

I seminari di Democratica  
“Amministrare il welfare locale. Cosa cambia con il federalismo?”

Roma, 1 ottobre 2010

## **La legge 42: i suoi meccanismi e il percorso di attuazione**

Alberto Zanardi

Università di Bologna ed Econpubblica-Università Bocconi

## La riforma in senso federale in Italia

- La riforma costituzionale del Titolo V (2001): artt. 114-120
- La legge-delega sull'attuazione dell'art. 119 Cost. (federalismo fiscale) (l. 42/2009)
- I decreti legislativi di attuazione

# La riforma del federalismo fiscale (L. 42/2009): principi generali

Attuazione dell'art. 119 Cost.

Legge delega. Tempi lunghi di attuazione: 2 anni per i decreti legislativi e 5 anni per la transizione

## Principi generali

Maggiore autonomia fiscale ma maggiore responsabilizzazione nel rispetto delle compatibilità finanziarie

**Incentivi all'efficienza nella spesa locale:** attribuzione delle risorse secondo criteri più trasparenti e giustificati (valutazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali nelle singole giurisdizioni)

**Incentivi all'efficienza nella fiscalità locale:** abolizione dei trasferimenti erariali, maggiori tributi propri assegnati a livello locale, sistema di trasferimenti perequativi che riduce ma non elimina le differenze di capacità fiscale, nessuna perequazione sugli sforzi fiscali al di sopra delle aliquote standard

# La riforma del federalismo fiscale (L. 42/2009): principi generali

- **Sistemi di finanziamento/perequazione differenziati a seconda delle materie**  
In particolare: tutela dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli Enti locali

## Regioni

- 1) **perequazione sui fabbisogni standard integrale e verticale** per le spese regionali relative ai **livelli essenziali delle prestazioni** (circa il 75% dell'attuale spesa corrente delle Regioni)
- 2) **perequazione sulla capacità fiscali incompleta (verticale o orizzontale?)** per le spese regionali con portata equitativa minore (spese "autonome") (circa il 25% dell'attuale spesa corrente delle Regioni)

# La riforma del federalismo fiscale (L. 42/2009): principi generali

## Comuni

- 1) **funzioni fondamentali** → tutela finanziaria forte:  
perequazione integrale dei fabbisogni standard in ogni Comune
- 2) **funzioni non fondamentali** → tutela finanziaria più debole:  
equalizzazione (soltanto parziale) delle differenze di capacità fiscale tra Comuni sui tributi attribuiti a quelle funzioni

## **La riforma del federalismo fiscale (L. 42/2009): principi generali**

- **Coordinamento regionale sulla finanza locale**

Perequazione verticale da parte della Regione mediante un fondo alimentato dal bilancio dello Stato

Possibilità per le Regioni, sulla base di intese con gli enti locali, di ripartire tra i Comuni inclusi nel proprio territorio il totale delle risorse assegnate dallo Stato quale fondo perequativo dei Comuni secondo criteri (valutazioni della spesa standardizzata, delle entrate standardizzate) diversi da quelli adottati dallo Stato

# La legge delega: finanziamento e perequazione delle RSO

**Soppressione di tutti i trasferimenti statali** alle Regioni diretti al finanziamento sia delle spese relative alle funzioni essenziali sia di quelle relative alle funzioni autonome

Per le spese relative alle **funzioni regionali LEP**:

- determinazione secondo i **fabbisogni standard** di ciascuna Regione risultati dai LEP valorizzati agli associati **costi standard di fornitura** con superamento della **spesa storica**
- finanziamento mediante il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri regionali derivati (tra cui, in una fase transitoria, l'IRAP), dell'addizionale regionale all'IRPEF, della compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del **fondo perequativo** in modo tale da garantire il **finanziamento integrale** in ciascuna Regione

# La legge delega: finanziamento e perequazione delle RSO

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni determinate al **livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento** del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni **in una Regione**

Nelle Regioni dove il gettito tributario a tali aliquote è insufficiente a garantire il finanziamento dei LEP intervengono i **trasferimenti perequativi**



# La legge delega: finanziamento e perequazione delle RSO

Per le spese relative alle **funzioni autonome** la legge delega prevede che i trasferimenti statali ora diretti al finanziamento di tali spese siano sostituiti dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'**addizionale regionale all'IRPEF**

L'aliquota dell'addizionale deve essere stabilita al livello sufficiente ad assicurare al **complesso delle Regioni** un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi

Il modello della capacità fiscale richiederebbe in realtà la perequazione di tutti i tributi destinati al finanziamento delle spese autonome e non solo dell'addizionale all'IRPEF

# La legge delega: finanziamento e perequazione delle RSO

Il **fondo perequativo** (indicato come verticale) è composto di **due parti**:

- la prima destinata a finanziare la **perequazione verticale al fabbisogno in relazione alle funzioni essenziali**
- la seconda destinata a realizzare la **perequazione della capacità fiscale in relazione alle funzioni autonome**

Per la parte relativa alla **perequazione al fabbisogno**, il fondo è alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA

Per la parte relativa alla **perequazione della capacità fiscale** sembra che la legge delega preveda un sistema di **perequazione orizzontale**: le Regioni che hanno un gettito pro-capite da addizionale IRPEF superiore alla media non ricevono risorse dal fondo (ma trasferiscono risorse al fondo?) mentre quelle che sono sotto la media ricevono dal fondo

# La legge delega: finanziamento e perequazione dei Comuni

Anche per i Comuni (come per gli altri Enti locali) la legge delega prevede la **soppressione degli attuali trasferimenti statali e regionali** e la loro fiscalizzazione

Le spese relative alle **funzioni fondamentali** vengono finanziate in modo da garantirne il **finanziamento integrale in base al fabbisogno standard** mediante **tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi** (prioritariamente la compartecipazione all'IVA, la compartecipazione all'IRPEF, l'imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unita` immobiliare adibita ad abitazione principale) e **trasferimenti dal fondo perequativo**

Le spese relative alle **funzioni diverse da quelle fondamentali** sono finanziate con il gettito dei **tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi** (presumibilmente erariali o regionali) e con il **fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante**

# La legge delega: finanziamento e perequazione dei Comuni

I **trasferimenti perequativi** a favore delle spese corrispondenti sia alle funzioni fondamentali sia alle funzioni non fondamentali provengono da un **fondo istituito nel bilancio delle Regioni**, a sua volta alimentato dal **bilancio dello Stato** attraverso la fiscalità generale (almeno verosimilmente per la componente di perequazione sui fabbisogni perché per quella sulla capacità fiscale si dovrebbe logicamente identificare uno specifico tributo da sottoporre ad equalizzazione)

# La legge delega: finanziamento e perequazione dei Comuni

Per le spese relative alle **funzioni fondamentali** la dimensione del fondo è determinata in misura uguale alla **differenza tra il totale dei fabbisogni standard** per le medesime funzioni e il totale delle **entrate standardizzate di applicazione generale**

La **ripartizione** del fondo perequativo tra i singoli Comuni avviene in base a:

- 1) un **indicatore di fabbisogno finanziario** calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale
- 2) **indicatori di fabbisogno di infrastrutture**

Si combinano nella standardizzazione delle funzioni fondamentali sia le spese correnti che in conto capitale (con un'unica funzione di stima? separata?)

Per le spese relative alle **funzioni diverse da quelle fondamentali**, il fondo perequativo per i Comuni è tale da **ridurre le differenze tra le capacità fiscali**. Si dovrebbe tener conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia, della dimensione demografica (in relazione inversa alla dimensione stessa) e della loro partecipazione a forme associative

# La legge delega: finanziamento e perequazione dei Comuni

La legge delega detta inoltre delle regole per determinare in via provvisoria la ripartizione tra funzioni fondamentali e non

Il testo della delega richiama in realtà due distinti criteri

- 1) il primo prevede che, date le spese dei Comuni, l'80% vada considerato in via forfetaria come relativo alle funzioni fondamentali, il restante 20% come relativo a quelle non fondamentali
- 2) il secondo fa invece riferimento ad uno specifico elenco di funzioni da considerarsi in via transitoria come fondamentali:
  - 2a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile;
  - 2b) funzioni di polizia locale
  - 2c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica
  - 2d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
  - 2e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato
  - 2f) funzioni del settore sociale

Per la valutazione delle spese si fa riferimento ai più recenti bilanci certificati di rendiconto disponibili

# Quali fabbisogni standard?

Affrancamento (graduale) dalla spesa storica e riferimento a misure oggettive di bisogno e a valutazioni del costo standard delle prestazioni erogate

⇒ razionalità alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche, limite al finanziamento pubblico

## Ma quali fabbisogni standard?

**Approccio micro:** prodotto tra una certa quantità-obiettivo di prestazioni ed il loro costo unitario standardizzato. Richiede sforzo assai gravoso in termini di raccolta delle informazioni e di sviluppo delle tecniche statistiche. Inoltre il divieto di imporre vincoli di destinazione nei trasferimenti a finanziamento dei fabbisogni standard rende ardua la tutela dei LEP e richiede complessi sistemi informativi di controllo sugli *output* ed *outcome*

**Approccio macro:** i fabbisogni standard riconosciuti alle singole Regioni derivano dall'applicazione di formule di riparto territoriale (basate su un insieme limitato di parametri-chiave che concorrono a spiegare i bisogni di spesa: analisi delle determinanti) su un fondo complessivo la cui dimensione è decisa *ex ante* a livello nazionale in relazione alle compatibilità macro-finanziarie

# Quali fabbisogni standard?

A quale livello verranno fissati i fabbisogni standard comunque da finanziare?

La capacità perequativa del SSN dipenderà criticamente da:

- vincoli macroeconomici sull'ammontare complessivo di risorse per il bilancio pubblico
- scelte sul ruolo dell'intervento pubblico (pubblico-privato in sanità)
- portata perequativa riconosciuta al sistema di equalizzazione interregionale (se ampia autonomia fiscale accordata a livello regionale, incentivi per le regioni "ricche" a sostenere bassi livelli standard allo scopo di limitare la redistribuzione a favore delle regioni "povere")



# 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)

# La perequazione della spesa in conto capitale

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**)

# La perequazione della spesa in conto capitale

## Punti critici:

- 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

# Lo stato dei decreti legislativi di attuazione

Decreti legislativi annunciati (da approvare dal governo entro 21 maggio 2011 previa intesa in Conferenza unificata e parere parlamentare. Quindi da presentare entro dicembre 2010)

1. **Federalismo demaniale: approvato**
2. **Fabbisogni standard degli Enti locali:** all'esame della Conferenza unificata
3. **Roma capitale: approvato**
4. **Fiscalità municipale:** all'esame della Conferenza unificata
5. **Fiscalità provinciale:** non ancora presentato
6. **Fiscalità regionale:** versione preliminare non ancora approvata da CdM
7. **Fabbisogni standard delle Regioni in sanità:** versione preliminare non ancora approvata da CdM
8. **Fabbisogni standard delle Regioni in assistenza e istruzione:** non ancora presentato

# Lo stato dei decreti legislativi di attuazione

Cosa manca?

- Coordinamento della finanza pubblica (lep, patto di convergenza, obiettivi di servizio)
- Sistemi perequativi di regioni (qualche elemento nel decreto “fiscalità regionale”) ed enti locali (capacità fiscale)
- Disegno della fase di transizione
- Perequazione infrastrutturale
- Federalismo differenziato
- Relazioni finanziarie Regioni-Comuni
- Città metropolitane

Soprattutto manca un quadro di insieme, inconsistenza della Relazione sul federalismo fiscale (30 giugno) => es: distorta applicazione del principio della “neutralità finanziaria”

# Il decreto sul federalismo demaniale

Fissa i principi generali e le procedure per regolare il trasferimento di beni immobili dello Stato a favore degli Enti territoriali in cui sono localizzati

Obiettivo: favorire una migliore gestione e valorizzazione degli immobili statali (“federalismo di valorizzazione”) attraverso presumibilmente alienazioni, concessioni, locazioni, promozione di fondi comuni di investimento immobiliare

Attribuzione a domanda dell’Ente territoriale interessato

Attribuzione non onerosa. Ma:

- riduzione dei trasferimenti erariali nella misura dei mancati introiti (soprattutto canoni di locazione) sofferti dallo Stato a causa della cessione dell’immobile
- le risorse nette derivanti dall’eventuale alienazione degli immobili vanno per il 75% all’ente territoriale e destinate alla riduzione del debito dell’ente. Il restante 25% va al Fondo ammortamento titoli di Stato

# Il decreto sul federalismo demaniale

Due fasi nel procedimento di attribuzione dei beni immobiliari statali

- la prima in cui lo Stato (forse) individua in appositi elenchi cosa potenzialmente attribuire agli Enti decentrati
- la seconda in cui gli Enti decentrati selezionano da questi elenchi cosa farsi effettivamente attribuire

## Il decreto sul federalismo demaniale

La prima fase, tuttavia, non è del tutto chiara

Da un lato si fissano principi generali per guidare la selezione dei beni trasferibili (sussidiarietà, adeguatezza e territorialità; semplificazione; capacità finanziaria; correlazione con competenze e funzioni; valorizzazione ambientale)

Dall'altro lato, i beni immobili da trasferire vengono direttamente identificati per specifiche categorie: i beni del demanio marittimo (spiagge e porti di interesse regionale) e del demanio idrico (fiumi e laghi), gli aeroporti di interesse regionale, le miniere, le aree e i fabbricati statali (ad esclusione di alcune sottocategorie come gli immobili utilizzati dalle Amministrazioni statali e gli immobili appartenenti al patrimonio culturale).

Tutte queste tipologie di beni entrano dunque *per default* nel trasferimento. Se un'amministrazione dello Stato ritiene che un certo immobile debba essere trattenuto, dovrà comunicarne esplicitamente l'esclusione motivandola adeguatamente



# Il decreto sul federalismo demaniale

## Alcuni profili critici

- Le amministrazioni locali sono veramente gestori molto migliori dello Stato (che peraltro dispone di un'Agenzia specializzata)? Potrebbero essere più esposte a interessi speculativi?
- La possibilità di attribuire i beni immobiliari direttamente a fondi immobiliari costituiti da Enti territoriali e soggetti privati può comportare il rischio di una svendita del patrimonio immobiliare pubblico?
- Il fatto che gli Enti decentrati possano liberamente scegliere cosa vedersi attribuito a partire dall'elenco statale può portare ad un risultato di questo federalismo demaniale "à la carte" in cui la devoluzione del patrimonio immobiliare dello Stato non seguirebbe criteri economici di pertinenza dei beni alle funzioni attribuite agli Enti decentrati quanto puri criteri di profittabilità (che lascerebbe allo Stato i beni di minor valore commerciale)?

## Il decreto sul federalismo demaniale

Meglio prima la riforma delle modalità di finanziamento (tributarie e perequative) degli Enti decentrati e poi il federalismo demaniale.  
Opportuno conoscere l'entità delle risorse "ordinarie" a disposizione prima di richiedere l'attribuzione di beni trasferibili

Necessità di inserire nella valutazione della capacità fiscale di Regioni e Comuni a fini perequativi elementi collegati al loro patrimonio (quali rendite ottenibili, canoni connessi a concessioni di sfruttamento sui beni pubblici)

Qual è l'effettiva consistenza del patrimonio statale trasferibile?

Dal Conto del patrimonio 2008: 51 mld euro di beni immobili statali (di cui 30% nel Lazio)

meno 25 mld di beni assegnati in uso governativo

meno 16 mld di beni culturali

meno 4,4, mld di beni non disponibili

Restano 5,6 mld

# Il decreto sulla fiscalità municipale – Fase 1

## 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)

# Il decreto sulla fiscalità municipale – Fase 1

Con gettiti devoluti “**fiscalizzazione**” degli (o, come vedremo, 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)

# Il decreto sulla fiscalità municipale – Fase 1

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

# Il decreto sulla fiscalità municipale – 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.

## **Il decreto sulla fiscalità municipale – 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

# **Il decreto sulla fiscalità municipale**

## **Valutazione**

### **Effetti sul sistema di tassazione immobiliare**

**Positiva la riduzione del carico fiscale** sugli immobili **residenziali locati** (cedolare secca + agevolazione sull'Imup) per rilancio del mercato e emersione del nero. Effetti regressivi nel B/P ma nel M/P minore imposizione traslata anche sugli inquilini

Meglio, per ragioni di neutralità tra le differenti forme di investimento, un intervento più radicale di riordino della tassazione dei redditi immobiliari attraverso un'imposta sostitutiva sulla generalità dei redditi fondiari (come imposta sostitutiva sui redditi da capitale).



# Il decreto sulla fiscalità municipale

## Valutazione

Sotto il vincolo della “neutralità finanziaria” e data la riconferma della piena esenzione della prima abitazione, pesante spostamento del prelievo fiscale a danno, in particolare, delle seconde case a disposizione => **super-patrimoniale sulle seconde case**

Prime simulazioni: aliquota base (non fissata nel decreto) della componente “possesso” Imup nell’intervallo tra l’11 e il 14 per mille rispetto al 4 per mille dell’attuale aliquota base Ici

Rischio di aliquota ancora più elevata se i recuperi di evasione (stimati nella Relazione tecnica in ben il 15%, 25% e 35% della base imponibile non dichiarata sulle abitazioni a disposizione nel 2011, 2012, 2013)

# **Il decreto sulla fiscalità municipale**

## **Valutazione**

Semplificazione: Imup collezione di tributi esistenti che, al di sotto di un'etichetta unica, manterranno in gran parte i loro caratteri distintivi. Una semplificazione più apparente che reale

# La nuova tassazione immobiliare

## Semplificazione?

**Tab. 1 Trattamento fiscale di redditi e patrimoni immobiliari secondo il decreto sulla fiscalità municipale**

Tipologia di immobile		Tipologia di proprietario		
		Persona fisica diversa da impresa o esercente arti e professioni	Persona fisica impresa o esercente arti e professioni	Persona giuridica
Prima abitazione		R: nessun prelievo P: nessun prelievo	–	–
Residenziale diversa da prima abitazione	a disposizione	R: Irpef (devoluta) P: Imup (imposta propria)	R: Irpef (devoluta) P: Imup (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup (imposta propria)
	locato	R: cedolare secca (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: cedolare secca (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)
Non residenziale	a disposizione	R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)
	locato	R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)

Nota : R = reddito; P = patrimonio; Imup = Imposta municipale propria

# Il decreto sulla fiscalità municipale

## Valutazione

### L'attuazione del federalismo fiscale

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

# Il decreto sulla fiscalità municipale

## 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”

# Il decreto sulla fiscalità municipale

## 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

# Il decreto sulla fiscalità municipale

## 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)

# Il decreto sulla fiscalità municipale

## Valutazione

**Facoltatività** dell'istituzione dell'Imup (da fase 1 a fase 2)

Possibile esito: solo alcuni Comuni decidono di attivare l'Imup oppure di farlo in momenti diversi => **seri problemi di funzionalità del sistema perequativo** dato che questo dipende dalla determinazione della **capacità fiscale** standard di ciascun Comune riferita necessariamente a tributi di applicazione generale



# Il decreto sui fabbisogni standard degli Enti locali

Oggetto: determinazione dei **fabbisogni standard** relativi alle **funzioni fondamentali** (e ai livelli essenziali) di **Comuni e Province**

Le funzioni fondamentali sono quelle individuate **in via provvisoria** dalla legge delega. Tra queste per i Comuni: le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; per le Province: le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica)

# Il decreto sui fabbisogni standard degli Enti locali

Si incarica la **Sose** di sovrintendere sul piano tecnico al processo di determinazione dei fabbisogni standard e si stabilisce un **percorso temporale** per il loro calcolo:

- 1) nel 2011 per almeno 1/3 delle funzioni fondamentali
- 2) nel 2012 per un ulteriore 1/3 delle funzioni fondamentali
- 3) Nel 2013 copertura completa di tutte le funzioni fondamentali

**Applicazione graduale** nel triennio successivo

**Revisione** entro tre anni dall' adozione

Clausola di “**neutralità finanziaria**”: dal decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente

# Il decreto sui fabbisogni standard degli Enti locali

## Valutazione

Soltanto un documento di natura **vagamente metodologica senza contenuti sostanziali**

Resta indefinito il **concetto stesso di fabbisogno standard**. Il risultato finale sarà una quota da attribuire a ciascun Comune su un fondo predeterminato (approccio top-down - criterio di riparto)? Oppure sarà un livello assoluto di risorse finanziarie (approccio bottom-up - analitico per prestazioni)?

Resta irrisolto il **collegamento tra determinazione dei fabbisogni standard e decisione macrofinanziaria** nell'ambito della decisione di finanza pubblica/legge di stabilità (l. 196/2010). Cosa succederà ai fabbisogni standard una volta determinati se il governo deciderà nella manovra annuale un taglio della spesa?

# Il decreto sui fabbisogni standard degli Enti locali

## Valutazione

Irrazionalità nell'applicare la complicata costruzione dei fabbisogni standard a **funzioni fondamentali identificate in via provvisoria** in attesa della loro determinazione definitiva (se mai sarà) nella Carta delle autonomie.

**Esautorazione del Parlamento** dalla fase concreta di fissazione dei metodi di determinazione dei fabbisogni standard e dalla loro applicazione per il calcolo effettivo dei fabbisogni medesimi. Infatti la nota metodologica relative alle procedure di calcolo e le quantificazioni dei fabbisogni standard per ciascuna funzione fondamentali di ciascun Comune/Provincia sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio senza passare dal Parlamento

# Il decreto sulla fiscalità regionale

1. Stabilisce il mix di compartecipazioni e addizionali sui tributi erariali e tributi propri delle regioni
2. Fissa i primi elementi del sistema perequativo regionale

## Fiscalità

### ***Switch compartecipazioni Irpef-Iva***

Da 2012 sostituzione tra compartecipazione al gettito Irpef (↑) e compartecipazione al gettito Iva (↓ da 44.7% a 25%) tutte riferibili al territorio (per Iva: dal 2013 luogo dello scambio di beni o della prestazione di servizi)

Quota Irpef spettante alla regione via compartecipazione evidenziate in dichiarazione

# Il decreto sulla fiscalità regionale

## ***Potenziamento addizionale Irpef***

Dal 2014 compartecipazione Irpef sostituita a parità di gettito da addizionale Irpef (componente ad aliquota base da determinare. Da rivedere per garantire “fiscalizzazione” dei trasferimenti statali soppressi?)

Equivalenza con compartecipazione ma maggiore evidenza (parallela riduzione aliquote statali)

Allargamento margini di manovrabilità aliquota/e addizionale Irpef parte discrezionale: aumenti/riduzioni da 0.5% attuale a 3% (2013)

Apertura verso forme di progressività specifiche regionali: aliquote non-flat (ma con struttura scaglioni erariale), detrazioni per famiglie, per buoni-servizio

Soprattutto se rimane addizionale Irpef comunale: eccessivo stress fiscale su Irpef?

# **Il decreto sulla fiscalità regionale**

## ***Potenziamento manovrabilità Irap***

Allargamento margini di manovrabilità aliquote Irap (oggi 0.92%): possibilità di azzeramento

Nessuna compensazione da Stato

Conferma incrementi automatici per deficit sanitari

## ***Cancellazione di alcuni prelievi regionali derivati minori***

Tassa per l'abilitazione professionale, tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche regionali, tassa per concessioni regionali, ecc.

# Il decreto sulla fiscalità regionale

## Sistemi perequativi

(specificazioni molto limitate rispetto alla delega)

Capacità fiscale delle singole regioni misurata su gettiti Irap ed addizionale Irpef (ad aliquote standard e basi imponibili uniformi)

“Fiscalizzazione” dei trasferimenti correnti da regioni a comuni mediante una compartecipazione comunale sull’addizionale regionale Irpef (presumibilmente sulla componente ad aliquota base)

Creazione di un Fondo sperimentale di riequilibrio territoriale a favore dei comuni alimentato dalla compartecipazione e ripartito secondo criteri da specificare

Perché sperimentale? Quale coordinamento con l’altro Fondo perequativo “provvisorio” previsto per perequare i gettiti statali devoluti nella fase 1 del decreto sulla fiscalità municipale? Quali modalità per l’intesa regione-comune per riparti alternativi a quelli statali?



# **Il decreto sulla fiscalità regionale**

## ***Fase a regime***

Riproposizione quasi letterale della delega. Nessun passo avanti

# Il decreto sulla fiscalità regionale

## *Fase transitoria*

Istituzione di un Fondo **sperimentale** di riequilibrio regionale.

Articolato in 2 sezioni distinte:

- 1) destinata al finanziamento della spesa sanitaria
- 2) destinata al finanziamento delle altre spese regionali

Alimentato da compartecipazione /addizionale Irpef +  
compartecipazione Iva

Per 1) determinazione aliquota compartecipazione Iva per  
garantire copertura integrale del fabbisogno sanitario  
nazionale standard ( come oggi)

## Questioni

- Significa che la compartecipazione /addizionale Irpef finanzia la perequazione delle spese non-sanità?
- Quale capacità fiscale propria regionale è attribuita a ciascuna sezione del fondo? (L'Irap va alla sanità?)
- Per riparto perequazione sanitaria tra regioni coordinamento con il decreto sui fabbisogni standard regionali?
- La perequazione delle spese non sanità non dovrebbe essere sulle capacità fiscali anche nella fase sperimentale?

FINE PRESENTAZIONE