

Il progetto di attuazione del federalismo fiscale in Italia
Università di Roma La Sapienza
22 ottobre 2007

Il problema della perequazione delle Regioni e degli Enti locali

Alberto Zanardi

Università di Bologna e Econpubblica-Università Bocconi

Il ddl delega sull'attuazione dell'art. 119 Cost. (3 agosto 2007)

Considerazioni generali

Il Titolo V: un difficile punto di partenza

Contenuti essenziali in tema di:

- coordinamento della finanza pubblica
- sistema di finanziamento/perequazione delle RSO
- sistema di finanziamento/perequazione dei Comuni

Alcuni profili da completare

Considerazioni generali

Una proposta che:

- riordina ma non rivoluziona gli assetti attuali
- consente qualche livello di differenziazione delle risorse finanziarie tra territori
- sposa un approccio lievemente regione-centrico
- tenta di mantenere nelle mani del Tesoro la capacità di governo a livello macrofinanziario
- assegna qualche spazio di autonomia tributaria aggiuntiva a Regioni ed Enti locali
- afferma il superamento della spesa storica e il riferimento ai fabbisogni standard
- che cerca di distinguere tra (la razionalizzazione) della situazione attuale (cioè a funzioni pubbliche date nella loro ripartizione tra Stato, Regioni e Comuni) e regole di finanziamento della (eventuale) devoluzione futura delle funzioni di spesa

Considerazioni generali

Una proposta che:

- nasce in isolamento rispetto al Codice delle autonomie (funzioni fondamentali degli Enti locali)
- nasce dalla giustapposizione di testi di origini diverse (incongruenze, non uniformità nella terminologia, ripetizioni inutili, alcuni errori materiali)
- nasce senza un adeguato supporto conoscitivo, quantitativo (quali le risorse in gioco?)

Il Titolo V: un difficile punto di partenza

Riserve su:

- impropria collocazione di alcune materie tra le competenze legislative regionali concorrenti o esclusive
- troppo ampia estensione dell'area della legislazione concorrente Stato-Regioni
- eccesso di devoluzione di funzione amministrative agli Enti locali
- equiparazione costituzionale tra tutti gli Enti territoriali
- ambiguità nei meccanismi di perequazione territoriali (fabbisogni? capacità fiscale? perequazione completa o incompleta?)
- non inclusione dei trasferimenti (non di natura perequativa) tra gli strumenti ammessi per il finanziamento degli enti decentrati

Principi generali

- Maggiore autonomia fiscale e maggiore responsabilizzazione
- Partecipazione al risanamento e rispetto delle compatibilità finanziarie
- Perequazione e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni

Coordinamento della finanza pubblica

Obiettivo: stabilità e certezza delle risorse in cambio di pieno e stringente coinvolgimento delle Autonomie nella tenuta negli equilibri finanziari

Prerequisito: armonizzazione delle regole di redazione dei bilanci

Gli interventi della manovra annuale che hanno ricadute sulla finanza regionale e locale (oggi nella LF) vanno collocati in un ddl (collegato alla manovra di bilancio) concordato tra Stato e Autonomie.

Questo ddl, presentato e approvato *in anticipo* rispetto alla LF, fisserà gli obiettivi di comparto distintamente per ciascun livello di governo (saldi e pressione fiscale)

Coordinamento della finanza pubblica

In tal modo:

- si decongestiona la sessione di esame parlamentare del bilancio dello Stato
- si garantisce agli Enti territoriali margini temporali adeguati per poter formulare i propri bilanci

Sanzioni commisurate allo scostamento tra obiettivi e risultati

Possibilità per le Regioni, con l'accordo dei rispettivi enti locali, di adattare ad essi le regole di disciplina fiscale della legge nazionale

Dal federalismo fiscale non dovrà derivare un aumento della spesa pubblica ma il suo contenimento

Finanziamento e perequazione delle Rso

Differenti tipologie di funzioni regionali per valenza redistributiva e pertanto per modalità di finanziamento/perequazione

1) spese relative alle materie che rientrano nella tutela costituzionale dei «livelli essenziali» delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera m)

Per queste materie **finanziamento integrale dei fabbisogni standard**: il finanziamento di ciascuna Regione dovrebbe essere garantito dalla sua «dotazione fiscale» misurata con riferimento ad alcuni tributi propri derivati più eventuali trasferimenti perequativi verticali tali da colmare integralmente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale

Finanziamento e perequazione delle Rso

2) spese con cui le Regioni, in materie su cui hanno competenza legislativa concorrente ed esclusiva, trasferiscono risorse ai Comuni e con queste risorse, insieme a risorse proprie, i Comuni forniscono servizi a favore dei propri cittadini. Alcuni di questi servizi potrebbero rientrare nelle funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117 comma 2) lettera p)

Per questa fattispecie la riforma prevede la garanzia finanziaria da parte dello Stato del **finanziamento integrale di queste funzioni fondamentali** (mediante l'attribuzione di tributi erariali e di trasferimenti perequativi)

Finanziamento e perequazione delle Rso

Questa garanzia si realizza secondo un doppio binario:

- per i Comuni “grandi” attribuzione delle risorse direttamente dallo Stato in capo ai Comuni → rimando
- per i Comuni “piccoli” intermediazione delle Regioni: le risorse corrispondenti al finanziamento delle funzioni fondamentali svolte da questi Comuni su materie di competenza legislativa regionale vengono attribuite dallo Stato alla Regione e poi da queste ai Comuni

Obbligatorietà di quest'ultimo passaggio di risorse: lo

Finanziamento e perequazione delle Rso

3) spese regionali che hanno una portata equitativa minore (spese “autonome”) e dove quindi minori sono le esigenze per un’offerta uniforme sul territorio nazionale
Per queste funzioni: fondo perequativo ispirato al meccanismo della **perequazione della capacità fiscale**

4) spese regionali che fanno riferimento a interventi speciali attivati per finalità specifiche. Sono gli interventi riferibili all’art. 119, comma 5 Cost (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, ecc.)
Il finanziamento di questi interventi si realizza mediante specifici trasferimenti di settore, eventualmente vincolati nella destinazione di spesa

Finanziamento e perequazione delle Rso

A partire da questa differenziazione delle funzioni regionali, il fondo perequativo a favore delle Rso è in realtà costituito da 2 distinti fondi perequativi:

- a) il primo basato sul criterio del **finanziamento integrale dei fabbisogni standard di spesa**
E' alimentato dalla fiscalità generale
Eroga dei trasferimenti a favore di ciascuna Regione di ammontare tale da finanziare integralmente i divari si registrano tra i fabbisogni standard sulle spese di tipo 1) e 2) e il gettito garantito in ciascuna Regione da una serie di imposte erariali devolute che sono assegnate al finanziamento di queste funzioni (Irap, compartecipazione regionale all'Iva, compartecipazione regionale all'Irpef, ecc., considerate a base e aliquota standard)

Finanziamento e perequazione delle Rso

- b) il secondo basato sul criterio della **perequazione della capacità fiscale** (trasferimenti che, indipendentemente dai fabbisogni di spesa, annullano, o quantomeno riducono, le differenze tra Regioni nelle dotazioni fiscali misurate sui tributi dedicati al finanziamento di determinate spese)
- E' finanziato con una quota della compartecipazione (o dell'addizionale) regionale all'Irpef fissata in misura tale da coprire nell'anno iniziale il finanziamento delle spese regionali di tipo 3)
- E' incompleto e asimmetrico: le Regioni con maggiore capacità fiscale non partecipano alla ripartizione del fondo, mentre le Regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del fondo perequativo ma in una misura tale da *ridurre*, e non annullare, le differenze di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale

Finanziamento e perequazione delle Rso

Alcune osservazioni:

- che senso ha l'equiparazione in termini di tutela perequativa tra funzioni su cui sono riconosciuti «livelli essenziali» e funzioni fondamentali dei Comuni ? Perché distinzione tra funzioni fondamentali dei Comuni e funzioni non fondamentali ? Dove è regolato il finanziamento delle funzioni non fondamentali dei Comuni piccoli?
- l'affiancamento di 2 fondi perequativi dedicati a funzioni differenti implica che le imposte regionali rilevanti per la perequazione siano segmentate
- il riferimento di fabbisogno rilevante per il primo fondo perequativo è a regime il fabbisogno standard. Necessità di una transizione graduale dai valori della spesa osservata oggi (la spesa storica) ai fabbisogni standard (la cui lunghezza non è specificata dal ddl)

Finanziamento dei Comuni

I Comuni si finanziano attraverso:

- tributi devoluti dallo Stato ai Comuni
- tributi devoluti dalle Regioni ai Comuni (su materie diverse da quelle delle imposte erariali)
- tributi propri che i Comuni decideranno di istituire sulla base di una legge statale (con applicazione subordinata all'entrata in vigore di una legge regionale o, in mancanza, alla delibera di un singolo Comune)
- tributi propri che i Comuni decideranno di istituire sulla base di una legge regionale
- compartecipazioni ed addizionali/sovrimposte su tributi erariali
- compartecipazioni ed addizionali/sovrimposte eventualmente su tributi regionali
- trasferimenti perequativi statali
- trasferimenti perequativi regionali

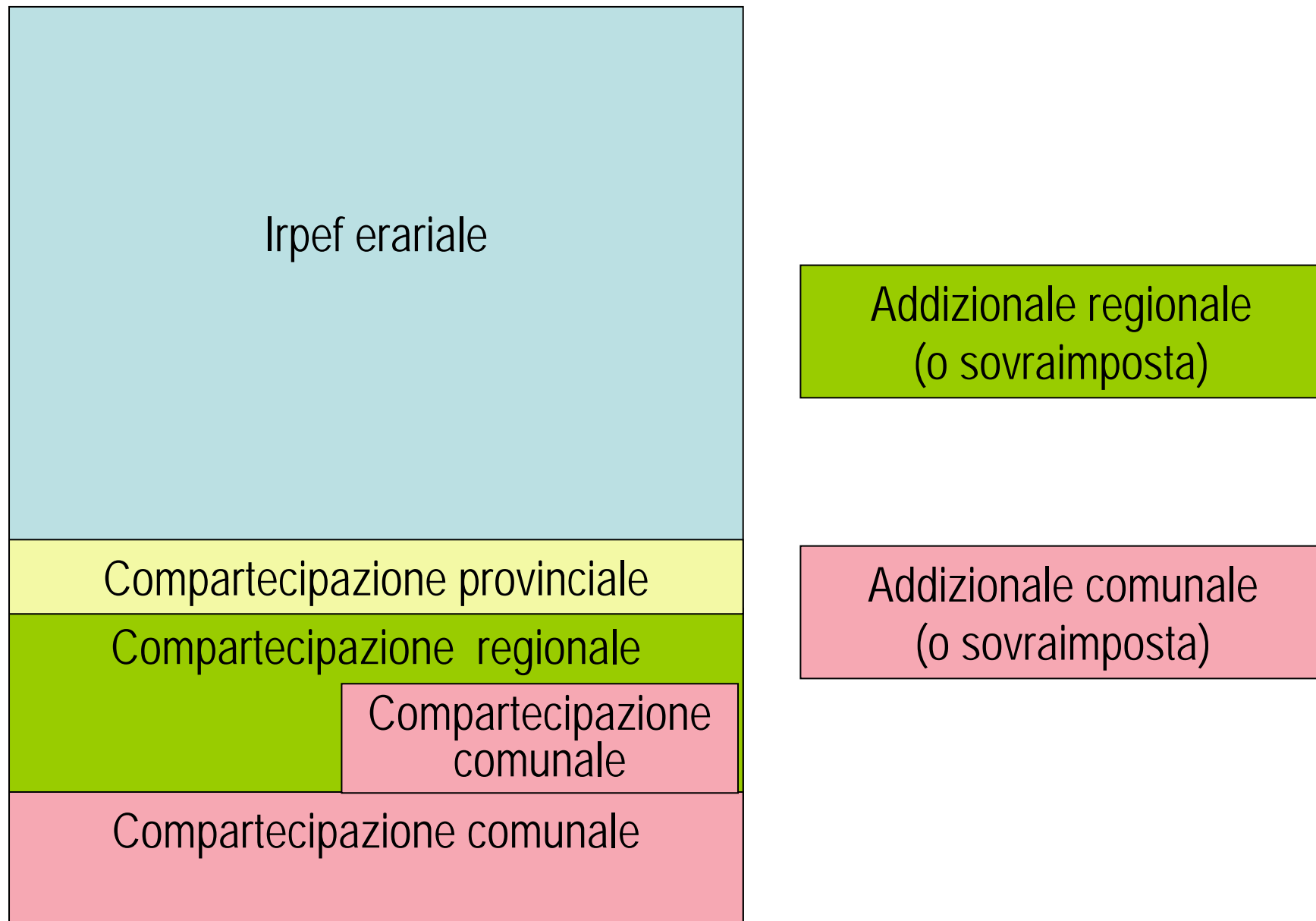
Irpef: un'imposta condivisa

Ruolo primario assegnato nella finanza locale all'Irpef, che rimane un tributo erariale ma sempre più “condiviso” tra diversi livelli di governo

- 1) perché è l'imposta più importante del nostro sistema tributario
- 2) perché interessa una vastissima platea di contribuenti



Irpef Arlecchino



Problemi di coordinamento inter-governativo

Crescenti problemi coordinamento tra i diversi livelli di governo in termini di:

- autonomia tra governo centrale e governi regionale/locale nelle loro sfere decisionali
- equità orizzontale
- redistribuzione verticale
- semplificazione degli adempimenti per contribuenti, sostituti d'imposta e amministrazione

Perequazione dei Comuni grandi

Per quanto riguarda il sistema dei trasferimenti perequativi statali (il ddl non tratta dei sistemi di trasferimenti perequativi regionali a favore dei Comuni):

Il fondo, apparentemente alimentato dalla fiscalità generale, è basato sul criterio del finanziamento dei fabbisogni standard di spesa ma (diversamente da quello delle Regioni) in misura non integrale

La dimensione *iniziale* del fondo perequativo nel complesso dei Comuni è pari a ciò che oggi i Comuni ricevono come trasferimenti dallo Stato + la compartecipazione “dinamica” al gettito Irpef

I trasferimenti erogati dal fondo a favore di ciascun Comune sono tali da colmare il divario tra la spesa corrente standardizzata di quel Comune al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie comunali di applicazione generale (come l'Ici, la Tosap, la TARSU, l'addizionale comunale sull'Irpef, cioè tutte imposte confrontabili tra i singoli Comuni)

Perequazione dei Comuni grandi

Tuttavia, nel computo del fabbisogno le entrate standardizzate entrano soltanto parzialmente secondo una quota (fissata successivamente) che non dovrà essere inferiore al 90%. Si consentono pertanto differenze di risorse tra Comuni collegate alla diversa ampiezza delle basi imponibili (apertura al criterio della capacità fiscale)

La spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme pro-capite corretta per la diversità di spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti

Anche qui (insieme al finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni "piccoli" e alla ripartizione degli obiettivi del PSI a livello infra-regionale) si riconosce un possibile ruolo delle Regioni nella finanza locale:

le Regioni, se c'è accordo nel Consiglio delle autonomie locali, possono ripartire il totale delle risorse assegnate dallo Stato come fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale a favore dei singoli Enti secondo parametri definiti dalle Regioni medesime

Alcuni aspetti da completare

Nel ddl mancano (o sono soltanto abbozzati) alcuni blocchi fondamentali del sistema delle relazioni finanziarie intergovernative:

- la questione centrale dei rapporti Regioni-Comuni è stata risolta sul piano del realismo ma certamente non in modo sistematico
- manca una regolamentazione adeguata degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti locali: cosa succede dopo il primo anno di applicazione? Come verranno modificati i parametri fondamentali (fabbisogni standard, aliquote di equilibrio, ecc.)?
- sono soltanto richiamate le possibilità di federalismo asimmetrico (art. 116, comma 3 Cost.)
- la disciplina del sistema di finanziamento/perequazione degli Enti locali rimane soltanto abbozzata, con un grado di dettaglio assai inferiore a quanto previsto per le Regioni
- manca una regolamentazione del dissesto finanziario sia a livello regionale che comunale
- manca la previsione di un organo tecnico che sviluppi le stime relative alla finanza decentrata, sul lato della spesa e dei tributi, e proponga periodiche revisioni nelle formule