il finanziamento degli investimenti degli Enti locali.

Un particolare ringraziamento alla COMPAGNIA DI SAN PAOLO per il sostegno finanziario fornito alla ricerca.

da aggiornare Copyright

Verso il federalismo fiscale

Quando questo Rapporto sarà pubblicato e presentato probabilmente il Disegno di legge delega, collegato alla legge finanziaria per il 2009, potrebbe essere vicino alla sua approvazione – se non già approvato – da parte del Parlamento. Ci troviamo quindi di fronte a una svolta rilevante e da tempo attesa per la definizione di un nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed Enti locali sulla base dei principi contenuti nell'art. 119 della Costituzione. La valenza, anche simbolica, di questo provvedimento, considerato una delle priorità strategiche del programma politico del Governo, parrebbe quindi aprire la strada per una nuova stagione per il decentramento politico del nostro paese, forse “una nuova primavera del Governo locale”, come titolava la precedente edizione del Rapporto.

Alcuni *caveat* sono però necessari. Trattandosi di legge delega sono contenuti solo i principi, le linee guida e le componenti principali del nuovo modello di finanziamento del sistema delle autonomie. Restano invece da definire le modalità concrete di attuazione delle varie norme che, per mantenere elevato il consenso delle rappresentanze delle autonomie, dovranno via via sciogliere i nodi sui quali potrebbero emergere contrasti tra Stato, Regioni ed Enti locali. Il processo di implementazione non sarà quindi agevole, come avrà modo di riscontrare il lettore del Rapporto, e richiederà un parallelo impegno di adeguamento di tutta la legislazione autonomistica del nostro paese (codice delle autonomie, riforma dei servizi pubblici locali, semplificazione amministrativa, nuovi sistemi informativi della finanza pubblica), oltre che, auspicabilmente, del completamento della riforma costituzionale per quanto concerne l'istituzione di un senato federale. In particolare, i meccanismi di trasferimento di funzioni e di risorse tra i diversi livelli di governo dovranno garantire una rigorosa azione di coordinamento per evitare la comparsa di costi aggiuntivi, incompatibili con le difficoltà strutturali della finanza pubblica del nostro Paese, ulteriormente aggravate dalla crisi economico-finanziaria degli ultimi mesi. Il Disegno di legge delega è sufficientemente preciso su questo punto (art. 21).

In ogni caso, pur con la consapevolezza delle difficoltà sottese al futuro processo di implementazione del Disegno di legge delega, il grado di consenso sinora emerso da parte dei rappresentanti delle istituzioni e di un'ampia platea di osservatori induce a ritenere che si apra un periodo in cui sarà finalmente possibile declinare nuove forme di federalismo fiscale nel nostro paese.

In questo quadro, la decisione di dedicare la parte monografica del Rapporto 2008 ai problemi connessi all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, introducendo per la prima volta una attenzione specifica sulla finanza regionale, è risultata quanto mai opportuna non solo per motivi di attualità politica, ma soprattutto perché essa fa emergere la necessità di giunge-

re quanto prima alla definizione di un quadro di informazioni certe e tempestive sulla distribuzione territoriale della finanza pubblica, un'esigenza sottolineata più volte dal Ministro dell'Economia e da tutti condivisa. Da questo punto di vista, l'investimento compiuto da un gruppo di istituti di ricerca che hanno sviluppato il progetto per un rapporto annuale sulla finanza locale basato su informazioni finanziarie tempestive e affidabili risponde pienamente all'esigenza di giungere a quella che è stata definita la "cifratura" del progetto di federalismo fiscale e che dovrebbe essere effettuata dalla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale prevista dal Disegno di legge delega. Sulla base di queste ultime considerazioni non è allora superfluo ribadire l'importanza della consueta analisi della dinamica recente (2006-2007) della finanza dei Comuni, delle Province, attraverso l'utilizzo dei dati disaggregati a livello regionale forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, dal Ministero dell'Interno e dall'ISTAT all'ISAE, con la quale si apre il Rapporto.

La congiuntura finanziaria degli Enti locali

Il capitolo1, di Alessandro Fontana e Maria Cristina Mercuri, illustra l'evoluzione della finanza locale per il complesso delle Amministrazioni locali e, separatamente per i Comuni e per le Province. L'analisi è svolta, sia per le diverse ripartizioni territoriali del Paese, sia per alcune componenti delle entrate e delle spese. Nel 2007 la finanza pubblica italiana ha ottenuto notevoli risultati. Oltre a quello dell'intera PA, anche il deficit delle Amministrazioni locali ha sperimentato una riduzione, pari a un punto percentuale di PIL, collocandosi allo 0,1% del prodotto. Il miglioramento riscontrato rispecchia, da una parte, una diminuzione di cinque decimi di PIL del totale delle uscite – interamente ascrivibile a quelle di natura corrente (in cui il rinvio del rinnovo dei contratti ha avuto un ruolo notevole) – e, dall'altra, un aumento di sei decimi del complesso delle entrate. In particolare, il disavanzo dei Comuni e delle Province ha continuato la sua lieve discesa – sia in valore che in percentuale del PIL – per il terzo anno consecutivo, calando nel 2007 allo 0,06% del prodotto. Il contributo degli Enti decentrati al risanamento è avvenuto nel quadro di una – ancora una volta – mutata impostazione del Patto di stabilità interno (PSI), che ne ha visto un ritorno a schemi precedenti e un riavvicinamento alle regole europee. In linea, inoltre, con un orientamento verso una maggiore autonomia e responsabilizzazione finanziaria, l'obiettivo di aggiustamento per gli Enti locali è stato posto nuovamente in termini di saldo finanziario, abbandonando il previgente sistema di sostanziale blocco delle fonti di entrata al fine del solo controllo della spesa. Guardando all'anno precedente, le percentuali di inadempienza risultano più contenute grazie alla regola del PSI riferita ai saldi di bilancio, che ha consentito di approntare gli interventi di correzione maggiormente dal lato delle entrate, mentre la manovra sul versante delle spese è risultata meno incisiva, specie quella riferita alle uscite di natura corrente. Le spese per investimento degli Enti locali sono, tuttavia, ulteriormente diminuite in rapporto al PIL, per il terzo anno consecutivo.

I successivi quattro capitoli analizzano più in dettaglio, l’evoluzione della finanza locale dei Comuni delle Province nelle diverse Regioni, l’andamento degli investimenti degli Enti locali e – una novità di questa edizione – la dinamica del personale.

Claudia Ferretti (Capitolo 2) mette in luce ancora una volta le rilevanti differenziazioni regionali e per dimensione demografica nella dinamica delle entrate e delle spese locali. Solo le Amministrazioni locali delle Regioni a Statuto speciale, ad esempio, grazie anche al loro regime, hanno mantenuto inalterato il loro livello di spesa corrente, pur dovendo incrementare la pressione fiscale. In tutte le altre Regioni le Amministrazioni locali hanno invece subito pesanti tagli alla spesa, per un ammontare che in quelle del Centro-nord ha toccato il 10% in termini reali nel biennio 2005-2007. Le variazioni di spesa e di pressione fiscale partono però da livelli molto diversi, sia se si guarda alle aree geografiche che alle dimensioni demografiche. Nonostante, infatti, le recenti dinamiche, nelle Regioni a Statuto speciale, la pressione fiscale locale resta inferiore alla media nazionale (con l’eccezione della Val d’Aosta), tanto che se la Sicilia è sui minimi nazionali (227 euro pro capite), il Trentino-Alto Adige è su un livello (272 euro) inferiore alla Campania. Differenze consistenti si registrano anche nella spesa, ove le tendenze già descritte non hanno ancora eroso in modo rilevante la distanza fra le Amministrazioni comunali di Toscana ed Emilia-Romagna, da un lato, e quelle più tradizionalmente a basso livello di intervento, come Veneto o Puglia, dall’altro. Le differenze interregionali si manifestano meno nei settori di base (amministrazione, scuola, polizia) e più in quelli soggetti alle scelte locali quali sviluppo economico e cultura, che in futuro dovrebbero essere finanziati con la fiscalità locale e di scopo.

Il comportamento fiscale dei Comuni si differenzia notevolmente anche in base alla dimensione demografica. Lo stress fiscale più forte è stato subito dai Comuni medio-grandi, se si considera il forte aumento delle entrate tributarie nelle città al di sopra dei 20.000 abitanti, ancora maggiore al di sopra della soglia dei 60.000. Nelle grandi regioni del Centro e del Nord (Emilia-Romagna, Lombardia, Lazio), in particolare, le grandi città registrano aumenti di pressione fiscale del 25% al solo scopo di mantenere più o meno immutati i livelli di spesa dell’anno precedente.

Renato Cogno (Capitolo 3) aggiorna l’evoluzione della finanza provinciale. Si segnala ancora una volta una dinamica differenziata delle principali componenti di entrata e di spesa a livello territoriale. Come noto, questo comparto risulta molto disomogeneo con forti differenze dimensionali: le 36 Province più piccole erogano solo il 16% della spesa totale e comprendono il 12% della popolazione. La variabilità della spesa corrente pro capite che diminuisce al crescere della dimensione demografica giustificherebbe una maggiore applicazione del principio di differenziazione, lo sviluppo di modelli cooperativi e, soprattutto, un freno deciso alle richieste di istituzione di nuove micro-Province. La frammentazione eccessiva di questi Enti suggerisce in diversi casi interventi di razionalizzazione non diversi da quelli proposti per i piccoli Comuni, anche attraverso l’utilizzo dei trasferimenti perequativi, per consentire una più efficace gestione delle funzioni di area vasta. Così come permane il nodo delle Province nelle aree

metropolitane dove la loro esistenza verrebbe messa in discussione con la nascita di un nuovo soggetto come la Città metropolitana.

Francesco Saverio Coppola e Consuelo Carreras (Capitolo 4) analizzano l'evoluzione del finanziamento degli investimenti locali. Viene illustrato l'andamento del ricorso ai mutui, e di altre fonti diverse: i prestiti obbligazionari, la finanza di progetto e il mercato dei derivati. La crescita dello stock del debito locale evidenziata nel capitolo 1 segnala comunque una situazione non positiva su questo fronte. I mutui rimangono la principale fonte adoperata dagli Enti locali, con la Cassa depositi e prestiti che ha visto ulteriormente accresciuto il suo peso dal 66% del totale nel 2005 al 73% nel 2006. Continua poi il calo nel ricorso ai titoli obbligazionari, anche per i provvedimenti cautelativi adottati dallo Stato che ne hanno reso meno conveniente l'utilizzo. Per quanto riguarda la finanza di progetto, il suo utilizzo rimane limitato a causa delle incertezze normative ma anche dei ridotti incentivi offerti dagli attuali sistemi tariffari per i privati, specie per le piccole e medie opere. Infine, il tema sempre attuale relativo all'utilizzo dei derivati. Purtroppo, il contributo conferma un utilizzo anomalo di questo strumento che è stato impiegato più per esigenze di cassa che per copertura dai rischi di tasso o di cambio. Ciò ha reso maggiormente vulnerabili equilibri finanziari spesso già precari, evidenziando ancor di più i risultati di una regolamentazione incerta che è stata corretta solo con i recenti provvedimenti estivi del Governo tramite il congelamento transitorio dell'utilizzo di questi strumenti.

Alberto Ceriani e Grazia Petrin (Capitolo 5) evidenziano come la tendenza recente del numero totale di personale in servizio nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni italiane sia contrassegnata da un segno negativo. I valori in gioco sono, per l'intero comparto, la riduzione di un punto percentuale nel quadriennio (-1,1%) e di una frazione di punto (-0,1%) nel confronto tra il 2006 e il 2005. A seguito di questa tendenza la quota del comparto riferita all'insieme del pubblico impiego si è contratta e si avvicina ora al 19%. I processi di riduzione del personale in servizio non sono stati tuttavia omogenei nelle circoscrizioni regionali e presentano differenze tra Comuni, Province e Regioni. Vengono inoltre confermate le diversità di struttura, già note per analisi di questo tipo, sia nella ripartizione regionale del rapporto personale/residenti che negli indici di rilevanza delle figure apicali e di femminilizzazione del personale. La concentrazione del personale verso le qualifiche apicali della struttura contrattuale è in questo senso un processo tipico delle Regioni mentre la femminilizzazione è più rilevante negli Enti locali del Nord.

Verso il federalismo fiscale

Come anticipato, la parte monografica del rapporto è dedicata a un approfondimento, prevalentemente di tipo economico, dei principali nodi problematici connessi all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione a partire dalle più recenti proposte di riforma in materia. In particolare: il Disegno di legge delega approvato il 29 settembre 2007 dal precedente Governo Prodi e presentato alle Camere (n. 3100); la proposta presentata dal

Consiglio Regionale della Regione Lombardia il 19 giugno 2007, richiamata esplicitamente nel programma elettorale dell'attuale maggioranza; quindi il nuovo schema di Disegno legge delega presentato dal ministro Calderoli sottoposto poi a aggiustamenti- sulla base delle consultazioni con Regioni ed Enti locali e sfociato il 3 ottobre 2008 nell'approvazione da parte del Governo di un disegno di legge finale. Tale versione finale del Disegno di legge mantiene le caratteristiche fondamentali dei precedenti schemi, che, a loro volta, sono in misura significativa riconducibili al DDL n. 3100 del precedente Governo. Viene invece scarsamente recepito l'impianto della proposta di legge lombarda, basato su principi assai diversi, come ci spiega efficacemente Alessandro Petretto nel capitolo 6. Se, come probabile, il testo non subirà drastici stravolgimenti nel suo percorso parlamentare, le riflessioni contenute nel Rapporto serviranno da cassetta degli attrezzi adeguata per valutare quello che sarà l'esito finale. Il lettore sarà comunque comprensivo per le residue inesattezze che saranno originate da possibili modifiche del testo legislativo successive a questo scritto.

Nei capitoli si affrontano spesso simultaneamente diversi aspetti connessi all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Ciò suggerisce una loro descrizione generale articolata all'interno di cinque grandi ambiti tematici che sono da considerare come i cinque "pilastri" di qualsiasi processo di decentralizzazione in un sistema di governo a più livelli: l'assegnazione delle competenze di spesa e la loro quantificazione finanziaria, l'individuazione delle fonti di entrata tributaria autonoma, il sistema dei trasferimenti tra livelli di governo, gli equilibri generali della finanza pubblica e i vincoli all'indebitamento, l'implementazione del nuovo sistema e la sua "governance". Ovviamente, questi cinque ambiti sono strettamente correlati e devono essere affrontati in maniera integrata per ottenere un modello coerente.

Tipologie di spesa e standardizzazione dei fabbisogni

Il primo passo di un processo di decentralizzazione dovrebbe essere rappresentato dalla definizione delle competenze di spesa da attribuire ai livelli di governo sub-nazionale. Alessandro Petretto e Federico Biagi (Capitoli 6 e 8) mettono in luce come le proposte di legge analizzate non individuano le competenze in maniera puntuale a partire dalle materie elencate dall'art. 117 della Costituzione, ma in relazione a una distinzione tra grandi tipologie di funzioni sia per le Regioni che per gli Enti locali. Per le Regioni, tra spese riconducibili al vincolo della lettera m) del co. 2 dell'art. 117 della Costituzione – tra le quali vanno comunque incluse quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione e, in una qualche misura, per il trasporto pubblico locale –, spese per le altre funzioni di competenza regionale e spese rivolte al finanziamento degli interventi speciali previsti dal co. 5 dell'art. 119 della Costituzione. Per gli Enti locali, la distinzione è tra spese rivolte al finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, così come saranno individuate dal nuovo Codice delle autonomie, altre spese e spese finanziate con contributi speciali, dell'Unione Europea e altri cofinanziamenti nazionali.

La distinzione è giustificata per individuare criteri differenziati di finanziamento per i vari tipi di spesa che per semplicità potremmo definire – al netto di quelle finanziate dai contributi speciali dello Stato e dell’Unione Europea – come funzioni “tutelate” (quelle ex lettera m) e p) del co. 2 dell’art. 117) e “non tutelate” dallo Stato. Mentre per le prime viene garantito un finanziamento totale, per le altre la copertura è assicurata solo indirettamente attraverso la perequazione delle capacità fiscali. La garanzia per ottenere un finanziamento efficiente del primo tipo di funzioni viene poi data dall’introduzione del criterio del fabbisogno basato sui costi standard per determinare i livelli di spesa necessari a fornire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per le Regioni, e della “spesa standardizzata” per le funzioni fondamentali degli Enti locali, criteri che dovrebbero progressivamente sostituire quello della spesa storica. Si eviterebbero in questa maniera i meccanismi perversi che sinora – anche recentemente – hanno premiato i comportamenti inefficienti degli Enti locali e penalizzato quelli virtuosi.

Si tratta di un principio importante ma non facile da applicare. Come ci ricorda Petretto, la causa principale del sostanziale fallimento di tutti i meccanismi di finanziamento degli Enti decentrati nel nostro paese, per finire con quello delineato con il Decreto legislativo n. 56 del 2000, sta nella ricontrattazione anno per anno dell’ammontare del fabbisogno, anziché l’individuazione di regole stabili nel tempo, a causa dell’impatto redistributivo dovuto all’introduzione di nuovi metodi di ripartizione delle risorse. Tra l’altro, Petretto giustamente rileva come nei disegni di legge i criteri per l’individuazione dei fabbisogni standard esaminati non risultino omogenei in relazione alle varie tipologie di spesa. Mentre si prevede l’individuazione dei fabbisogni relativi ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi a tutela costituzionale per le Regioni in base ai costi standard, per le funzioni fondamentali degli Enti locali si parla di spesa standardizzata da individuare al netto degli interessi passivi. I concetti di costo e di spesa sono molto differenti e quindi sarà necessario un rilevante approfondimento metodologico e tecnico per una loro traduzione pratica. Anche nel capitolo di Biagi si sostiene che la tecnica del costo standard “è certamente utile ma non è di facile e universale applicazione”. Inoltre, l’individuazione dei fabbisogni standard di spesa richiede qualche meccanismo che ne consenta la sostenibilità adeguando la dinamica delle risorse alla loro evoluzione nel tempo.

L’applicazione di una metodologia semplice e trasparente per l’individuazione dei fabbisogni/spesa standard per i Comuni viene presentata nel contributo di Umberto Galmarini e Leonzio Rizzo (Capitolo 7). La spesa standard misura il livello di spesa pro capite che il Comune dovrebbe sostenere per essere considerato in linea con i comportamenti di spesa medi (standard) adottati da Comuni con caratteristiche simili sotto il profilo demografico, geografico e socioeconomico, e in relazione al livello di entrate tributarie e finanziarie pro capite. Gli autori sviluppano un modello che presenta però due rilevanti differenze rispetto al dettato delle proposte legislative da loro esaminate.

La prima di queste è che il modello prevede fra le determinanti della spesa standard dei Comuni anche le entrate tributarie e finanziarie, non

previste dai disegni di legge. Si tratta di una scelta che ha richiesto l'accor-
gimento econometrico di utilizzare variabili strumentali al fine di evitare
problemi di endogeneità. La seconda differenza è che nei disegni di legge si
considera, per la stima della spesa standard, anche “la spesa relativa a ser-
vizi esternalizzati” e quella finanziata con proventi e tariffe nonché con
contributi specifici. Ma vi sono forti argomenti economici che suggerisco-
no di escludere completamente alcune di queste categorie di spesa (i servi-
zi di natura economica) dal processo di standardizzazione oppure di consi-
derarle al netto delle entrate tariffarie (certi tipi di servizi sociali, come gli
asili nido). Inoltre, in assenza di informazioni dettagliate e attendibili sui
bilanci consolidati dei Comuni, al momento non disponibili, risulta di fat-
to impossibile includere i servizi esternalizzati nella nozione di spesa stan-
dard (come pure quelli svolti in forma associata). Si tratta di notazioni che
richiamano il problema dell'ampliamento delle statistiche sulla finanza lo-
cale, che si è cominciato ad affrontare con la finanziaria di questo anno e
che coinvolgerà anche le basi informative di questo rapporto. Ulteriori
complicazioni per il calcolo della spesa standard potrebbero nascere da una
applicazione dei principi adeguatezza e di differenziazione con una attribu-
zione asimmetrica delle funzioni in base alla capacità organizzativa degli
Enti. Occorrerà certamente tenere conto di questi aspetti quando si tratterà
di elaborare le formule perequative.

In generale, la definizione delle competenze da decentrare e del volume
di risorse necessario per un loro finanziamento adeguato è una operazione
che è già stata affrontata in altre fasi del decentramento politico in Italia
comportando processi lunghi e spesso conflittuali (pensiamo alla fase attua-
tiva della Legge n. 382 del 1975, nonché all'attuazione del “federalismo
amministrativo” conseguente alle leggi Bassanini) e con esiti in certi casi
ancora da definire. Stime quantitative sono state tentate in passato – basti
ricordare i Rapporti sull'attuazione del federalismo dell'ISAE e la ricca se-
rie di analisi prodotta dalla Alta Commissione sul federalismo fiscale – ma
dovranno essere ovviamente aggiornate e approfondite a partire da una
specificazione dettagliata delle competenze concorrenti e residuali delle
Regioni nei decreti legislativi delegati.

I contenuti dell'autonomia tributaria

L'art. 119 della Costituzione sancisce il principio dell'autonomia tributaria
per Regioni ed Enti locali. Nei contributi di Petretto e Biagi l'analisi delle ri-
sorse tributarie proprie, siano esse basate sui tributi propri, sulle comar-
cipazioni e sulle addizionali e/o sovrapposte è svolta in primo luogo in rela-
zione al finanziamento delle varie tipologie di spesa richiamate nel punto
precedente. Come si è appena visto, la struttura del finanziamento regionale
e locale che emerge dal Disegno di legge è infatti caratterizzata dalla cor-
rispondenza tra alcune forme di entrata e specifiche tipologie di spesa. Nel
caso delle Regioni, le spese connesse ai livelli essenziali sono finanziabili
con tributi propri, comarcipazioni e fondo perequativo, mentre le altre
spese solo con tributi propri (tra i quali l'addizionale all'IRPEF) e il fondo
perequativo basato sulla capacità fiscale. Considerando le funzioni attua-

mente svolte dalle Regioni e quelle che potrebbero essere loro attribuite a seguito soprattutto della devoluzione dell’istruzione, è probabile che un ruolo rilevante sarà esercitato dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo – entrambe fonti di finanziamento centrali. Un analogo sistema vale anche per gli Enti locali (Comuni e Province), per i quali però, mentre è specificato che le funzioni fondamentali previste della Costituzione debbano essere finanziate da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo, non è esplicitamente escluso che per il finanziamento delle “altre funzioni” si possa ricorrere alle compartecipazioni.

Petretto mette però giustamente in luce come tra le pieghe dei disegni di legge emerga nel sottofondo una certa qual preferenza per le compartecipazioni ai tributi erariali, che se ripartite centralmente (a livello nazionale o regionale) non sono altro che trasferimenti sotto mentita spoglia. Vi è invece una certa diffidenza verso le addizionali o le sovrapposte manovrabili localmente.

Paolo Liberati (Capitolo 9) discute in profondità su quali tributi risultino più adatti ai diversi livelli di governo in un contesto federale richiamando i due principi economici più rilevanti che orientano i sistemi tributari, quello della capacità fiscale e quello del beneficio. In assenza di una possibilità di migrazione e nell’impossibilità per i cittadini di confrontare l’operato degli amministratori locali (e quindi di esercitare un informato uso della *voice*), l’unico modo per spingere gli stessi a fare un uso efficiente delle risorse tributarie è quello di prelevare imposte dai beneficiari del servizio e rendere trasparente il legame tra prelievo e spesa. Nella prospettiva di assegnare adeguate basi imponibili ai diversi livelli di governo – e assumendo piuttosto realisticamente che le possibilità di confronto delle performance degli Enti locali siano ridotte (il che porta a ridurre al minimo il ricorso a imposte basate sulla capacità contributiva) – andrebbe ricercata soprattutto l’applicazione del principio di correlazione tra basi imponibili e benefici dei servizi offerti dai diversi livelli di governo.

Esempi di correlazione tra basi imponibili e servizi possono in una certa misura essere proposti con riguardo ai principali cespiti. Ad esempio, tra tassazione immobiliare e servizi residenziali e all’abitazione; tra tassazione del trasporto privato e servizi connessi alla viabilità e, in genere, alla mobilità, ecc.; tra tassazione sulle attività produttive e servizi alla produzione; tra tassazione di “consumi negativi” – giochi, alcolici e tabacchi – e servizi sanitari e di assistenza; tra prelievo sui redditi (o sui consumi) e servizi di ordine pubblico e di amministrazione pubblica generale.

Per Liberati, l’impiego di compartecipazioni a gettiti nazionali per il finanziamento delle spese libere, rischia di condurre a un esito non ottimale. Se l’obiettivo è quello di responsabilizzare, è necessario ridurre la discrezionalità degli amministratori nell’impiego del gettito locale e impedire ad essi di ricorrere a fonti nazionali per la spesa marginale. Se l’obiettivo è solo quello, invece, di spostare risorse verso gli Enti locali (al pari di quanto avviene con le Regioni a Statuto speciale), l’utilizzo delle compartecipazioni si mostrerà adeguato per coprire lo squilibrio verticale ma non necessariamente adeguato rispetto ai profili di responsabilità richiesti da un compiuto modello di federalismo.

Per gli Enti locali, rispetto alle versioni originali del Disegno di legge, si è assistito a una minore specificazione dei tributi previsti. Non si parla più di tributi immobiliari per i Comuni, né si specificano basi imponibili nuove per le Province. Resta quindi imprecisata la fonte tributaria autonoma che dovrebbe sostituire il gettito dell'ICI sulla prima casa la cui abolizione ha allontanato i Comuni dal regime in atto nella gran parte dei paesi sviluppati. Nell'ultima versione del disegno di legge emerge un principio di specializzazione verticale con l'introduzione di un criterio direttivo mirato a introdurre sia un tributo comunale di scopo con caratteristiche commutative che uno provinciale "finalizzato a particolari finalità istituzionali". Non va però dimenticato che sul fronte delle entrate, non sono molti i tributi con rilevante base imponibile che possono essere assegnati esclusivamente ai Governi locali senza mettere a rischio gli obiettivi nazionali di politica economica e di ridistribuzione del reddito. Questo appare particolarmente vero per le Regioni qualora si attuasse l'indicazione contenuta nel Disegno di legge di graduale sostituzione dell'IRAP con altri tributi, modifica i cui effetti non vengono affrontati nei diversi contributi, ma che in prospettiva costituisce un problema di non poco conto. Rimangono allora i tributi in sovrapposizione. Petretto ricorda a questo proposito come resti poi da decidere sulla possibile soluzione tecnica della sovrapposizione al posto dell'addizionale sull'imposta sul reddito – sia per le Regioni che per gli Enti locali – valutandone le conseguenze in termini di competizione verticale, equità orizzontale ed effetti distributivi verticali, cioè sul grado di progressività complessivo del sistema tributario.

Va infine ricordato che per una parte rilevante dei tributi propri regionali e di quelli derivati il disegno di legge prevede la possibilità di ampie forme di autonomia per quanto concerne la possibilità di variare le aliquote e la definizione delle basi imponibili e di agevolazioni, richiamando esplicitamente la possibilità di introdurre forme di "fiscalità di sviluppo" in conformità con il diritto europeo. Si apre quindi un significativo spazio di innovazione per la legislazione tributaria regionale che dovrà però pur sempre rientrare in una cornice unitaria.

I trasferimenti intergovernativi e la perequazione

Sia Petretto che Biagi sottolineano che il Disegno di legge governativo finisce per esaltare il criterio di perequazione fondato sul fabbisogno e ridimensionare quello specificatamente legato alla capacità fiscale contravvenendo in parte le indicazioni dell'art. 119 della Costituzione. Il Disegno di legge delega prevede infatti – oltre al già ricordato meccanismo di finanziamento livelli di spesa necessari a fornire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – la possibilità di tener conto nella determinazione dei trasferimenti basati sulla capacità fiscale anche della dimensione in termini di popolazione delle Regioni. Questa previsione non ha alcuna solida base teorica, ma è mirata al mantenimento della distribuzione attuale dei trasferimenti che premia le Regioni di minori dimensioni.

Petretto sottolinea però l'eccessiva rigidità dell'art. 119 Costituzione, che ha sostanzialmente abolito i trasferimenti destinati direttamente a fi-

nanziare specifiche componenti di spesa, salvo quelli relativi agli interventi straordinari di cui al co. 5. Si tratta di un’assenza sconosciuta in tutte le forme di federalismo fiscale adottate da altri paesi, anche a struttura federale. I trasferimenti sono solo quelli relativi alle quote del Fondo perequativo da ripartire in base al criterio della capacità fiscale per abitante e senza vincolo di destinazione. Questa limitazione è nata nell’intento di conferire agli Enti decentrati una maggiore autonomia di spesa. Tuttavia, la tecnica dei “matching grants”, cioè trasferimenti commisurati a indicatori di prestazione dei servizi (ad esempio, euro per alunno, euro per anziano non autosufficiente) è molto diffusa e anche sostenuta dal punto di vista teorico soprattutto in un contesto di asimmetria informativa. In effetti, questa tipologia di trasferimenti potrebbe essere recuperata per il finanziamento di funzioni amministrative delegate dalle Regioni agli Enti locali in applicazione dei co.1 e 2 dell’art. 118 Costituzione, ma secondo molti urta contro le disposizioni dell’art. 119 Costituzione. Il “divieto” di trasferimenti specifici sarebbe però stato aggirato, con la massiccia applicazione, come abbiamo visto, del criterio del fabbisogno nel Fondo perequativo e con l’invenzione “semantica” di tributi destinati al finanziamento di specifiche tipologie di spesa, pur in assenza del vincolo di destinazione.

Petretto esamina poi i problemi connessi a una perequazione a due livelli. La predisposizione di due formule distributive parallele Stato-Co-muni e Stato-Province, senza passare dalle Regioni, rappresenta il modello sinora seguito. Ad esso si possono però opporre almeno due obiezioni. La prima deriva dalla semplice constatazione che il meccanismo della perequazione su più di 8.000 Comuni in realtà non è mai andato a regime, sebbene sia stato disposto da almeno una dozzina di leggi a partire dagli anni Ottanta. Questo ha viceversa funzionato egregiamente in realtà geograficamente più contenute come nella Provincia Autonoma di Trento in regime di autonomia speciale. La seconda, è che la variabilità della capacità fiscale, intesa come divario rispetto a uno standard delle entrate proprie pro capite, è molto più contenuta in ambito regionale rispetto a quello nazionale e quindi più facilmente gestibile da una formula di tipo “cannadese”. Queste ragioni sono probabilmente alla base delle scelte del Disegno di legge che assegna alle Regioni la possibilità di integrare e caratterizzare le formule di perequazione di tutti gli Enti locali. Ciò discosta in misura significativa le ultime versioni del Disegno di legge dalle precedenti (compreso il DDL n. 3100 del 2007) ove era previsto un modello a “cascata” (gestione regionale) per gli Enti locali medio-piccoli e a “flussi paralleli” (gestione statale) per quelli più grandi (al limite solo le Città metropolitane). Sembrerebbe quindi superato il rifiuto del modello a “cascata” da parte dei Comuni più grandi anche se il meccanismo potrebbe essere in parte rimesso in discussione con l’istituzione delle Città metropolitane. D’altra parte, la necessaria perequazione a favore del territorio delle Regioni più povere avrebbe luogo tramite il Fondo nazionale perequativo delle Regioni e con gli interventi speciali, ai sensi del co. 5 dell’art. 119 Costituzione. Effettivamente, modelli di questo tipo sono presenti in numerose esperienze internazionali, specie in ordinamenti federali, come viene approfondito nel contributo di Giorgio Brosio (Capitolo 12) nella terza sezione del rapporto.

Gli equilibri della finanza pubblica e il patto interno di stabilità

Qualsiasi sistema di federalismo fiscale deve garantire la presenza di meccanismi di controllo della finanza pubblica decentrata. Da un punto di vista macroeconomico, infatti, il decentramento rende necessari meccanismi di coordinamento (con un insieme di sanzioni e incentivi) tra livelli di governo per garantire il rispetto degli obiettivi nazionali di finanza pubblica. Il Disegno di legge prevede il principio generale (art. 2) della premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica insieme alla previsione di meccanismi sanzionatori per gli Enti che non rispettino gli equilibri economico-finanziari. Sino ad oggi i meccanismi di coordinamento si sono basati sul controllo dell'indebitamento della Pubblica amministrazione attraverso le regole del Patto di stabilità interno, strumento strettamente connesso al patto di stabilità e crescita al rispetto del quale l'Italia è vincolata in ambito comunitario. Maria Grazia Pazienza e Chiara Rapallini (Capitolo 10) richiamano i limiti di queste regole a dieci anni dalla loro prima istituzione e individuano gli argomenti a favore di una regionalizzazione del patto per quanto concerne i Comuni. Si tratta di un'ipotesi esplicitamente prevista dal Disegno di legge che però lascia ancora imprecisati i meccanismi di ripartizione tra le Regioni dell'obiettivo di contenimento dell'indebitamento netto dei diversi compatti. L'attribuzione alle Regioni di un ruolo di coordinamento della finanza locale è un'ipotesi che permetterebbe di superare alcuni dei limiti del patto, andando verso una maggiore coerenza e flessibilità dello strumento. Potrebbe limitare l'inutile restrittività di un vincolo uguale per tutti gli enti e posto su ciascuno singolarmente; potrebbe consentire vincoli diversi a seconda del tipo di spesa degli Enti locali (distinguendo, in primo luogo, quella corrente da quella in conto capitale); permetterebbe di ripensare all'opportunità di includere/escludere i Comuni più piccoli visto il peso che essi hanno sulla spesa comunale totale e la scarsa disciplina fiscale riscontrata per le Amministrazioni escluse dai vincoli. In effetti, attraverso uno studio condotto sui bilanci comunali gli autori mostrano come, all'interno di ciascuna Regione, ci siano stati spesso Comuni che hanno ampiamente superato l'obiettivo programmatico, più che compensando gli Enti che non lo avevano rispettato. Inoltre, i vincoli del PSI introdotti tra il 2005 e il 2007 (dal 2008 il vincolo sugli investimenti è stato tolto) hanno portato a una significativa contrazione della spesa per la costituzione di capitali fissi. In questo caso il ruolo delle Regioni potrebbe essere quello di coordinare le Amministrazioni presenti sul territorio per compensare a livello regionale, e non di singolo bilancio comunale, gli esborsi dovuti agli investimenti anche in relazione alle proprie politiche di sviluppo. Si può però riaprire anche in questo caso il problema richiamato a proposito del ruolo delle Regioni per quanto concerne i trasferimenti perquativi in favore degli Enti locali, ovverosia la scarsa propensione di questi a entrare nell'orbita del coordinamento regionale. In particolare, non viene chiarito nel Disegno di legge in che misura le Regioni parteciperebbero ai controlli sul rispetto del patto e alla definizione delle sanzioni anche se una flessibilizzazione regionale del patto richiederà comunque una adeguata strumentazione amministrativa a tale livello.

Il nodo dell'implementazione: la scommessa della governance multilivello

Il modello di federalismo fiscale delineato nel Disegno di legge prevede un processo attuativo di due anni attraverso i decreti legislativi delegati. Decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive potranno poi essere emanati entro due anni dalla data di entrata in vigore di tali decreti. Assumendo un avvio della legge all'inizio del 2009 questo vorrebbe dire un completamento del processo di implementazione alla fine del 2010 (senza considerare i decreti correttivi). Il 2011 rappresenterebbe l'anno di avvio concreto del federalismo fiscale nel nostro paese, avvio comunque graduale se pensiamo ai tempi previsti per la messa a regime del nuovo sistema dei trasferimenti perequativi: per gli Enti locali si parla solo di un periodo di tempo "sostenibile" rispetto al finanziamento delle funzioni fondamentali e di cinque anni per le altre funzioni. Questa cruciale trasformazione comporta, in prospettiva, una ricomposizione generale del ruolo svolto dai diversi attori istituzionali, economici, sociali e dai vari interessi di settore nei processi decisionali e negoziali delle politiche pubbliche. Tutto ciò avrà le caratteristiche di un processo che, come già emerso in passato, contiene possibilità rilevanti di conflitti interistituzionali e di crescita dei "costi di transazione". Dovrà quindi essere adeguatamente governato. I diversi contributi non trattano esplicitamente i problemi dell'implementazione se non richiamandone a volte le difficoltà con qualche velo di pessimismo (Petretto). Particolarmente complessa sarà soprattutto la procedura necessaria a garantire "l'equilibrio dinamico" tra risorse e funzioni di spesa: una contrattazione annuale o regole pluriennali da verificare a scadenze programmate sulla base di approfondimenti tecnici operati da autorità indipendenti (ad esempio, il modello della Grants Commission in Australia)? Tra i meccanismi previsti dal Disegno di legge spicca la costituzione di due nuovi organismi intergovernativi, uno a livello tecnico e a termine, la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale destinata a esaurire la sua attività al termine del biennio attuativo, e uno a livello politico-amministrativo, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quest'ultima nell'ambito della Conferenza unificata. Nei contributi se ne parla poco, trattandosi di organismi in fieri, ma ciò non toglie che il loro funzionamento risulterà cruciale per passare dal disegno all'implementazione del federalismo fiscale. La loro composizione, le modalità di funzionamento, le strutture tecniche di cui saranno dotate rappresentano la cartina di tornasole della funzionalità di meccanismi di "istituzioni della cooperazione". In particolare, qualche costituzionalista ha storto il naso di fronte ai poteri rilevanti assegnati alla Conferenza permanente che possono debordare nelle funzioni del Parlamento. Un'analisi approfondita del funzionamento delle diverse conferenze nell'ultimo decennio e delle loro trasformazioni operative e organizzative, che hanno seguito un approccio più basato sulla prassi che su discipline normative, potrebbe essere il punto di partenza per una progettazione realistica dei nuovi organismi. Ugualmente, il problema si porrà a livello regionale dove sinora i Consigli delle autonomie locali hanno stentato a decollare mentre i nuovi compiti regionali di coordinamento della finanza locale rendono indispensabile la presenza di effi-

caci strumenti di raccordo con gli Enti locali. In conclusione, nell'agenda dell'immediato futuro il problema della “governance multilivello” va inserito ai primi posti.

Profili comparati internazionali

Nella terza parte del rapporto, dedicata all'analisi di esperienze comparate internazionali vengono approfonditi tre aspetti rilevanti dei sistemi di federalismo fiscale: l'evoluzione dell'autonomia tributaria locale in Gran Bretagna, i rapporti tra i livelli regionali di governo e gli Enti locali in vari ordinamenti federali o quasi federali come la Spagna, le relazioni tra disciplina fiscale, decentramento della spesa e autonomia finanziaria in alcuni paesi dell'Unione Europea.

Di particolare interesse, per alcune analogie con le vicende italiane, il primo contributo di Gianfranco Pola (Cap. 11) che illustra le proposte volte ad aggiornare il principale tributo del Governo locale britannico, la Council Tax, un'imposta ibrida, di tipo patrimoniale sugli immobili, ma anche con forti elementi di personalizzazione. Questo prelievo, introdotto nel 1992, comporta numerosi problemi di equità presentando evidenti aspetti di regressività, da cui il bisogno di correttivi. A tal fine il governo inglese recentemente ha commissionato la Lyons Inquiry, qui illustrata in dettaglio. Per questo paese centralizzato, ma rispettoso dell'autonomia locale, paiono di interesse le critiche che l'Inquiry fa al potere centrale di limitare le aliquote (*capping*), poteri che limitano la scelta e l'accountability locale. Certo, una lettura come questa fa sorgere ulteriori dubbi sulla logica economica che ha portato all'abolizione dell'ICI sulla prima casa nel nostro paese.

Giorgio Brosio (Capitolo 12) delinea le caratteristiche principali dei rapporti tra Regioni ed Enti locali in Italia che lo rendono notevolmente diverso dai sistemi federali classici dove i Governi locali sono gerarchicamente subordinati agli Stati federati. Si tratta di un profilo di analisi rilevante considerate proprio le novità che sarebbero introdotte dal Disegno di legge in materia di federalismo fiscale dove si riconosce alle Regioni italiane per la prima volta un ruolo nella distribuzione dei trasferimenti perequativi agli Enti locali, anche se nelle prime versioni limitatamente ai Comuni di minore dimensione demografica. Vi sono tre modelli principali di relazioni intergovernative relativamente alla distribuzione delle competenze: quello duale o federale classico, quello centralizzato e quello dell'interdipendenza competitiva, il più vicino al sistema italiano attuale e in fieri. Specularmente, i tre modelli identificano tre diversi sistemi di relazioni finanziarie. Il primo è basato su un sistema di completa separazione delle fonti senza trasferimenti tra Federazione e Stati (mentre questi sono presenti tra Stati ed Enti locali), il secondo vede invece una prevalenza della finanza derivata, mentre nel terzo vi è un mix dei precedenti, con spazi significativi di autonomia ma anche sovrapposizione delle fonti tributarie e trasferimenti in prevalenza di tipo perequativo. Vi sono comunque due aspetti che colpiscono guardando ai vari casi nazionali. Il primo è relativo alla varietà delle soluzioni che si riscontrano nei vari paesi, con una applicazione diffusa di quel principio di differenziazione che in Italia stenta a

decollare. Il secondo è legato alla difficoltà di trasformare – come chiedono le Regioni in Italia – i trasferimenti perequativi anche in strumenti di coordinamento generale della finanza locale. In conclusione un nuovo equilibrio dovrà esser trovato anche tra Regioni ed Enti locali in Italia in termini di struttura di governo, ma in assenza di un chiarimento di questo quadro non si possono evidenziare né forti vantaggi né svantaggi dall’attribuzione alle Regioni del compito di effettuare trasferimenti perequativi.

L’ultimo contributo di Maria Gabriella Briotti (Capitolo 13) approfondisce il problema di come garantire disciplina fiscale e in genere il rispetto delle regole di bilancio in un contesto di decentramento fiscale. L’analisi econometrica condotta sui dati dei conti pubblici generali della pubblica amministrazione e di quelli solo degli enti territoriali di diversi paesi europei fa emergere alcuni risultati di interesse. I saldi della Pubblica amministrazione sono influenzati negativamente da un’ampia presenza del settore pubblico e da un sistema di finanziamento degli Enti subnazionali prevalentemente di tipo derivato. Si confermerebbe così il minore livello di accountability dei sistemi basati sui trasferimenti – ma anche su compartecipazioni senza possibilità di intervento sulle aliquote – a fronte di una maggiore disciplina fiscale dei sistemi di decentralizzazione costruiti con un potenziamento dell’autonomia impositiva. In termini diacronici si riscontra poi un miglioramento dei saldi a seguito dell’introduzione delle regole fiscali europee e dei vincoli all’indebitamento delle Amministrazioni locali. Limitandosi ai saldi di bilancio degli Enti territoriali si riscontra un effetto positivo della forma di Stato federale e di una maggiore autonomia tributaria. Viceversa, la dimensione del settore pubblico locale e la fase di convergenza a i parametri fiscali Infine, per il coordinamento e il controllo dei bilanci locali rigidi vincoli legislativi e/o amministrativi mostrano una maggiore efficacia rispetti ai controlli discrezionali, così come le sanzioni finanziarie rispetto ai controlli amministrativi. mostrano un effetto negativo sul saldo. I risultati confermano le ipotesi legate ai modelli di analisi utilizzati ma anche le riflessioni compiute su più fronti in merito all’esperienza di dieci anni di Patto di stabilità interno in Italia.