

Federalismo fiscale: il quadro attuale e le prospettive di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in attuazione della legge 42/2009

Indice tematico

La teoria del federalismo fiscale e il quadro attuale

- Federalismo fiscale: definizione e modelli
- Il federalismo fiscale nel Titolo V della Costituzione
- Federalismo fiscale: la situazione attuale

Il federalismo fiscale della legge 42/2009

- L'assetto di finanziamento e perequazione delle Regioni
- L'assetto di finanziamento e perequazione degli Enti Locali
- L'autonomia tributaria di Regioni ed Enti Locali
- Il coordinamento della finanza pubblica
- Il "federalismo demaniale"
- Il coinvolgimento degli Enti Territoriali nella lotta all'evasione
- Le tappe per la realizzazione del federalismo fiscale
- La nuova governance territoriale Regioni-Enti Locali
- Federalismo: le implicazioni finanziarie per le Regioni
- Federalismo: le implicazioni finanziarie per gli Enti Locali



Federalismo fiscale: definizione e modelli

LA PEREQUAZIONE

Lo strumento a cui ogni assetto federalista assegna il compito di conciliare autonomia e solidarietà è la **perequazione**. Perequare vuol dire compensare con trasferimenti dallo Stato a Enti subcentrali o tra Enti la differenza tra le **spese** per l'assolvimento delle funzioni e le **entrate** tributarie di ogni regione.

LE FINALITA' DELLA PEREQUAZIONE

equità. L'obiettivo primario della perequazione è **l'equità orizzontale**, principio che stabilisce che le *persone che si trovano in situazioni uguali devono essere trattate in modo uguale dalle politiche pubbliche*. Nei sistemi decentralizzati, ciò significa assicurare ad ogni cittadino, a parità di pressione fiscale, un livello comparabile di servizi pubblici, indipendentemente dalla regione di residenza

correzione di esternalità. In presenza di disparità di ricchezza tra i diversi territori regionali, un assetto fiscale decentralizzato può *influenzare significativamente le scelte di localizzazione dei fattori di produzione*, incentivando l'impiego di capitale e lavoro nei territori a maggiore capacità fiscale. In tale contesto, un assetto perequativo volto ad avvicinare le capacità fiscali dei diversi territori assolve anche alla funzione di correggere le inefficienze che possono derivare da una errata allocazione di fattori produttivi

stabilizzazione. La perequazione persegue l'obiettivo della stabilità macroeconomica, assicurando una garanzia rispetto a shock economici asimmetrici che le singole regioni non sono in grado di fronteggiare autonomamente

QUALI SPESE CONSIDERARE NELLA PEREQUAZIONE?

Un primo punto è *l'unità di misura della spesa*. Normalmente l'unità di misura è la popolazione: così la spesa da considerare è la spesa pro capite.

Un secondo punto riguarda la *natura della spesa* da perequare.

Può essere considerata:

- la *spesa storica* o effettiva realizzata in un certo anno;
- la *spesa standard* (o fabbisogno di spesa standard), cioè la spesa che dovrebbe tener conto di tutti i parametri che in condizioni normali (medie) di efficienza contribuiscono al costo complessivo dell'offerta di un certo servizio.

Per esempio per la sanità si dovrebbe utilizzare un costo standard di produzione con livelli medi di efficienza operativa senza considerare le spese effettive che possono includere eventuali inefficienze o sprechi. Naturalmente nel costo standard devono essere considerati alcuni *elementi di bisogno* ulteriori: i fattori aggiuntivi di costo, quali ad esempio il peso maggiore della popolazione anziana di una certa Regione rispetto alle altre (un maggior numero di anziani vuol dire maggiore costo sanitario).

QUALI ENTRATE CONSIDERARE NELLA PEREQUAZIONE?

Le *entrate effettive* sono le entrate fiscali ritraibili applicando alla base imponibile di ciascun territorio l'aliquota applicata da ciascuna Regione.

Le *entrate standard* sono le entrate fiscali ritraibili applicando alla base imponibile di ciascun territorio un'aliquota standard (quella media nazionale o quella minima).

Le entrate effettive dipendono anche dallo *sforzo fiscale* di ogni Regione, e dal *grado di evasione* nelle Regioni.

Normalmente le entrate da considerare nella perequazione non includono il gettito derivante dall'aumento di aliquota rispetto all'aliquota standard. Quindi, il gettito aggiuntivo della manovra tributaria non è considerato tra le risorse da perequare, e rimane quindi interamente alla Regione.

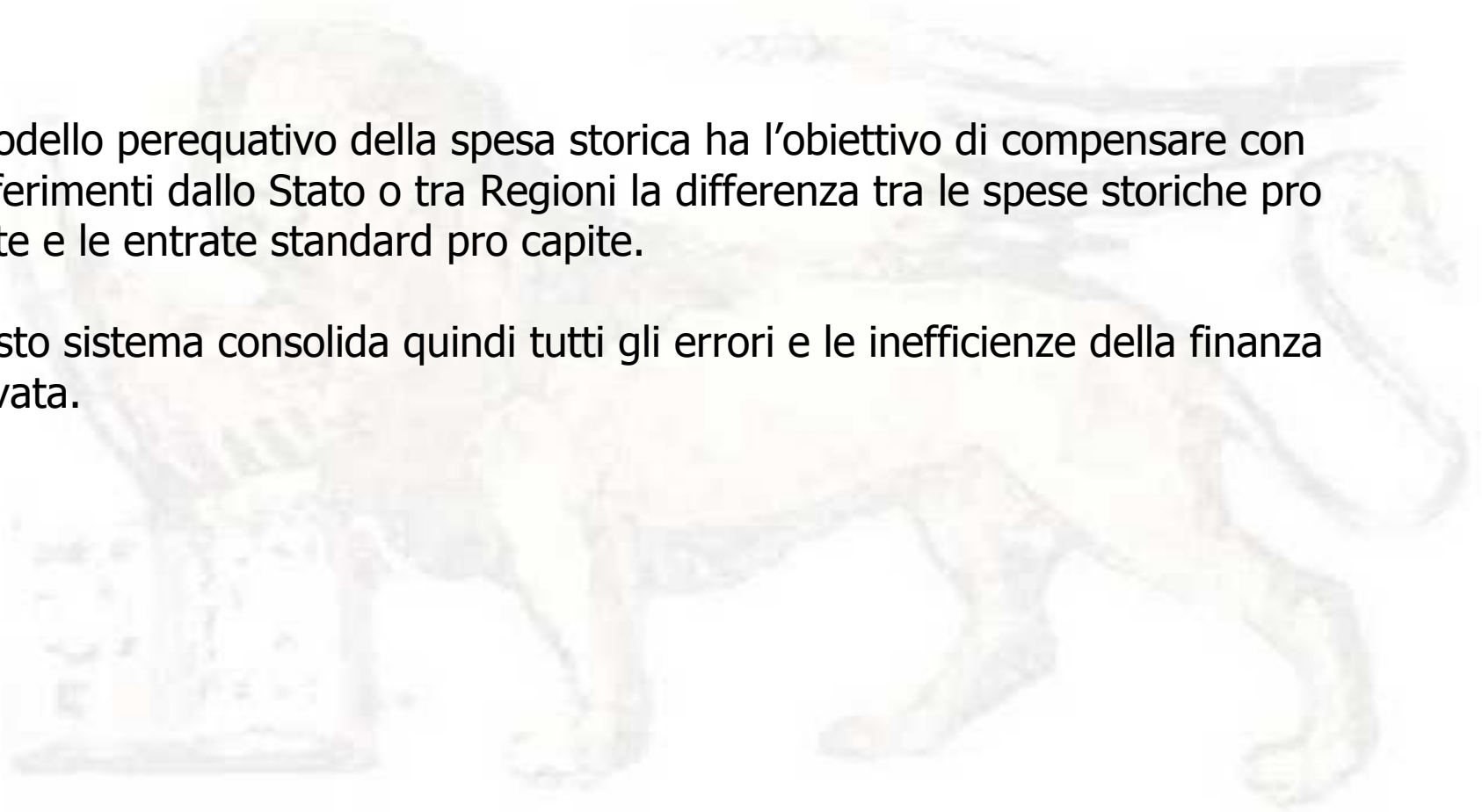
Analogamente, le politiche fiscali agevolative sono interamente a carico della Regione e non possono essere compensate dalla perequazione.

Il grado di evasione e lo scarso impegno nel combatterlo non dovrebbero trovare compensazione nella perequazione. Tuttavia, in Italia la base imponibile di riferimento per la perequazione non è mai stata rideterminata per tenere conto dell'evasione.

MODELLO PEREQUATIVO DELLA SPESA STORICA

Il modello perequativo della spesa storica ha l'obiettivo di compensare con trasferimenti dallo Stato o tra Regioni la differenza tra le spese storiche pro capite e le entrate standard pro capite.

Questo sistema consolida quindi tutti gli errori e le inefficienze della finanza derivata.



MODELLO PEREQUATIVO DEL FABBISOGNO

Il modello perequativo del fabbisogno ha l'obiettivo di compensare con trasferimenti dallo Stato o tra Regioni la differenza tra il fabbisogno standard (definito quindi sulla base di indicatori oggettivi di costo) pro capite e le entrate standard pro capite.

Qualora applicato a tutte le funzioni regionali, tale modello lascerebbe poca autonomia alla Regione in quanto lo Stato predeterminerebbe le risorse da spendere in ciascuna Regione.

Di converso, il modello "garantirebbe" alle Regioni il livello di risorse predefinito, anche in presenza di una dinamica fiscale non favorevole.

MODELLO PEREQUATIVO DELLA CAPACITA' FISCALE

Il modello perequativo della capacità fiscale ha l'obiettivo:

- per le *Regioni povere*, di compensare totalmente (perequazione totale) o parzialmente (perequazione parziale o incompleta), con trasferimenti dallo Stato o dalle Regioni ricche, la differenza tra la capacità fiscale media nazionale (entrate tributarie standard pro capite Italia) e la capacità fiscale della Regione (entrate tributarie standard pro capite della Regione);
- per le *Regioni ricche*, di ridurre totalmente (perequazione totale) o parzialmente (perequazione parziale o incompleta), con trasferimenti a favore dello Stato o delle Regioni povere, la differenza tra la capacità fiscale della Regione (entrate tributarie standard pro capite della Regione) e la capacità fiscale media nazionale (entrate tributarie standard pro capite Italia).

La riduzione della differenza rispetto alla media può variare dal valore del 100% (perequazione completa, cioè uniformità di entrate tra le Regioni: tutti hanno dopo la perequazione risorse pro capite pari alla media nazionale) a quello dello 0% (perequazione nulla, cioè risorse disponibili=risorse prodotte nel territorio).

FONDO PEREQUATIVO VERTICALE

In un modello perequativo verticale, tutte le Regioni (ad eccezione di quello maggiormente dotato in termini di base imponibile pro capite) necessitano delle assegnazioni del fondo perequativo per coprire il divario tra entrate e fabbisogno da finanziare. È quindi compito dello Stato assegnare il fondo perequativo alle Regioni non autosufficienti.

FONDO PEREQUATIVO ORIZZONTALE

In un modello perequativo orizzontale, solamente le Regioni con capacità fiscale inferiore a quella media necessitano delle assegnazioni del fondo perequativo per coprire il divario tra entrate e fabbisogno da finanziare. Le assegnazioni del fondo perequativo sono regolate tra le stesse Regioni, con eventuale “stanza di compensazione” nazionale.

IL MODELLO DELLA SPESA STORICA

	Spesa effettiva pro capite	Base imponibile tributo pro capite	Aliquota	Entrata standard pro capite	Fondo perequativo pro capite	Risorse disponibili pro capite	Fabbisogno standard pro capite
	a	b	c=a/b	d=b*6,7%	e=a-d	f=d+e	g
Regione A	100	1.500	6,7%	100	0	100	100
Regione B	120	1.000	12,0%	67	53	120	100
Regione C	170	500	34,0%	33	137	170	100
Totale	390	3.000	13,0%	200	190	390	300

- Si rileva per ciascuna Regione la spesa effettiva;
- Si rileva per ciascuna Regione la base imponibile del tributo da decentrare;
- Si determina per ciascuna Regione l'aliquota che consente di coprire integralmente la spesa effettiva;
- Si identifica l'aliquota che, applicata alla base imponibile del tributo, consente di coprire la spesa effettiva alla Regione meno bisognosa, quella cioè a cui basta l'aliquota più bassa del tributo per coprire la spesa effettiva (es: Regione A, 6,7%). Si applica tale aliquota alle rispettive basi imponibili delle Regioni, per ottenere l'entrata standard;
- Il fondo perequativo assicura alle Regioni non autosufficienti la copertura integrale della spesa effettiva non coperta dalle entrate standard.
- Si determinano le risorse disponibili (entrate standard +/- trasferimento perequativo)
- Confrontando la spesa effettiva con la spesa standard, si evidenzia che il modello della spesa storica compensa, attraverso la perequazione, inefficienze di spesa e sprechi delle Regioni B e C (dove la spesa effettiva è superiore a quella standard).

IL MODELLO DEL FABBISOGNO (PEREQ. VERTICALE)

	Fabbisogno di spesa standard pro capite	Base imponibile tributo pro capite	Aliquota	Entrate standard pro capite	Fondo perequativo pro capite	Risorse disponibili pro capite
	a	b	c=a/b	d=b*6,7%	e=a-d	f=d+e
Regione A	100	1.500	6,7%	100	0	100
Regione B	100	1.000	10,0%	67	33	100
Regione C	100	500	20,0%	33	67	100
Totale	300	3.000	10,0%	200	100	300

- Viene definito per ciascuna Regione il fabbisogno, sulla base dei costi standard;
- Si rileva per ciascuna Regione la base imponibile del tributo da decentrare;
- Si determina per ciascuna Regione l'aliquota del tributo da decentrare che applicata alla base imponibile copre il fabbisogno;
- Si identifica l'aliquota che, applicata alla base imponibile del tributo, consente di coprire il fabbisogno alla Regione meno bisognosa, quella cioè a cui basta l'aliquota più bassa del tributo per coprire il suo fabbisogno (es: Regione A, 6,7%). Si applica tale aliquota alle rispettive basi imponibili delle Regioni, per ottenere l'entrata standard;
- Il fondo perequativo assicura alle Regioni non autosufficienti la copertura integrale del fabbisogno non coperto dalle entrate standard.
- Si determinano le risorse disponibili (entrate standard +/- trasferimento perequativo)

IL MODELLO DEL FABBISOGNO (PEREQ. ORIZZONTALE)

	Fabbisogno di spesa standard pro capite	Base imponibile tributo pro capite	Aliquota	Entrate standard pro capite	Fondo perequativo pro capite	Risorse disponibili pro capite
	a	b	$c=a/b$	$d=b*10\%$	$e=a-d$	$f=d+e$
Regione A	100	1.500	6,7%	150	-50	100
Regione B	100	1.000	10,0%	100	0	100
Regione C	100	500	20,0%	50	50	100
Totale	300	3.000	10,0%	300	0	300

- Viene definito per ciascuna Regione il fabbisogno, sulla base dei costi standard;
- Si rileva per ciascuna Regione la base imponibile del tributo da decentrare;
- Si determina per ciascuna Regione l'aliquota che consente di coprire integralmente il fabbisogno;
- Si identifica l'aliquota che, applicata alla base imponibile totale del tributo, consente al complesso delle Regioni di coprire integralmente il proprio fabbisogno. Si applica tale aliquota alle rispettive basi imponibili delle Regioni, per ottenere l'entrata standard;
- Il fondo perequativo, finanziato con il surplus di gettito di ciascuna Regione rispetto al fabbisogno, assicura alle Regioni non autosufficienti la copertura integrale del fabbisogno non coperto dall'entrata standard.
- Si determinano le risorse disponibili (entrata standard +/- trasferimento perequativo)

IL MODELLO DELLA CAPACITA' FISCALE

	Trasferimenti da abolire pro capite	Base imponibile tributo pro capite	Aliquota di equilibrio	Entrate standard pro capite	Differenze rispetto alla media pro capite	Trasferimento perequativo pro capite	Risorse disponibili pro capite
	a	b	c=a/b	d=b*10%	e=d-100	f=-e*50%	g=d-f
Regione A	80	1.500	5,3%	150	50	-25	125
Regione B	100	1.000	10,0%	100	0	0	100
Regione C	120	500	24,0%	50	-50	25	75
Totale	300	3.000	10,0%	300	0	0	300
Media	100	1.000		100			100

- Si determinano per ciascuna Regione i trasferimenti da abolire (spesa storica)
- Si rileva per ciascuna Regione la base imponibile del tributo da decentrare;
- Si determina per ciascuna Regione l'aliquota che consente di coprire integralmente la spesa storica;
- Si identifica l'aliquota che, applicata alla base imponibile totale del tributo, consente al complesso delle Regioni di coprire integralmente la spesa storica. Si applica tale aliquota alle rispettive basi imponibili delle Regioni, per ottenere le entrate standard;
- Si determina per ciascuna Regione la differenza di capacità fiscale rispetto alla media
- Si definisce il coefficiente di correzione della capacità fiscale (es: 50%). Le Regioni con capacità fiscale superiore alla media riversano il 50% del surplus di gettito pro capite a favore delle Regioni con minore capacità fiscale a titolo di trasferimento perequativo;
- Si determinano le risorse disponibili (entrate standard +/- trasferimento perequativo)

ESERCITAZIONE - 1

Le ipotesi di base

3 diversi Enti (A, B, C):

- con uguale popolazione
- con una sola imposta proporzionale
- con diversa base imponibile

Modello di trasferimenti perequativi - I dati di base

		Ente A	Ente B	Ente C	Totale	
1	Popolazione	10	10	10	30	
2	Spesa storica	300	500	200	1.000	
3	Base imponibile imposta	2.400	1.000	1.200	4.600	
4	Aliquota imposta	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	media nazionale
5=3*4	Gettito imposta	144,0	60,0	72,0	276,0	
6=2/1	Spesa storica pro capite	30,0	50,0	20,0	33,3	
7=3/1	Base imponibile imposta pro capite	240,0	100,0	120,0	153,3	media nazionale
8=4/1	Gettito imposta pro capite	14,4	6,0	7,2	9,2	media nazionale

ESERCITAZIONE - 2

Modello di trasferimenti perequativi basato sulla spesa storica

		Ente A	Ente B	Ente C	Totale
1	Spesa storica pro capite	30,0	50,0	20,0	
2	Gettito imposta pro capite	14,4	6,0	7,2	
3	Trasferimento perequativo pro capite	15,6	44,0	12,8	
4=2+3	Risorse pro capite a disposizione dell'ente	30,0	50,0	20,0	
5=3*POP	Trasferimento perequativo in valore assoluto	156,0	440,0	128,0	724

ESERCITAZIONE - 3

Modello di trasferimento perequativo basato sul fabbisogno

A) Calcolo dei fabbisogni di spesa

		Ente A	Ente B	Ente C	Totale
1	Popolazione	10	10	10	30,0
2	Spesa storica pro capite	30	50	20	100,00
3	Popolazione superiore ai 65 anni	3	1	2	6
4	Quota % di accesso al fabbisogno	50%	17%	33%	100%
5=4*100	Spesa standard pro capite	50,0	16,7	33,3	100,00

B) Calcolo trasferimento perequativo

		Ente A	Ente B	Ente C	Totale
1	Spesa standard pro capite	50,0	16,7	33,3	
2	Gettito imposta pro capite	14,4	6,0	7,2	
3	Trasferimento perequativo pro capite	35,6	10,7	26,1	
4	Risorse pro capite a disposizione dell'ente	50,0	16,7	33,3	
5=3*POP	Trasferimento perequativo in valore assoluto	356	107	261	724

ESERCITAZIONE - 4

Modello di trasferimento perequativo basato sulla capacità fiscale					
1	Spesa storica	300	500	200	1.000
2=1/pop	Spesa storica pro capite	30	50	20	100
3	Gettito imposta pro capite	14,4	6,0	7,2	28
4=1-3	Differenza da finanziare	15,6	44,0	12,8	72,4
5	Base imponibile imposta pro capite	240,0	100,0	120,0	460
6=4/5	Aliquota di equilibrio	6,5%	44,0%	10,7%	15,7%
7	Aliquota standard	15,7%	15,7%	15,7%	15,7%
8=5*7	Gettito pro capite	37,8	15,7	18,9	24,1
9	Gettito medio nazionale pro capite	24,1	24,1	24,1	24,1
10=9-8	Differenze pro capite rispetto alla media	-13,6	8,4	5,2	0,0
11	Coefficiente di perequazione	50%	50%	50%	50%
12=10*11	Trasferimento perequativo pro capite	-6,8	4,2	2,6	0,0
13=3+8+12	Risorse pro capite a disposizione dell'ente	45,4	28,3	26,8	100

ESERCITAZIONE - 5

Riepilogo					
		Ente A	Ente B	Ente C	Totale
1	Popolazione	10	10	10	30
1 bis	Popolazione superiore ai 65 anni	3	1	2	6
2	Spesa storica	300	500	200	1.000
3	Base imponibile imposta	2.400	1.000	1.200	4.600
4	Aliquota imposta	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
5=3*4	Gettito imposta	144,0	60,0	72,0	276,0
6=2/1	Spesa storica pro capite	30,0	50,0	20,0	33,3
7=3/1	Base imponibile imposta pro capite	240,0	100,0	120,0	153,3
8=4/1	Gettito imposta pro capite	14,4	6,0	7,2	9,2
Le risorse disponibili pro capite					
9	Spesa storica	30	50	20	100
10	Fabbisogno	50	17	33	100
11	Capacità fiscale	45	28	27	100



Il federalismo fiscale nel Titolo V della Costituzione

L'articolo 117 della Costituzione

Lo Stato ha **legislazione esclusiva** nelle seguenti materie:

e) [...] sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

[...]

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

[...]

p) [...] funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

Sono materie di **legislazione concorrente** quelle relative a [...] armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principî fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

L'articolo 119 della Costituzione

1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
3. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
4. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
5. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

L'autonomia finanziaria - 1

L'articolo 119, c.1 afferma che *"Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa"*.

Il secondo comma del medesimo articolo dispone che gli Enti territoriali *"stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio."*

L'utilizzo dell'espressione *"stabiliscono"* va nella direzione di un rafforzamento dell'autonomia di governo delle politiche fiscali, assegnando agli Enti territoriali la facoltà di incidere sugli elementi strutturali del tributo (aliquota, base imponibile, imposta dovuta). Il ricorso al termine *"applicano"*, invece, sembra riferirsi ad un ruolo attivo degli Enti territoriali nella gestione del tributo, ovvero nelle fasi tecniche della liquidazione, della riscossione, dell'accertamento, del contenzioso e dei rimborsi.

L'autonomia finanziaria - 2

Connessa strettamente al principio di autonomia finanziaria è la nozione di “tributi propri” ex articolo 119, comma 2 della Costituzione, che ha ingenerato un ampio dibattito e su cui si è espressa, in modo risolutivo, la Corte Costituzionale.

La Corte ha stabilito che i tributi regionali sono tributi propri dello Stato e non delle Regioni. Secondo la Consulta, la circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge dello Stato e che alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano attribuite solamente competenze di carattere attuativo, rende evidente che i tributi in esame non possano considerarsi tributi propri delle Regioni, nell'accezione utilizzata dall'articolo 119 della Costituzione (C.Cost. 296/2003 e successive).

Le prospettive di ampliamento della sfera di autonomia tributaria sono cristallizzate in assenza dei principi fondamentali di coordinamento (C.Cost. 37/2004)

Anche in prospettiva tuttavia, secondo la Corte, l'esercizio del potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è circoscritto a quelle limitate ipotesi di tributi, per lo più “di scopo” o “corrispettivi”, aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali (sentenza n. 102/2008)

L'autonomia finanziaria - 3

Oltre ai tributi propri, gli Enti territoriali *“dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio”*.

L'espressione “riferibile” è volutamente imprecisa e, pur non dirimendo le questioni circa le modalità operative di ripartizione del gettito fiscale, afferma il principio che i proventi della compartecipazione al gettito dei tributi statali affluiscano agli Enti al cui territorio il gettito è riferibile.

L'autonomia finanziaria - 4

Un altro elemento di rilievo concerne il ruolo della Regione nello svolgimento dell'autonomia tributaria degli Enti Locali.

Il potere di Comuni e Province di stabilire ed applicare tributi, affermato dall'articolo 119 della Costituzione, trova un limite nella necessità che i loro caratteri e proprietà siano disciplinati da una legge nazionale o regionale, come previsto dall'articolo 23 della Costituzione.

Tenendo conto che il comma 4 dell'articolo 117 attribuisce in via residuale alle Regioni la potestà legislativa in materia di tributi propri, regionali e locali, va chiarito se lo svolgimento dell'autonomia tributaria degli Enti locali debba passare sempre attraverso la mediazione necessaria di una legge regionale o, invece, in certi casi possa passare attraverso l'intervento diretto della sola legge statale.

La risposta a questo quesito potrebbe essere connessa alla definizione di tributo proprio che origina dai recenti orientamenti della Corte Costituzionale. Solo, infatti, con riguardo ai tributi definibili "propri in senso stretto" è concepibile una potestà legislativa primaria ed esclusiva delle Regioni ai sensi, appunto, dell'appena richiamato articolo 117, comma 4.

La perequazione: quale criterio?

Il terzo comma dell'articolo 119 prevede l'istituzione di *"un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante"*.

Secondo un'interpretazione letterale, il riferimento alla capacità fiscale sembrerebbe escludere la perequazione dei fabbisogni.

Vi sono tuttavia nel dettato costituzionale una serie di elementi che fanno propendere per una perequazione anche del fabbisogno:

- il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni (117, c.2, lett. m)) da garantire in tutto il territorio e alle funzioni fondamentali degli enti locali (117, c.2, lett. p));
- la garanzia di finanziamento integrale delle funzioni (119, c. 4)
- gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, comma 5 della Costituzione, ovvero i trasferimenti dello Stato a favore di Regioni ed Enti locali di natura straordinaria sia nei beneficiari (non la generalità degli enti, ma solo alcuni di essi) che negli obiettivi (promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, sostegno all'effettivo esercizio dei diritti della persona)

Quale coefficiente di perequazione?

L'analisi del testo costituzionale non dà indicazioni precise circa la graduazione del coefficiente di correzione delle capacità fiscali.

È evidente che essa dovrà assicurare un sostanziale equilibrio tra autonomia finanziaria ed esigenze solidaristiche.

Tuttavia, sembra esserci un consenso unanime nel ritenere che la perequazione delle capacità fiscali debba essere intesa come riduzione piuttosto che come eliminazione delle differenze, al fine di incentivare le politiche regionali e locali dirette a fare aumentare le basi imponibili dei tributi e rafforzare le responsabilità politiche nella gestione dei bilanci pubblici.

Perequazione orizzontale o verticale?

Anche in questo caso il testo costituzionale non dà indicazioni precise.

L'analisi dell'art. 119 della Costituzione, ed in particolare del comma 3, laddove si fa riferimento ad un "*fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*", sembra prefigurare uno schema di perequazione di tipo verticale.

Al contrario, il modello perequativo prefigurato dall'art. 119 non sembra essere del tutto compatibile con un modello perequativo orizzontale, in cui sono i surplus fiscali delle risorse affluite direttamente nei bilanci regionali delle Regioni più ricche ad alimentare il fondo perequativo a cui accedono le Regioni più povere.

Non si può tuttavia dimenticare che l'art. 119 della Costituzione guarda ad un fondo perequativo "*referito ai territori*", richiamando implicitamente la necessità di rilevare, seppure nozionalmente, la distribuzione interregionale dell'imposta compartecipata che finanzia il fondo.

Il coordinamento della finanza pubblica - 1

Uno degli elementi fondamentali dell'architettura finanziaria dei Paesi decentralizzati e federali riguarda i meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo in relazione alle politiche di bilancio.

L'articolo 117, comma 3 della Costituzione annovera la materia "coordinamento della finanza pubblica" tra le materie riservate alla competenza concorrente delle Regioni.

Nell'assetto istituzionale che prefigura dal Titolo V della Costituzione, è compito dello Stato disegnare un sistema di finanza pubblica che garantisca il rispetto degli equilibri finanziari complessivi e che sia in grado di rispondere alle prescrizioni derivanti dalla sottoscrizione del Trattato di Maastricht.

Qual è o quale può essere, in questo contesto, il ruolo assegnato alle Regioni su questa materia?

Il coordinamento della finanza pubblica - 2

Seguendo il percorso logico intrapreso, gli spazi di competenza delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica non potrebbero che riguardare le relazioni finanziarie con gli Enti Locali.

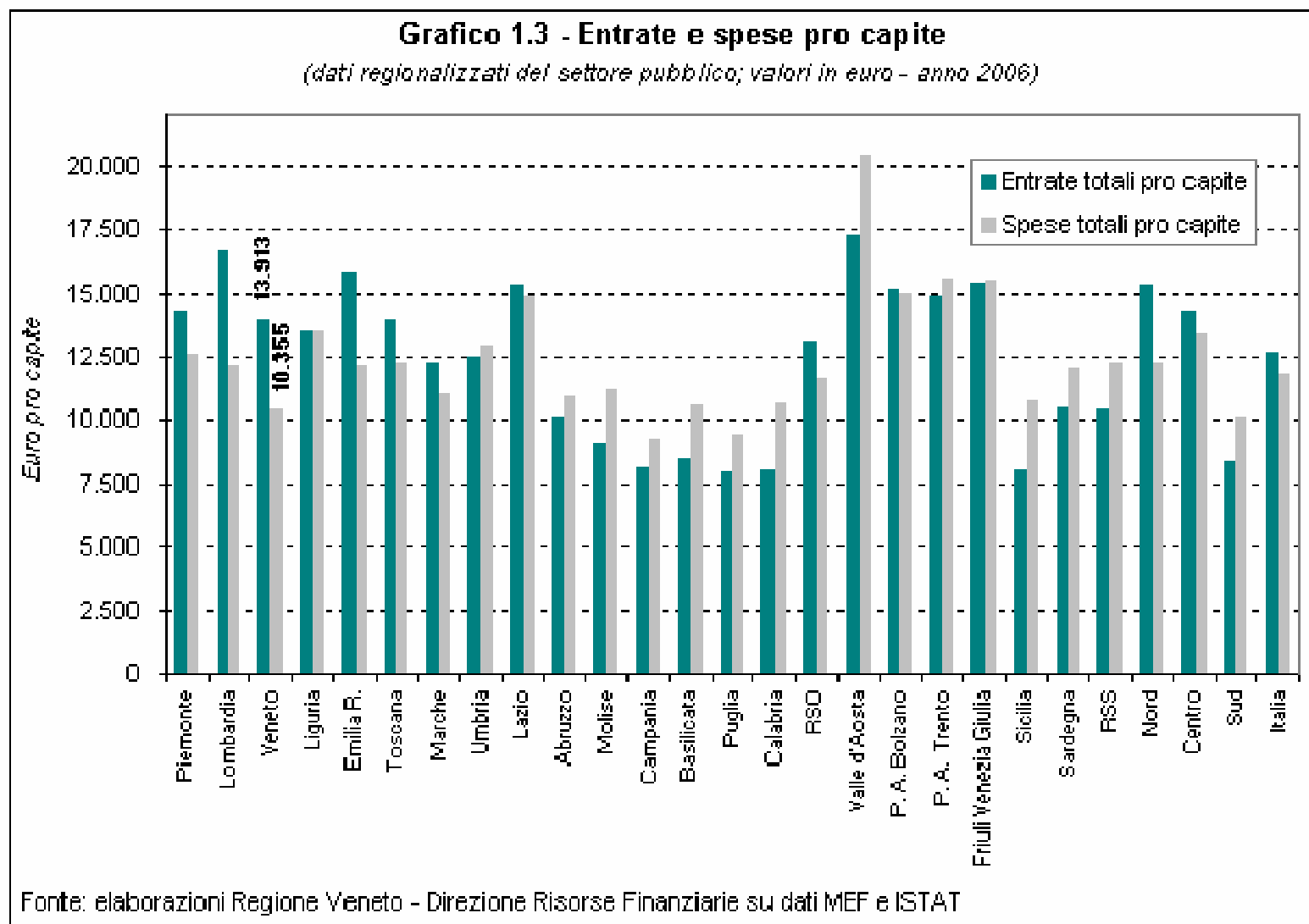
A rafforzamento di questa tesi, si consideri che l'articolo 119, comma 3 della Costituzione, nel definire gli obiettivi della perequazione, parla di "territori con minori capacità fiscale per abitante", locuzione che, in assenza di un riferimento esplicito agli enti che operano sul territorio regionale (Comuni, Province e Regione), potrebbe richiamare l'esigenza di una misurazione consolidata della capacità fiscale su base regionale.

Il ruolo di coordinamento della finanza locale esercitato dalle Regioni troverebbe inoltre naturale presupposto nel diritto di cittadinanza, secondo cui i residenti delle amministrazioni comunali e provinciali sono prima di tutto cittadini delle Regioni, e dunque è compito di essa assicurare la garanzia di uno standard minimo di servizi locali nel territorio, in ottemperanza ai principi dell'uniformità e della capacità contributiva.



Federalismo fiscale: la situazione attuale

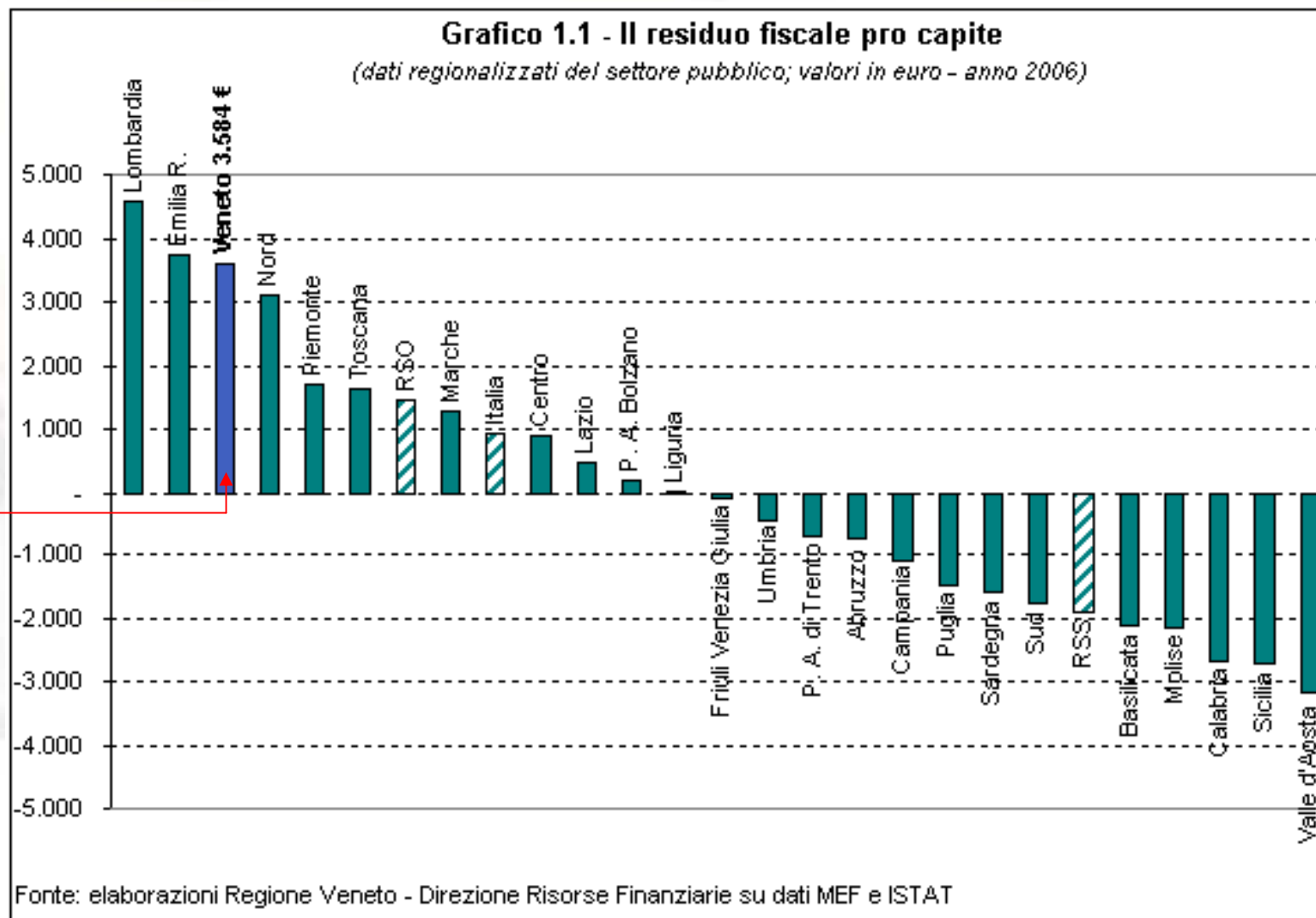
INTERVENTO PUBBLICO E REDISTRIBUZIONE DI RISORSE: IL RESIDUO FISCALE - 1



INTERVENTO PUBBLICO E REDISTRIBUZIONE DI RISORSE: IL RESIDUO FISCALE - 2

Grafico 1.1 - Il residuo fiscale pro capite

(dati regionalizzati del settore pubblico; valori in euro - anno 2006)



Fonte: elaborazioni Regione Veneto - Direzione Risorse Finanziarie su dati MEF e ISTAT

Ogni cittadino veneto mediamente paga ogni anno 3.500€ in più di quanti ne riceve sotto forma di spesa pubblica

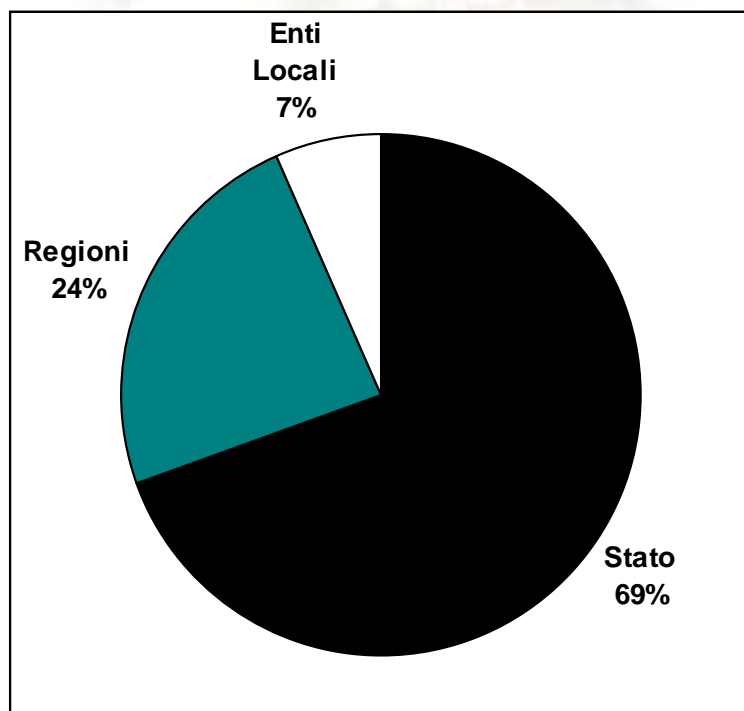
INTERVENTO PUBBLICO E REDISTRIBUZIONE DI RISORSE: IL RESIDUO FISCALE - 3

Quali sono le ragioni del disequilibrio tra livello di contribuzione fiscale e ritorno di spesa pubblica nel territorio che l'indicatore del residuo fiscale palesa?

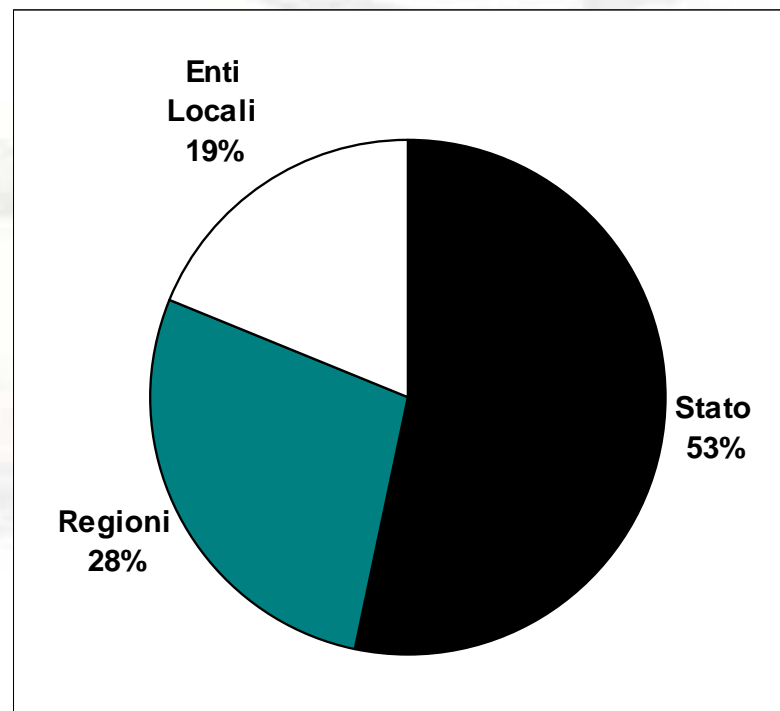
- **ridotto livello di decentramento fiscale;**
- **politiche redistributive adottate dallo Stato;**
- **assetto di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti Locali non improntato al federalismo.**

LA RIPARTIZIONE DELLE ENTRATE FISCALI E DELLE SPESE TRA LIVELLI DI GOVERNO

Entrate fiscali

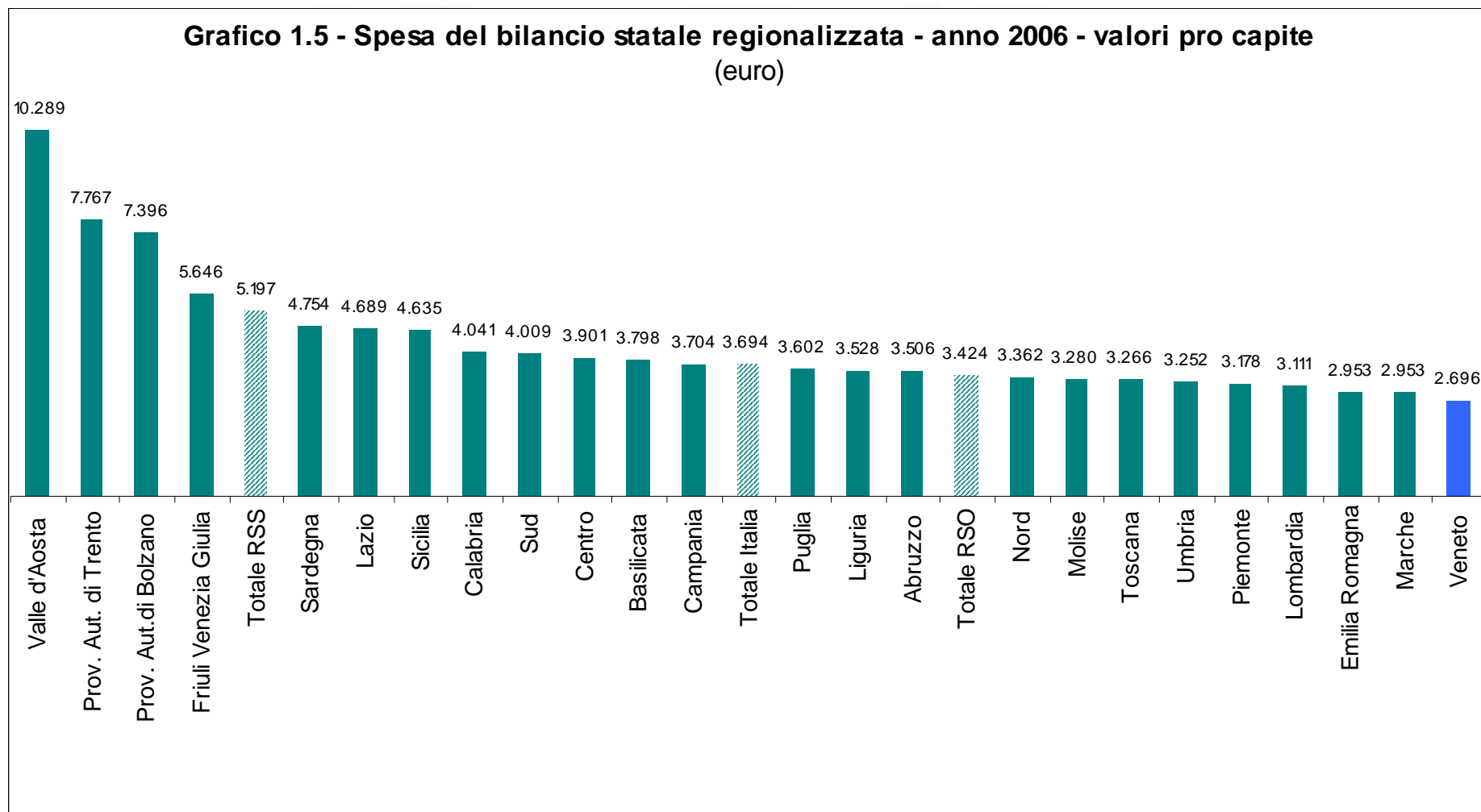


Spese



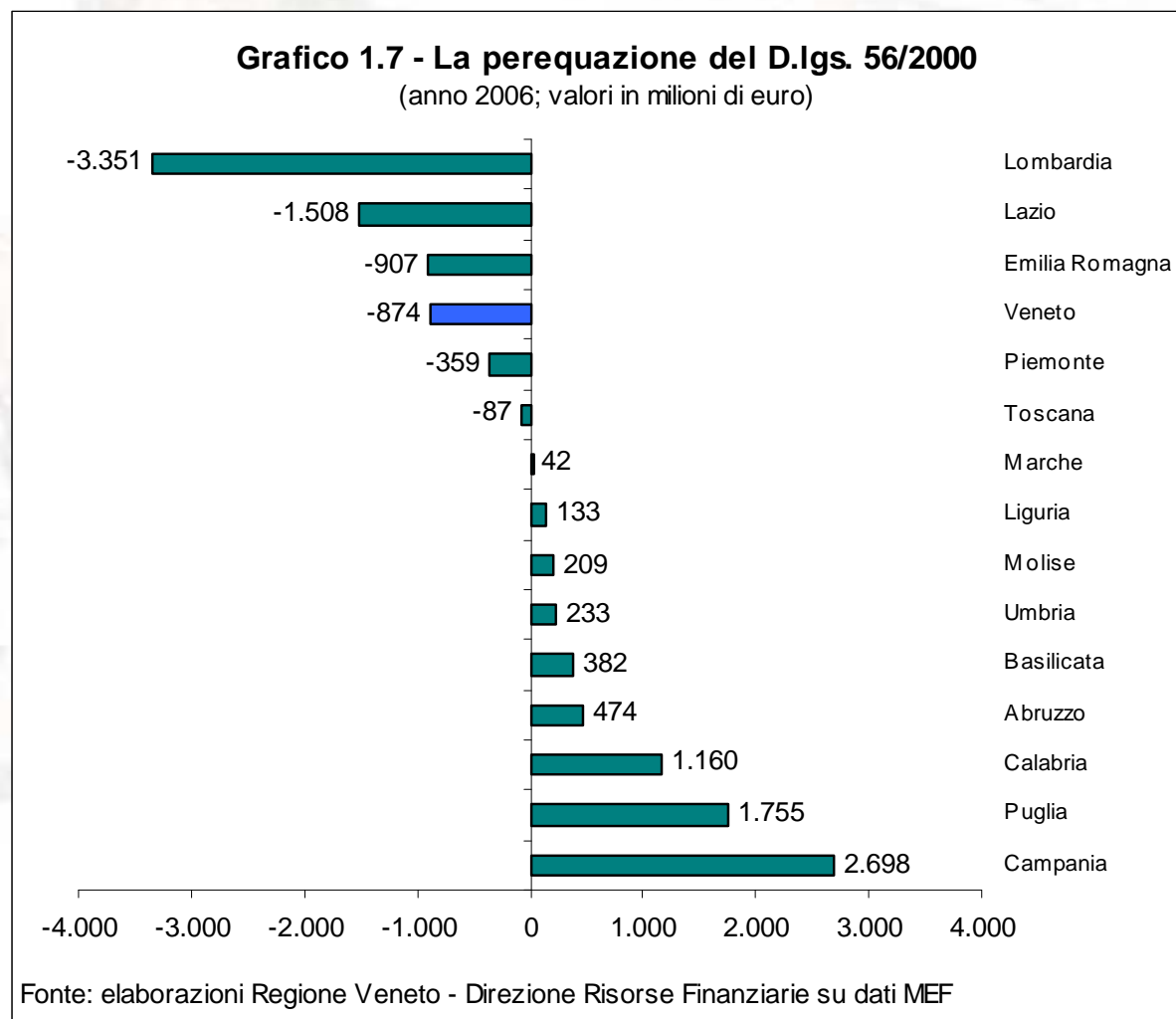
La quota di risorse fiscali devolute a Regioni ed Enti Locali è inferiore alla quota di spesa da essi gestita → **dipendenza dai trasferimenti dello Stato e ridotta autonomia tributaria**

LE POLITICHE REDISTRIBUTIVE DELLO STATO: LA SPESA STATALE REGIONALIZZATA



Fonte: elaborazioni Regione Veneto - Direzione Risorse Finanziarie su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e ISTAT.

LA REDISTRIBUZIONE OPERATA ATTRAVERSO IL BILANCIO DELLE REGIONI: LA MANCATA PEREQUAZIONE DEL D.LGS. 56/2000



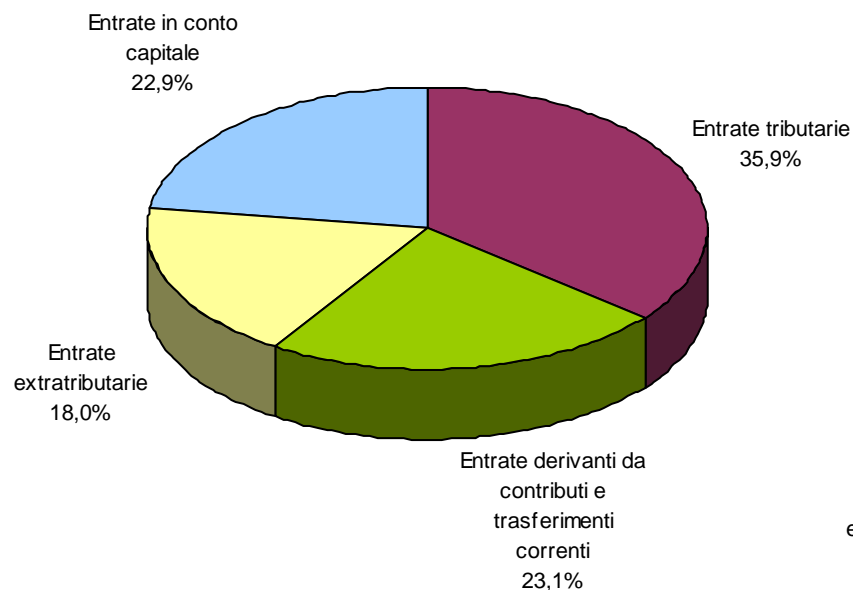
LA REDISTRIBUZIONE OPERATA ATTRAVERSO IL BILANCIO DELLE REGIONI: I TRASFERIMENTI STATALI ALLE REGIONI

*I trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni – anno 2006
(numeri indice: media nazionale = 100)*

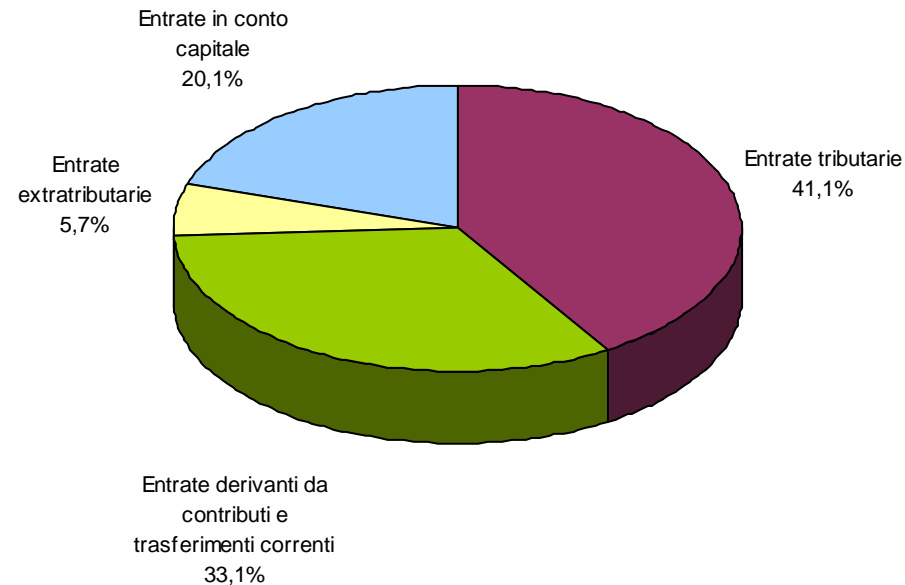
	Trasferimenti generici	Viabilità e TPL	Incentivi alle imprese	Politiche abitative	Sociale	Ambiente e agricoltura	Altri settori	Totale
Piemonte	69	114	112	94	99	111	118	97
Lombardia	24	81	109	86	91	81	75	63
Veneto	37	61	132	95	94	93	90	68
Liguria	146	116	83	102	111	78	91	117
Emilia Romagna	45	83	132	138	102	138	104	83
Toscana	62	125	113	92	107	112	93	94
Marche	77	76	131	68	107	82	92	86
Umbria	125	166	106	100	111	148	149	138
Lazio	101	103	46	91	95	80	100	96
Abruzzo	145	167	114	59	111	161	97	136
Molise	375	142	98	72	142	246	152	225
Campania	161	88	78	121	99	50	111	116
Basilicata	414	226	132	71	120	277	144	259
Puglia	161	122	89	123	100	130	110	130
Calabria	361	113	60	108	119	115	124	197
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100

L'ATTUALE ASSETTO DI FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

**Composizione delle entrate finali dei Comuni delle RSO
(anno 2007)**

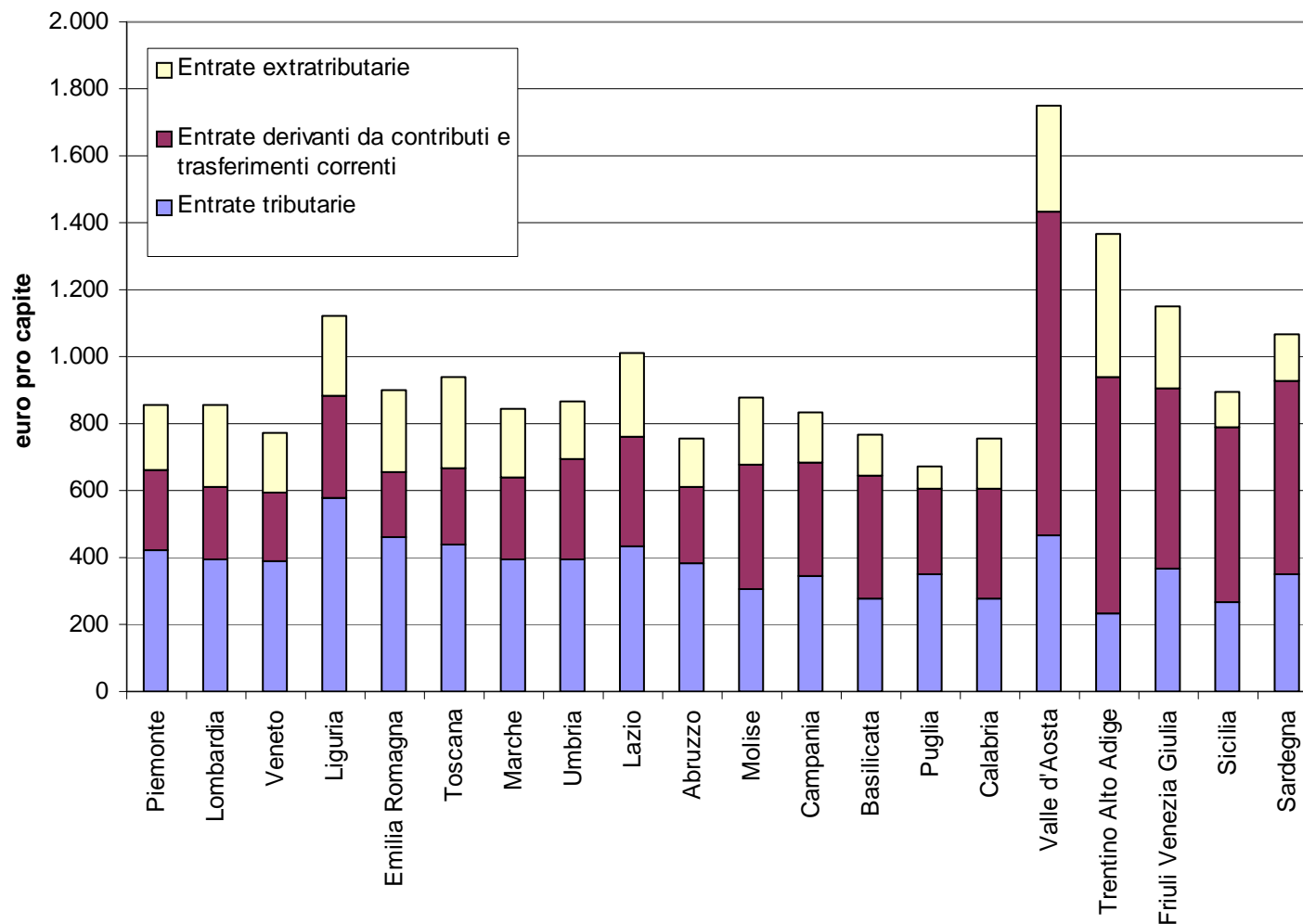


**Composizione delle entrate finali delle Province delle RSO
(anno 2007)**



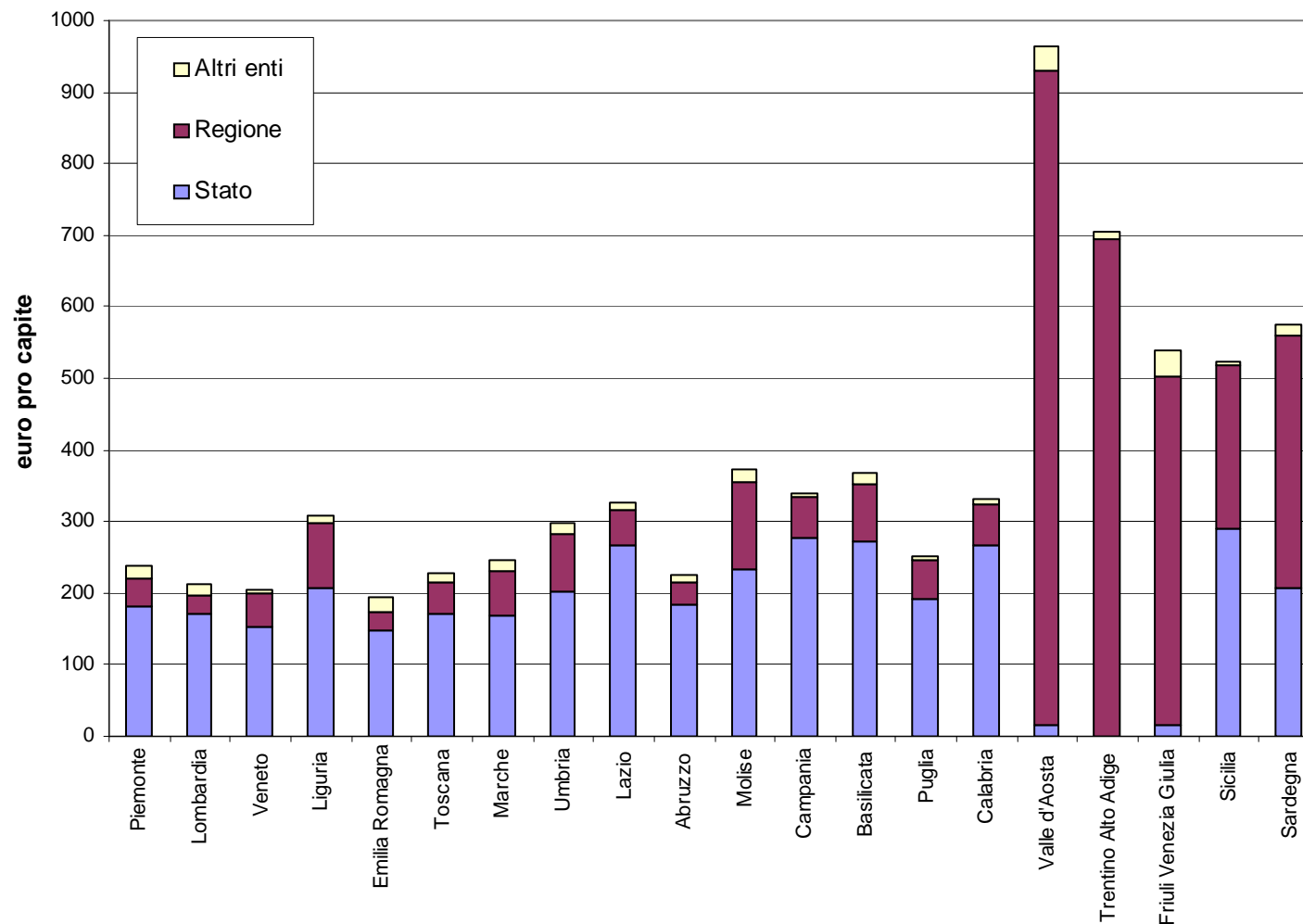
L'ATTUALE ASSETTO DI FINANZIAMENTO DEI COMUNI

Composizione delle entrate correnti dei Comuni per Regione (anno 2007)



L'ATTUALE ASSETTO DI FINANZIAMENTO DEI COMUNI

Distribuzione regionale dei trasferimenti ai Comuni per fonte (anno 2007)



I TRASFERIMENTI ERARIALI AGLI EELL

D.Lgs. 504/92

Fondi di parte corrente:

1. contributo ordinario: destinato al finanziamento dell'attivo corrente per i servizi indispensabili; la dotazione di base è data dalla somma dei precedenti contributi (ordinario e perequativo) e dal contributo finanziato con i proventi dell'addizionale ENEL per l'anno 1993
2. contributo consolidato: creato per riunire le risorse che prima del D.Lgs. 504/92 erano finalizzate al finanziamento di norme speciali di spesa e che costituivano finanziamenti integrativi in materia di personale o per nuove funzioni assegnate a seguito della soppressione degli enti inutili
3. contributo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale: nasce dalla necessità di una perequazione delle risorse di cui l'ente si approvvigiona direttamente attraverso la leva fiscale

I TRASFERIMENTI ERARIALI AGLI EELL

D.Lgs. 504/92

Fondi di parte capitale:

1. fondo ordinario per gli investimenti: ha la funzione di finanziare in modo diretto le spese in conto capitale destinate alla creazione di opere di preminente interesse sociale ed economico, e il suo ammontare è quantificato annualmente nella Legge Finanziaria
2. fondo nazionale speciale per gli investimenti: alimentato con i proventi della sala da gioco del Comune di Campione d'Italia, è destinato al finanziamento di opere pubbliche nei territori degli Enti locali i cui organi si siano sciolti per infiltrazioni mafiose o di quelli in gravi condizioni di degrado
3. fondo per lo sviluppo degli investimenti: destinato al finanziamento delle rate dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore della nuova normativa



L'assetto di finanziamento e perequazione delle Regioni nella legge 42/2009

GLI OBIETTIVI DELLA L.42/2009 DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE - 1

Rafforzamento dell'autonomia fiscale, attraverso:

- ✓ **Abolizione dei trasferimenti statali** e attribuzione alle Regioni di nuove risorse fiscali
- ✓ **Spazi più ampi** per attuare una **politica fiscale regionale**
- ✓ **Coinvolgimento delle Regioni nella lotta all'evasione**

GLI OBIETTIVI DELLA L.42/2009 DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE - 2

Rivisitare i criteri di intervento redistributivo dello Stato nei territori regionali, attraverso l'introduzione di un **sistema di perequazione** che garantisca i principi di *solidarietà*, di *coesione sociale* ma che allo stesso tempo *responsabilizzi* i singoli Enti sia nella raccolta fiscale che nelle modalità di erogazione dei servizi pubblici e ne *premi i comportamenti virtuosi ed efficienti*.

GLI OBIETTIVI DELLA L.42/2009 DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE - 3

Rivisitare i criteri di intervento redistributivo dello Stato nei territori regionali

- **Superamento** del criterio della **spesa storica** ("chi più spende più riceve dallo Stato")
- **Introduzione del criterio perequativo del fabbisogno per le funzioni di spesa regionali più importanti (sanità, assistenza sociale, istruzione)**, che assicura a ciascuna Regione un livello "giusto" di risorse a prescindere dal livello di capacità fiscale prodotta nel territorio
- **Introduzione del criterio perequativo della capacità fiscale per le altre funzioni di spesa**, che assicura a ciascuna Regione un livello di risorse differenziato a seconda dello specifico livello di capacità fiscale prodotta nel territorio ("chi è più ricco contribuirà alla solidarietà verso chi è più povero, ma resterà comunque più ricco")

GLI OBIETTIVI DELLA L.42/2009 DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE - 4

Maggiore responsabilizzazione degli Amministratori (purtroppo il voto dell'elettore da solo non basta!!) attraverso:


- ✓ **Superamento della spesa storica: le inefficienze del singolo Ente non sono più a carico di tutti**
- ✓ **Applicazione dei costi standard** per le funzioni di spesa regionale più importanti: **maggiore attenzione ai costi di erogazione dei servizi pubblici**
- ✓ **Applicazione della capacità fiscale** per le altre funzioni regionali: **incentivi ad ampliare la base fiscale attraverso la lotta all'evasione**
- ✓ **Misure premiali per gli enti più efficienti e sanzioni per gli enti inefficienti** (decadenza degli Amministratori, limitazioni alle spese, applicazione automatica della leva fiscale).

FEDERALISMO FISCALE

- FUNZIONI, FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE -

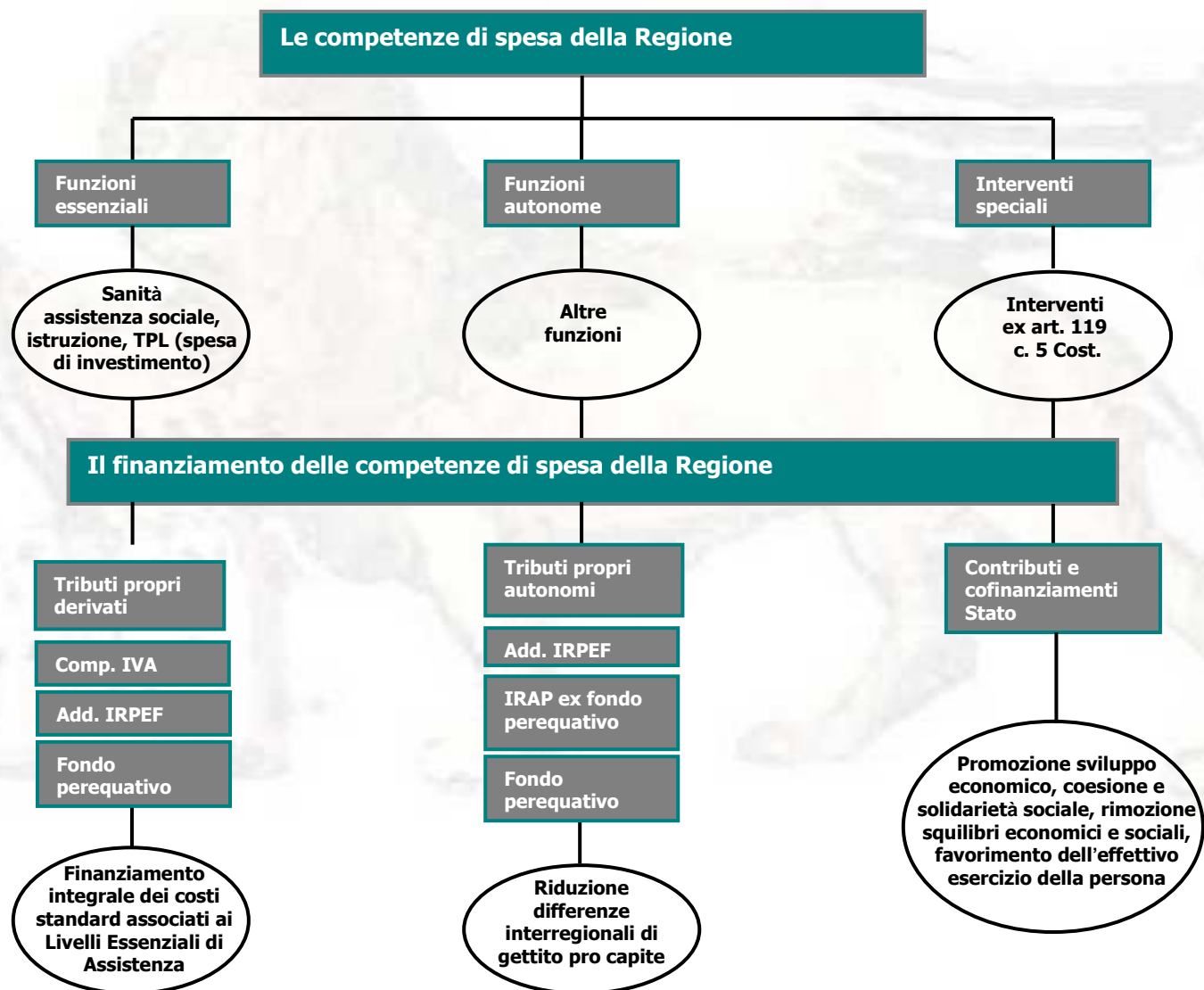
Funzioni e criteri perequativi: i contenuti

Principio fondamentale: ad ogni specifica funzione corrisponde uno specifico criterio perequativo

FUNZIONI DELLE REGIONI	CRITERI PEREQUATIVI	NATURA DEL FONDO PEREQUATIVO	PERIODO DI TRANSIZIONE
ESSENZIALI 	copertura integrale del fabbisogno determinato sulla base dei costi standard	verticale	5 anni
AUTONOME 	perequazione della capacità fiscale, che riduce ma non annulla le differenze di ricchezza tra le Regioni	orizzontale	5 anni
INTERVENTI SPECIALI	 esigenze di riequilibrio economico-sociale di cui al comma 5 dell'articolo 119		

FEDERALISMO FISCALE

- FUNZIONI, FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE -



FEDERALISMO FISCALE

- FUNZIONI, FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE -

Funzioni e finanziamento: i contenuti

Principio fondamentale: ad ogni specifica funzione corrisponde una specifica forma di finanziamento

FUNZIONI DELLE REGIONI	FORME DI FINANZIAMENTO
ESSENZIALI	Tributi propri derivati, addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione all'IVA, quote del fondo perequativo
AUTONOME	tributi propri autonomi e quote del fondo perequativo
INTERVENTI SPECIALI	contributi speciali statali, finanziamenti dell'UE e cofinanziamenti nazionali

LE FUNZIONI ESSENZIALI - 1

La legge delega indica come funzioni essenziali la **sanità**, l'**assistenza sociale** e, per quanto riguarda l'**istruzione**, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti (articolo 6, comma 1, lettera a), punto 1.

Le restanti funzioni in materia di istruzione potranno essere devolute alle sole Regioni che stipuleranno una specifica intesa con lo Stato.

Per tali funzioni dovranno essere assicurate ad ogni Regione le **risorse necessarie a garantire la copertura integrale del fabbisogno**.

Il fabbisogno sarà determinato sulla base dei **costi standard**: si dovranno distinguere i fattori strutturali ed oggettivi di costo dalle spese dovute ad inefficienze nella fornitura dei servizi. Solo i primi sono finanziabili dalla solidarietà interregionale, mentre le seconde dovranno trovare copertura attraverso lo sforzo fiscale autonomo o attraverso la riduzione delle risorse destinate alle altre funzioni di spesa.

LE FUNZIONI ESSENZIALI - 2

Il **trasporto pubblico locale**, pur non rientrando nel novero delle funzioni essenziali, dovrà essere finanziato tenendo conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale ed anche dei costi standard.

Per questa funzione di spesa, il modello perequativo è duplice: ispirato alla capacità fiscale, per il finanziamento della spesa di parte corrente; volto alla garanzia del fabbisogno standard, per il finanziamento della spesa in conto capitale.

LE FUNZIONI ESSENZIALI - 3

Lo schema perequativo per le funzioni essenziali prefigura un meccanismo di perequazione verticale (cioè con trasferimenti perequativi dallo Stato alle Regioni beneficiarie) che si articola in diverse fasi:

- abolizione dei trasferimenti statali nelle materie relative alle "funzioni essenziali";
- determinazione del costo standard di riferimento a livello nazionale;
- determinazione del fabbisogno di spesa regionale, pari al costo standard ponderato con gli elementi di bisogno ulteriori;
- attribuzione dell'IRAP e dei tributi propri derivati dedicati al finanziamento delle funzioni essenziali;
- attribuzione alle Regioni di una addizionale IRPEF che assicuri parziale e non prioritaria copertura del fabbisogno;
- determinazione del fabbisogno residuo di spesa ancora da coprire;

LE FUNZIONI ESSENZIALI - 4

- identificazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA che, applicata al gettito prodotto a livello regionale, consenta alla Regione con minor fabbisogno residuo di coprire integralmente il proprio fabbisogno standard di spesa;
- per costruzione tutte le altre Regioni, essendo più "povere" rispetto alla prima, applicando l'aliquota di equilibrio come sopra determinata sul proprio gettito IVA, non sono in grado di assicurare la copertura integrale del proprio fabbisogno standard;
- viene pertanto prevista l'istituzione di un fondo perequativo statale da ripartire tra le Regioni non autosufficienti e volto ad assicurare la copertura integrale della quota di fabbisogno residuo da finanziarie. Tale fondo perequativo viene finanziato attraverso una ulteriore quota di compartecipazione IVA, determinata in modo tale da generare esattamente le risorse necessarie nell'anno base per finanziare il fondo.

LE FUNZIONI ESSENZIALI - 5

La portata redistributiva della riforma in materia di istruzione potrebbe assumere dimensioni molto più rilevanti qualora venga data attuazione all'Intesa Stato-Regioni richiamata all'articolo 8, comma 3 della L.42/2009.

I presupposti per una ulteriore devoluzione di competenze, e contestualmente di risorse, alle Regioni in materia di istruzione sono stati posti dalla sentenza della Corte Costituzionale n.13 del 2004.

Questa sentenza, formulata in riferimento ad un rilievo di costituzionalità della legge finanziaria 2002 sollevato dalla Regione Emilia-Romagna, fornisce alcuni chiarimenti sui relativi ambiti di competenza di Stato e Regioni in tema di istruzione, alla luce delle modifiche del Titolo V della Costituzione intervenute nel 2001.

In particolare, la sentenza precisa che, relativamente alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, lo Stato debba limitarsi a determinare i principi organizzativi generali che spetta alle Regioni attuare con propria disciplina.

LE FUNZIONI ESSENZIALI - 6

Anche a seguito della sentenza costituzionale ora richiamata, Stato e Regioni hanno approvato nell'ottobre 2008 una Bozza di intesa in cui si chiariscono quali sono i nuovi compiti istituzionali dei diversi livelli di governo coinvolti.

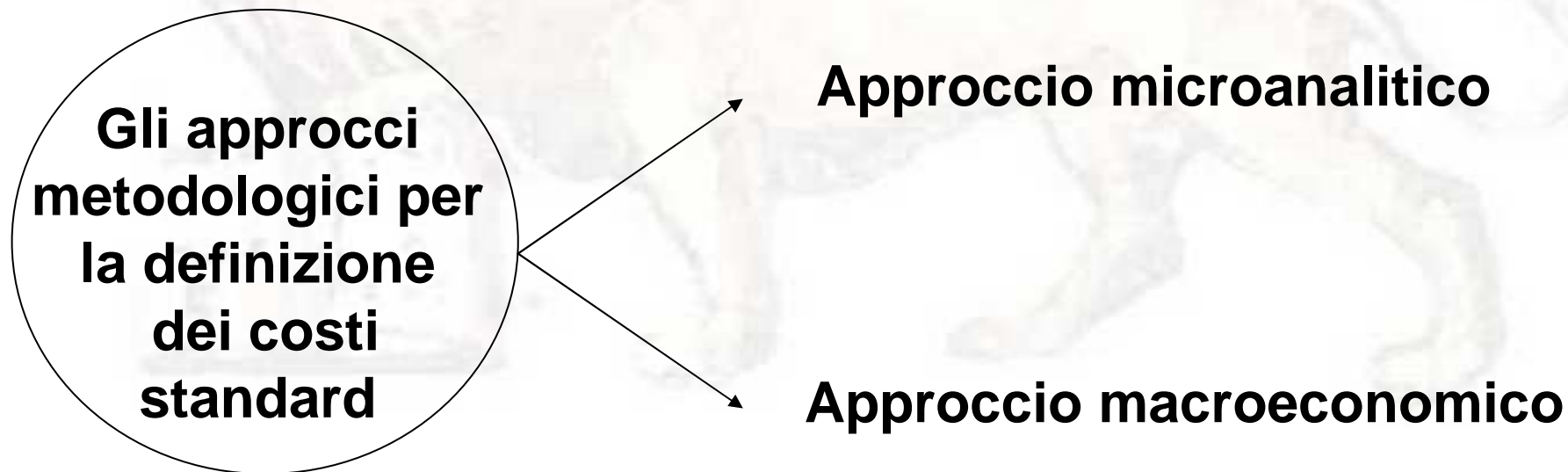
La Bozza di Intesa prevede che vi sia un passaggio di funzioni amministrative e organizzative dallo Stato alle Regioni: tra queste, la più rilevante sembra essere quella che attribuisce alle Regioni il compito di assegnare il personale e le “*risorse economiche e strumentali*” alle istituzioni scolastiche sulla base dei principi generali fissati dallo Stato. A tale proposito si fa esplicito riferimento alla possibilità che per l'esercizio di queste funzioni sia trasferito dallo Stato il personale degli Uffici scolastici regionali.

La Bozza prevede esplicitamente che il personale dirigente, quello docente e quello amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA) restino alle dipendenze dello Stato, con un trattamento economico fissato dai contratti nazionali ed eventualmente dalla contrattazione integrativa, anche di livello regionale.

FEDERALISMO FISCALE

- COSTI STANDARD: NOZIONI E APPROCCI -

Il **costo standard** rappresenta il costo di riferimento della produzione di un oggetto o di un servizio in condizioni di efficienza produttiva; il costo standard non è mai il costo minimo, bensì il costo medio dei processi efficienti.



FEDERALISMO FISCALE

- COSTI STANDARD: NOZIONI E APPROCCI -

Approccio microanalitico

L'approccio considera per ogni singola prestazione il relativo costo specifico efficiente, per poi risalire per sommatoria dei costi delle prestazioni comprese nei LEP alla determinazione del fabbisogno complessivo e del suo riparto tra le regioni.

Limiti:

- assenza di correlazione con la dimensione dell'intervento pubblico definita politicamente;
- necessità di disporre di una base dati imponente e omogenea, che richiede un aggiornamento costoso;
- differenze nelle modalità di erogazione delle prestazioni.



Difficoltà di pervenire ad esiti condivisi

FEDERALISMO FISCALE

- COSTI STANDARD: NOZIONI E APPROCCI -

Approccio macroeconomico

L'approccio consiste nella definizione iniziale dell'ammontare di risorse complessive per macrofunzioni, per poi ripartire tali risorse tra le Regioni sulla base di determinanti di fabbisogno oggettivi facilmente misurabili e abbastanza stabili nel tempo

Pregi:

- correlazione con la dimensione dell'intervento pubblico definita politicamente;
- fabbisogno informativo limitato ;
- minimizzazione dei costi e dei tempi del processo decisionale

LE FUNZIONI AUTONOME - 1

Il modello perequativo per le **funzioni autonome** non è quello della garanzia di copertura integrale del fabbisogno standard ma è quello ispirato al criterio della perequazione della **capacità fiscale** di cui all'articolo 119, comma 3 della Costituzione, che riduce senza annullare la differenza di risorse fiscali pro capite di ogni regione rispetto alla media nazionale.

La conseguenza di questo principio perequativo è l'abbandono della spesa storica e la garanzia che le risorse complessive (tributi +/- trasferimenti perequativi) non **dovranno alterare l'ordinamento iniziale delle Regioni in termini di capacità fiscale**. Ne deriva che le Regioni più ricche prima della perequazione devono restare tali anche a seguito dei trasferimenti perequativi e così le più povere. Questa clausola rappresenta al contempo una garanzia di equità, trasparenza e certezza degli esiti perequativi.

Quale sarà l'entità della riduzione delle differenze di capacità fiscale? Saranno i decreti delegati a stabilirla. Il coefficiente di perequazione potrà teoricamente oscillare tra lo 0 ed il 100%

LE FUNZIONI AUTONOME - 2

Lo schema perequativo si articola nelle seguenti fasi:

- 1.abolizione dei trasferimenti statali nelle materie relative alle "funzioni autonome". L'articolo 8 della legge delega salvaguarda dall'abolizione le risorse dell'ex fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.
- 2.determinazione dell'aliquota di equilibrio dell'addizionale Irpef, cioè l'aliquota media nazionale che consente, applicata alla base imponibile media nazionale, di avere per il complesso delle Regioni entrate pari alla spesa complessiva dei trasferimenti aboliti
- 3.a ciascuna regione viene attribuito il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF determinato applicando al proprio reddito imponibile IRPEF l'aliquota di equilibrio;
- 4.si procede quindi alla perequazione della capacità fiscale, cioè alla solidarietà finanziaria che si esplica nella riduzione delle differenze. Le Regioni che presentano un gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore, in termini pro capite, alla media nazionale, cedono parte di questa eccedenza a favore del Fondo di perequazione nazionale. Viceversa accade per le Regioni che hanno un gettito inferiore alla media nazionale.

LE FUNZIONI AUTONOME - 3

Una quota del fondo perequativo alimentato dai flussi di contribuzione delle Regioni con capacità fiscale superiore alla media sarà attribuito alle Regioni di minore dimensione demografica, con la finalità di compensare le diseconomie di scala che le Regioni meno popolate affrontano nella produzione dei servizi pubblici.

GLI INTERVENTI SPECIALI

Finalità perseguite: promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni

Criteri prioritari: realtà socio economica, deficit infrastrutturale, diritti della persona, collocazione geografica degli enti, prossimità al confine con altri Stati e RSS, territori montani ed isole minori, promozione sviluppo economico e sociale.

I criteri di utilizzo delle risorse sono oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata (non più scelte unilaterali dello Stato!).

LA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

Preliminare all'attuazione del federalismo fiscale

Ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale, ferroviaria, la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali.

L'obiettivo della perequazione infrastrutturale è quello di **riequilibrare la dotazione infrastrutturale del Paese, per assicurare a tutti i territori di "partire" nelle medesime condizioni.**



L'assetto di finanziamento e perequazione degli Enti Locali nella legge 42/2009

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Classificazione delle spese degli EELL (art. 11, c. 1, lett. a):

1. SPESE FONDAMENTALI, individuate con riferimento alla lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. dalla legislazione statale (cd. Codice delle Autonomie)
2. SPESE NON FONDAMENTALI
3. INTERVENTI SPECIALI, finanziate con i contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti UE e con i cofinanziamenti nazionali

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Il finanziamento per le **spese fondamentali** consiste in:

- tributi propri
- compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, senza vincolo di destinazione
- addizionali a tributi erariali e regionali, la cui manovrabilità tiene conto delle fasce demografiche dei soli comuni
- fondo perequativo, le cui modalità di ripartizione sono regolate dall'articolo 13

Per tali spese vi è la garanzia del **finanziamento integrale** con riferimento al **fabbisogno standard**

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Per quanto riguarda i **Comuni**, le spese fondamentali sono **prioritariamente** finanziate mediante:

- gettito derivante da una compartecipazione all'IVA
- gettito derivante da una compartecipazione all'IRPEF
- imposizione immobiliare, ad esclusione della tassazione patrimoniale sull'abitazione principale

Per quanto riguarda le **Province**, le spese fondamentali sono **prioritariamente** finanziate mediante:

1. gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma
2. compartecipazione ad un tributo erariale

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Il finanziamento per le **spese non fondamentali** consiste in:

- tributi propri
- compartecipazioni al gettito di tributi, non specificati, e dunque potrebbe ritenersi anche regionali
- fondo perequativo

L'intervento perequativo è riferito espressamente alla **capacità fiscale per abitante**, senza alcuna garanzia di finanziamento integrale

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Per le **funzioni fondamentali** il fondo perequativo è dato da:

FABBISOGNI STANDARD – ENTRATE STANDARD

Il fondo perequativo viene ripartito in base a:

1. un **indicatore di fabbisogno finanziario** (per la parte corrente)
2. **indicatori di fabbisogno di infrastrutture** (per la parte in conto capitale)

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Per le **funzioni non fondamentali** il fondo perequativo è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una certa soglia demografica (da individuare), *“del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative”*

QUESTIONI APERTE: individuazione del/dei tributo/i da perequare (addizionale Irpef?)

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

In attesa della definizione delle funzioni fondamentali da parte del legislatore statale (cd. Carta delle Autonomie), la legge delega prevede un **periodo transitorio** in cui:

- il fabbisogno delle funzioni di Comuni e Province è finanziato considerando l'**80%** delle spese come fondamentali e il **20%** di esse come non fondamentali
- vi è un **elenco provvisorio** delle funzioni fondamentali per Comuni e Province

Non è chiaro che cosa avvenga se in un ente la somma delle spese riferite alle funzioni fondamentali dell'elenco provvisorio supera l'80% del totale

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Lo **schema di DDL sulle Autonomie** approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 novembre 2009 e ora all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera (A.C. 3118) **elenca direttamente le funzioni fondamentali** distintamente per Comuni, Province e Città metropolitane.

Per quanto riguarda i **Comuni**, la comparazione con le norme transitorie della Legge 42/2009 evidenzia chiaramente che **quello previsto dal DDL Autonomie è sostanzialmente più ampio**: sono infatti comprese funzioni esplicitamente escluse dalla Legge 42/2009 o neppure menzionate.


Per quanto riguarda le **Province**, vi è una maggiore sovrapposizione tra i due elenchi, ad eccezione della gestione dei servizi locali sovracomunali e dell'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni e alle forme associative.

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Un problema molto discusso è se il finanziamento delle funzioni amministrative svolte dagli Enti locali debba essere garantito alle Regioni che poi lo distribuiscono secondo propri criteri agli Enti locali, o agli Enti locali stessi.

Qualora le funzioni fondamentali dell'Ente locale implicino **spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera m) rientranti in materie di competenza legislativa regionale**, il relativo finanziamento non può essere attribuito direttamente all'Ente locale, ma deve essere previsto in capo alla Regione che dovrà prevedere, a favore dell'Ente locale, adeguate modalità di finanziamento a copertura integrale della spesa.

La norma transitoria della Legge 42/2009 prevede che le fonti di finanziamento per le funzioni fondamentali, complessivamente considerate, siano costituite dall'autonomia tributaria dell'ente, dal fondo perequativo e da partecipazioni solo a tributi erariali.



L'autonomia tributaria di Regioni ed Enti Locali nella legge 42/2009

Autonomia tributaria: i principi sanciti dalla legge 42/09

- razionalità e coerenza;
- continenza
- semplificazione e riduzione del numero degli adempimenti fiscali;
- trasparenza del prelievo;
- adeguatezza e certezza delle risorse disponibili;
- salvaguardia della progressività del sistema tributario e del rispetto della capacità contributiva;
- divieto di doppia imposizione;
- correlazione tra prelievo fiscale e beneficio;
- esclusione di interventi su imponibili che non siano del proprio livello di governo privi di compensazione
- adeguata flessibilità fiscale
- sussidiarietà fiscale

Potestà normative per i tributi regionali - 1

Il sistema costruito dalla legge delega in materia di tributi propri degli enti territoriali appare di complessa lettura, perché formato da diverse disposizioni di non facile coordinamento



Potestà normative per i tributi regionali - 2

Questa prima ripartizione di potestà normative tra Stato e Regioni, tra le diverse soluzioni consentite dal dettato costituzionale, sembra sceglierne una di carattere accentuatamente centralista.

La Legge Delega interviene in una situazione formatasi sotto il previgente assetto costituzionale, in cui:

- la potestà dello Stato in materia di tributi degli enti territoriali era pressoché esclusiva (C.Cost. 296/2003 e successive);
- il sistema tributario era cristallizzato dalla mancanza dei principi fondamentali di coordinamento (C.Cost. 37/2004).

Con riguardo ai tributi regionali già esistenti, non sembra prevista la possibilità di una loro integrale devoluzione alla potestà normativa delle Regioni. Essi dovrebbero perciò restare nell'ambito dei tributi propri "derivati", pur in un quadro di maggiore autonomia nella programmazione fiscale.

Potestà normative per i tributi regionali - 3

Per quanto riguarda i “nuovi tributi”, in astratto erano possibili 2 soluzioni:

- a) costruire un sistema di ripartizione delle potestà normative, attribuendo alle Regioni la prerogativa di istituire in piena autonomia tributi correlati al territorio o alle funzioni assegnate;
- b) Perpetuare il criterio, individuato come provvisorio dalla Corte Costituzionale, dell’“occupazione” del presupposto da parte della legge statale con la sua conseguente sottrazione all’autonomia regionale.

La delega ha chiaramente scelto la seconda soluzione, prevedendo che i tributi propri “in senso stretto” possano colpire solo “*presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale*”.

È quindi ipotizzabile che anche in futuro lo Stato possa istituire tributi erariali su presupposti collegati al territorio regionale e alle funzioni svolte dalle Regioni (corsa all’occupazione dei presupposti??).

Potestà normative per i tributi regionali - 4

Per quanto riguarda i “nuovi tributi”, cosa significa che essi possono colpire solo *“presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale”*?

Si noti, a riguardo, che esiste uno stretto collegamento tra questa previsione ed il principio generale che vieta ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto (art. 1, lettera o)).

L'espressione “presupposti”, che ha sostituito quella di “basi imponibili” contenuta nel DDL, è tecnicamente corretta, ma darà sicuramente adito a conflitti tra Stato e Regioni, perché molto spesso non è chiaro il presupposto di un tributo (basti pensare al caso dell'IRAP).

Potestà normative per i tributi regionali - 5

Anche laddove il presupposto sia chiaramente definito, deve ritenersi che la potestà autonoma regionale si estenda subito oltre i confini del presupposto statale, oppure che esistano aree comunque sottratte al legislatore regionale?

Ad esempio, nelle imposte sul reddito il presupposto è il possesso del reddito rientrante nelle sei categorie reddituali (art. 1 TUIR). Deve quindi ritenersi che la Regione possa istituire un tributo proprio "in senso stretto" su un reddito (naturalmente manifestante un collegamento reale o personale con il territorio) non ricompreso nella elencazione delle sei categorie (es: plusvalenze da cessione ultraquinquennale di un'abitazione), oppure che tutto il presupposto "possesso del reddito" sia stato "occupato" dallo Stato? O ancora, che per definizione tutte le entrate che lo Stato non ha tassato nel TUIR non manifestano capacità contributiva reddituale?

Potestà normative per i tributi regionali - 6

La potestà regionale incontra anche i limiti derivanti dall'ordinamento comunitario. Oltre alle regole generali, viene qui in considerazione il problema della compatibilità della fiscalità di vantaggio degli organismi sub statali con gli stringenti principi comunitari in materia di aiuti di stato fiscali.

La questione è stata esaminata dalla CGCE nei casi Azzorre (causa 88/03) e Paesi Baschi (cause da 428/06 a 434/06).

Un intervento assume la natura di aiuto di stato, e quindi non risulta compatibile con l'ordinamento comunitario, quando:

- ha natura selettiva e non generalizzata;
- l'Ente che adotta la politica fiscale non dispone di una adeguata autonomia istituzionale, procedurale ed economica, con particolare riguardo alla circostanza che l'Ente benefici di compensazioni palesi o occulte da parte dello Stato a fronte delle riduzioni di prelievo fiscale accordate.

I criteri di territorializzazione dei tributi

“le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al **principio di territorialità**. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1. del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi;
2. della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;
3. del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;
4. della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;
5. delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale”

- molti problemi ancora aperti
- analogia con il problema della ripartizione e del coordinamento dei poteri impositivi degli stati nazionali → tensione tra *principio della fonte* e *principio della residenza*

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

- *“la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti” (art. 12, c. 1, lett. a))*
- secondo la successiva lett. g) uno dei principi e criteri direttivi è la *“previsione che le regioni, nell’ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane sul proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali”*
- ciò anche in attuazione del principio di cui all’art. 1, lett. q), secondo cui la legge regionale può, *“con riguardo ai presupposti non già assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali”*

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

- sussiste pertanto una concorrenza di potestà dello Stato e delle Regioni
- sembra che nella ripartizione delle potestà con riferimento all'occupazione dei presupposti impositivi, la potestà regionale sia residuale
- esiste una differenza tra la funzione dello Stato che "individua" i tributi propri degli EELL e quella delle Regioni che invece li "istituiscono"?
- la questione può essere risolta esaminando i rispettivi ambiti di autonomia riconosciuti agli EELL

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

- con riferimento ai **tributi aventi fonte nella legge statale**, è previsto che tale legge definisca presupposti, soggetti passivi e basi imponibili nonché, *“garantendo una adeguata flessibilità”*, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale
- con riferimento ai **tributi di fonte regionale**, invece, la legge delega si limita a prevedere che la legge debba specificare *“gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali”*
- con riferimento a tutti questi tributi, è comunque previsto che gli EELL, *“nei limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote ... e introdurre agevolazioni”*

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

- le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali saranno finanziate, tra gli altri, “*dalla **imposizioni immobiliare**, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo*”, come attualmente prevista ai fini ICI
- si tratterebbe di un tributo proprio disciplinato dalla legge statale, probabilmente “*in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti*”

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

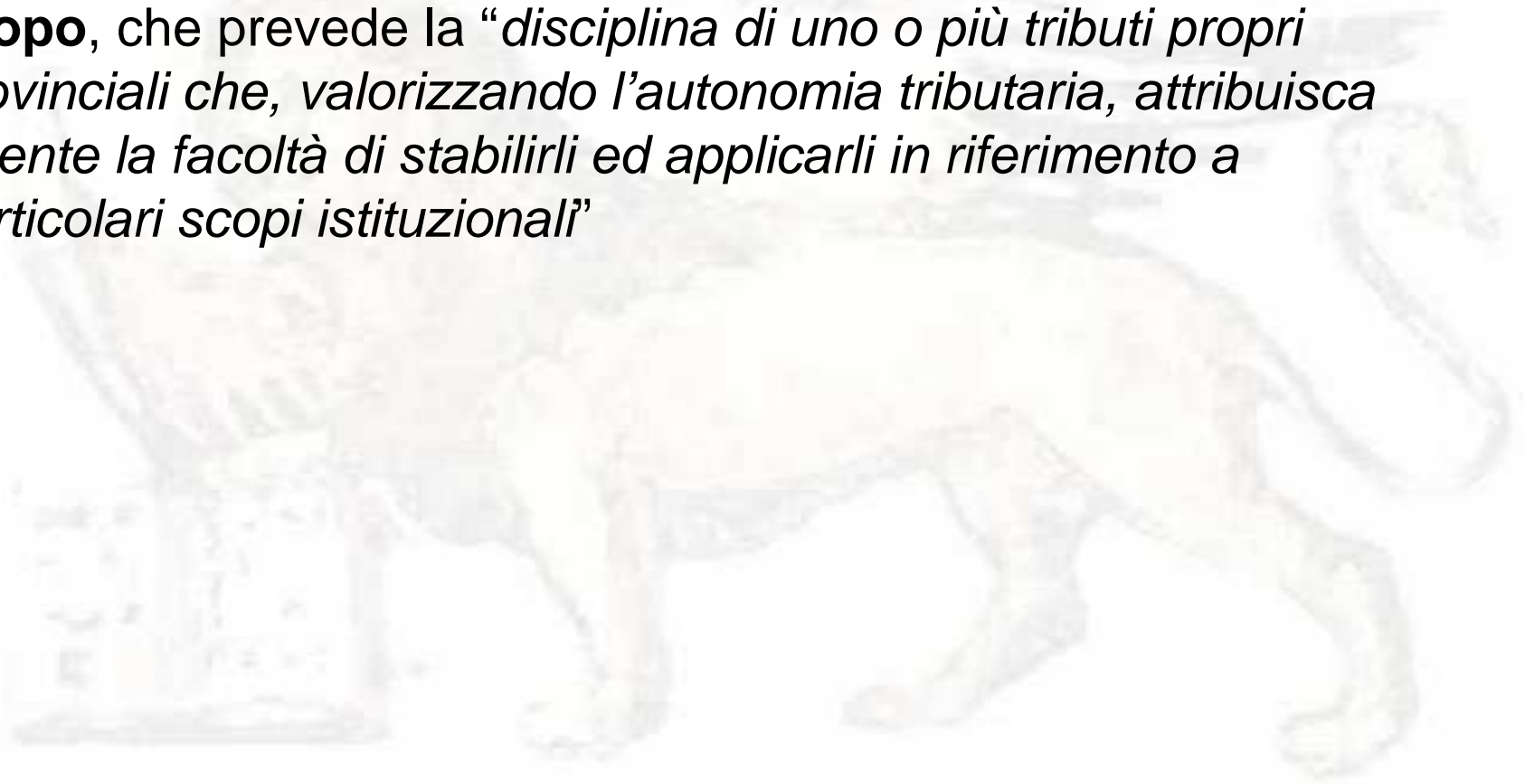
- la legge delega non impedisce che sia introdotta un'**imposta sui conduttori delle abitazioni** (cd. *taxe d'habitation*): l'imponibile dovrebbe sempre essere il valore patrimoniale ai fini ICI, dovrebbe valere anche per le abitazioni date in locazione
- la *ratio* di tale imposta sta nel fatto che la maggioranza delle spese comunali è a vantaggio degli **abitanti in quanto fruitori** di tutti i servizi alla persona (asili, scuole, assistenza, ...) e di buona parte dei servizi invisibili (arredo urbano, viabilità, vigilanza, ...)
- la TARSU (almeno fino al passaggio alla TIA) potrebbe essere inglobata nell'imposta sui conduttori, attuando una semplificazione del rapporto tributario

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

- la legge delega prevede che i decreti attuativi disciplinino uno o più **tributi comunali di scopo** che *“valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli ed applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana”*
- si tratta di tributi di fonte statale
- per quanto attiene al presupposto e alla struttura di tali tributi la delega è in bianco (imposta di soggiorno?)
- è solo possibile supporre che non verrà riproposto uno schema analogo a quello dell'attuale tributo di scopo, sia in ragione del fatto che la tassazione immobiliare sarà chiamata a finanziare le funzioni fondamentali, sia per lo scarsissimo successo riscontrato dal modello vigente, soprattutto in ragione dei forti vincoli previsti per il Comune (copertura fino ad un massimo del 30% delle spese, determinate opere pubbliche, obbligo di iniziare l'opera entro un biennio, prelievo di durata al massimo quinquennale per ciascuna opera)

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

- ancora più concisa è la norma relativa ai **tributi provinciali di scopo**, che prevede la *“disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli ed applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali”*



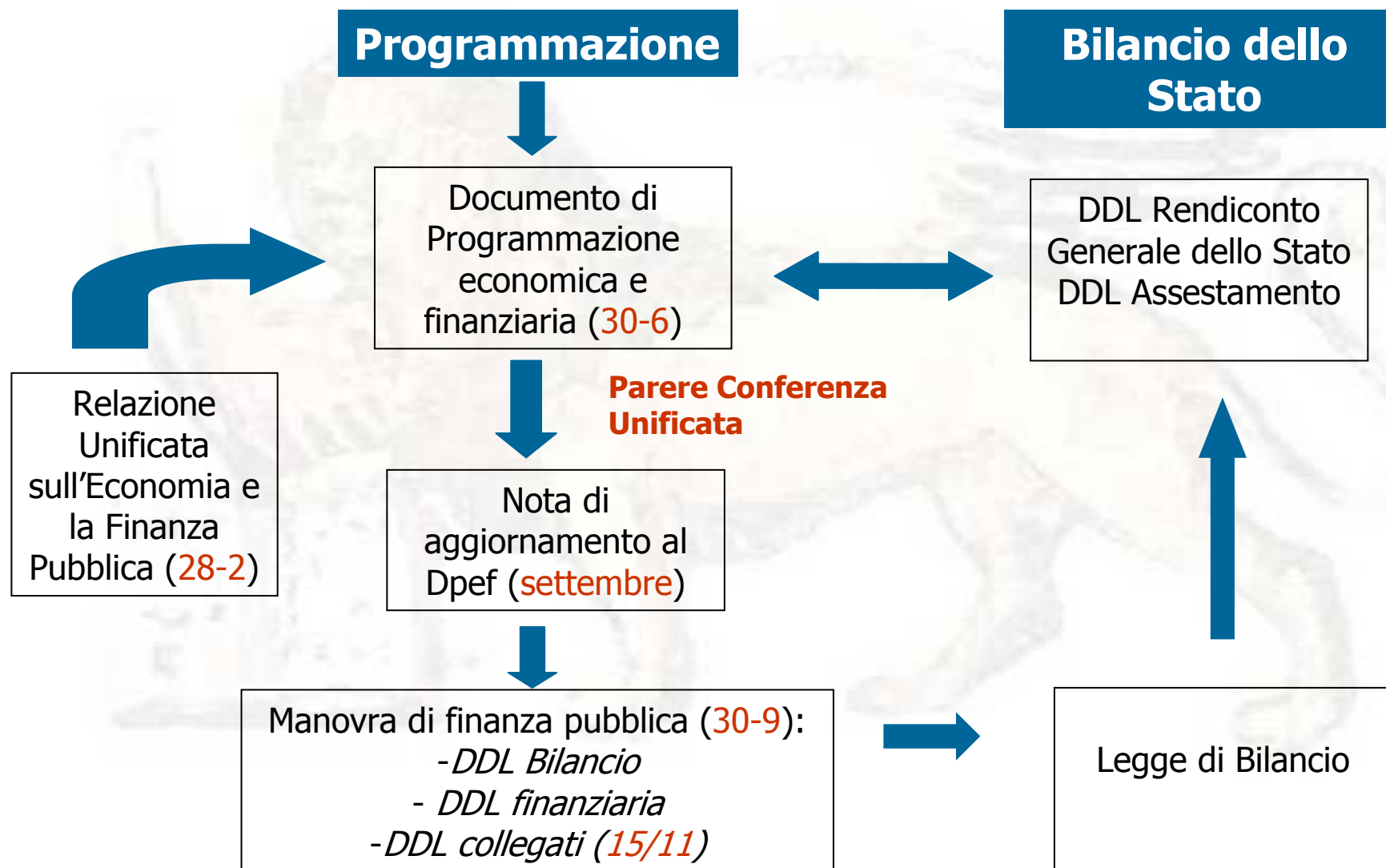
L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI

- l'art. 12 lett. c) prevede che i decreti delegati dovranno definire *“le modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali ... sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da **tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma**”*
- le funzioni fondamentali delle province (nel campo dei trasporti, della tutela ambientale, della gestione del territorio) si coniugano bene con il mantenimento dell'attuale sistema impositivo, fondato sull'imposta RC auto e sull'IPT
- le ipotesi di nuovi tributi dovranno tenere conto dell'eventualità che essi possano colpire direttamente o indirettamente la mobilità delle persone e delle merci, sollevando problemi di compatibilità con le norme costituzionali e comunitarie in materia di libera circolazione

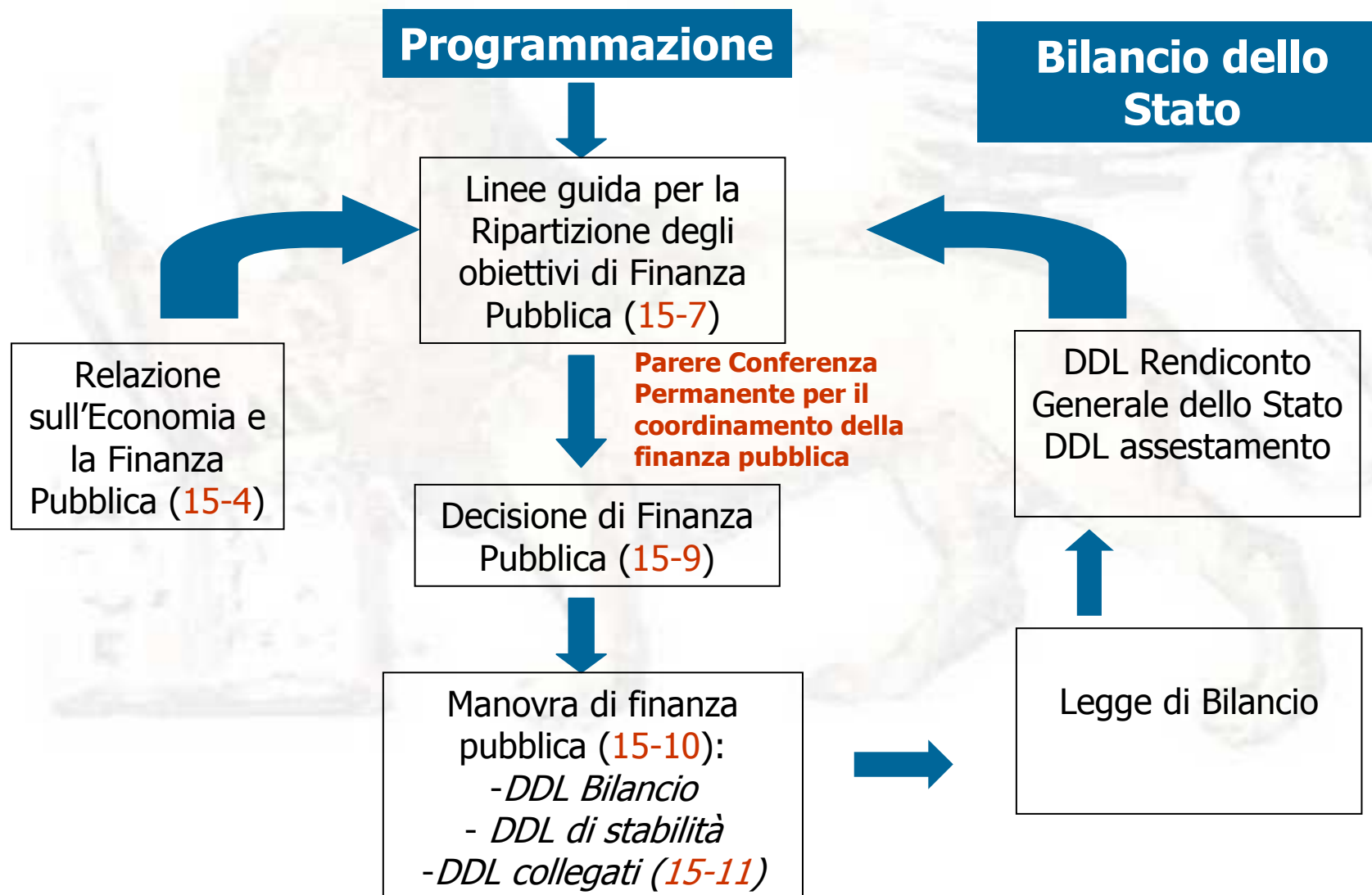


Il coordinamento della finanza pubblica nella legge 42/2009

CICLO E STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NELLA L. 468/1978



CICLO E STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NELLA L. 196/2009



I VANTAGGI DEL NUOVO CICLO DI PROGRAMMAZIONE

- Maggiore collegamento tra i documenti di programmazione e la manovra di bilancio
- Maggiore attendibilità e certezza delle stime su cui programmare la manovra di bilancio
- Maggiore trasparenza: è evidente il contributo di ogni sottosettore al conseguimento degli obiettivi macroeconomici individuati

Restrizioni introdotte dalla L. 196/2009 rispetto alla L. 42/2009

La L. 196/2009 (art. 10) prevede un PARERE della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e quindi delle Regioni, sulle linee guide predisposte dal Governo per la suddivisione degli obiettivi tra livelli di governo.



La L. 42/2009 (art. 5) prevede il CONCORSO della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ALLA DEFINIZIONE degli obiettivi di finanza pubblica per comparto.

Il potere della parola "concorso" che esprimeva un ruolo nuovo della Conferenza Unificata, preliminare alla definizione degli obiettivi, è stato fortemente ridimensionato nella L. 196/2009. Il ruolo delle Regioni resta simile a quello attuale, definito dalla L. 468/78, in cui esprimono il parere su un documento già predisposto dal Governo.

Restrizioni introdotte dalla L. 196/2009 rispetto alla L. 42/2009

La L. 196/2009 (art. 10) prefigura la definizione di un unico obiettivo di saldo per l'intero comparto delle Amministrazioni locali



La L. 42/2009 (art. 18) sembra riferirsi invece ad una disaggregazione più ampia

Il Patto di convergenza

- Il tema dei meccanismi di raccordo tra livelli di governo viene ripreso all'articolo 18 della L. 42/2009.
- La legge delega prevede che, nell'ambito del disegno di legge Finanziaria (e in accordo con gli obiettivi del DPEF), il Governo (previa confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata) proponga norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di Governo.

Armonizzazione dei sistemi contabili - 1

- Necessità di trasparenza, omogeneità, confrontabilità e aggregabilità dei flussi finanziari degli enti
- necessità per tutti gli aspetti conoscitivi del federalismo e per un più agevole processo di consolidamento dei conti pubblici (anche ai fini del PSC)
- trasparenza, completezza e omogeneità della rendicontazione non sono in contrasto con l'autonomia nella condotta finanziaria dei vari enti. Resta salvaguardata l'autonomia contabile del singolo ente

Armonizzazione dei sistemi contabili - 2

- Le Regioni contrariamente a Comuni e Province non utilizzano modelli contabili standardizzati
- La legge nazionale rimanda a specifiche leggi regionali di contabilità. Nel recepire le disposizioni del D.lgs. 76/2000, le Regioni hanno disciplinato con leggi regionali i propri ordinamenti contabili con criteri metodologici diversi, ponendo l'attenzione maggiormente o sulle funzioni obiettivo (bilancio più attento alle politiche regionali) o sui centri di responsabilità (bilancio di tipo amministrativo-gestionale).
- Si riscontra per talune Regioni una non corrispondenza rispetto alla classificazione funzionale COFOG (Classification of functions of governments) adottata a livello nazionale
- è quindi necessaria una complessa riclassificazione dell'ISTAT che richiede tempo e risorse, con conseguenti notevoli ritardi nella disponibilità di dati utilizzabili.

Armonizzazione dei sistemi contabili - 3

- Comuni e Province hanno invece sistemi standardizzati (i certificati di conto consuntivo previsti dal DPR 194/1996 e rilevati dal Ministero dell'Interno) per competenza e per cassa
- tuttavia il livello di esaustività dei dati (pur elevato) varia di regione in regione: nonostante la penalizzazione per il mancato invio dei dati ogni anno si rilevano inadempienze
- diviene quindi necessario ricostruire, tramite riporto all'universo, i dati relativi agli enti inadempienti
- si verificano spesso errate contabilizzazioni dei singoli enti

Armonizzazione dei sistemi contabili: possibili soluzioni - 1

Formazione di gruppi di lavoro e di specifici tavoli tecnici tra le Amministrazioni centrali e Locali interessate per:

1. Omogeneizzare i bilanci, per renderli confrontabili ed aggregabili;
2. correggere i dati secondo una metodologia condivisa;
3. Evidenziare le poste rilevanti per il federalismo e verificarne l'attendibilità
4. Se necessario proporre nuove norme.

Ma occorre una forte volontà politica di raggiungere la standardizzazione delle contabilità, di fornire informazioni sulle pubbliche amministrazioni stesse e sulle società da esse controllate.

Armonizzazione dei sistemi contabili: possibili soluzioni - 2

- Il DDL “Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica” prevede l’inserimento in una banca dati unitaria presso la RGS (accessibile a tutte le Amministrazioni), con modalità da definire in sede di Conferenza Unificata, dei dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i bilanci consuntivi
- prevede inoltre l’adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, come nel Bilancio dello Stato
- si potrebbero avere come riferimento i primi due o tre livelli della classificazione comunitaria mentre, a livello di maggiore dettaglio, ciascuna amministrazione potrebbe individuare una base più analitica

Le clausole di salvaguardia finanziaria - 1

L' art. 28 rappresenta una norma di chiusura, che dovrebbe garantire la compatibilità della riforma del federalismo fiscale con il quadro normativo del Patto di stabilità e crescita.

Il comma 1 prevede che l'attuazione della legge in questione deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e Crescita

In modo simile, il comma 2, lettera b) stabilisce che i decreti legislativi di cui alla delega hanno il compito di assicurare che sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva, anche nel corso della fase transitoria.

Le clausole di salvaguardia finanziaria - 2

Si tratta di clausole di salvaguardia finanziaria che sembrano riferirsi all'impatto complessivo della delega e che richiamano, da un lato, indicatori di sintesi dell'andamento della finanza pubblica (quali il deficit, il debito e gli altri indicatori utilizzati dal Patto di stabilità e crescita nel prevedere eccezioni alle regole generali del 3% per il deficit e il 60% per il rapporto debito pubblico /Pil) e, dall'altro, indicatori di stabilità macroeconomica posti dal Governo (tra cui viene espressamente richiamata la pressione fiscale).

Naturalmente la portata dei due riferimenti è diversa: nel caso del comma 1 il riferimento è ad un trattato europeo vincolante per l'Italia, mentre nel caso del comma 2) lettera b) il riferimento è ad un impegno politico non vincolante assunto da Governo (e poi ratificato dal Parlamento con la Legge Finanziaria).

Premi e sanzioni - 1

Art. 17

e) introduzione di un **sistema premiante** nei confronti degli enti che assicurano:

un'elevata qualità dei servizi;

un livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti;

ovvero degli enti che:

partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale,

incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile;

Premi e sanzioni - 2

e) (segue)

introduzione nei confronti degli **enti meno virtuosi** rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un **sistema sanzionatorio** che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti ... atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto:

di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche;

di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie;

Premi e sanzioni - 3

e) (segue)

- ... provvedimenti atti a raggiungere gli obiettivi, fra i quali:
 - l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente
 - l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva

Premi e sanzioni - 4

e) (segue)

previsione di **meccanismi automatici sanzionatori** degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi:

di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario;

di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Tra i casi di “gravi violazioni di legge” di cui all’articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un **grave dissesto** nelle finanze regionali.



Il “federalismo demaniale” nella legge 42/2009

IL PATRIMONIO PROPRIO DI REGIONI ED EELL

- art. 119, c. 6, Cost.: *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.”*
- il decreto attuativo dovrà stabilire i **criteri generali** per l'attribuzione del patrimonio proprio sulla base dei principi e criteri direttivi dell'art. 19 della legge delega:
 - *“attribuzione **a titolo non oneroso** ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle **dimensioni territoriali**, alle **capacità finanziarie** e alle **competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate** dalle diverse regioni ed enti locali”*
 - criterio della **territorialità** (per i beni immobili)
 - l'attribuzione dei beni dovrà avvenire **previa concertazione in sede di Conferenza Unificata**
 - individuazione delle **tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti** (compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale)

I BENI IMMOBILI DI PROPRIETA' DELLO STATO

BENI DEMANIALI

(Beni che, per natura o per legge, soddisfano direttamente i bisogni collettivi e che quindi sono sottoposti a vincoli speciali)

Demanio Marittimo (inclusi porti) (1)

Demanio Militare (2)

Demanio Idrico (3)

Demanio Aeronautico Civile

Demanio Stradale

Demanio Storico Artistico

(1) Esclusa Sicilia in quanto il Demanio Marittimo è stato trasferito in proprietà alla Regione stessa

(2) Tale demanio comprende le opere permanenti destinate alla difesa nazionale: fortezze, piazzeforti, installazioni missilistiche, le linee fortificate e trincerate, porti e aeroporti militari, ferrovie e funivie militari, ricoveri antiaerei

(3) Escluso il demanio idrico in Sicilia, Sardegna e Trentino Alto Adige di proprietà delle Regioni stesse

BENI PATRIMONIALI

(Tutti i beni non demaniali, senza vincoli speciali)

Indisponibile

Beni patrimoniali dello Stato che per legge o per uso sono destinati a scopi pubblici

Miniere

Usi Governativi e pubblici

**Dotazioni Presidenza
Repubblica**

**Edilizia residenziale
Pubblica (residuale)**

Beni Italiani all'estero

Disponibile

Costituito dai beni ai quali non si applica la disciplina dei beni demaniali né quella dei beni patrimoniali indisponibili ma quella ordinaria del Codice Civile ex art.826/1 e 828/1.

LO SCHEMA DI D.LGS: L'ITER DI FORMAZIONE

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 17 dicembre 2009, ha approvato in via preliminare uno schema di decreto legislativo diretto ad attuare il cd. “federalismo demaniale”.

Un testo successivo dello schema di decreto in parte modificato con gli emendamenti di UPI e ANCI e accompagnato da una relazione del Governo contenente le motivazioni del **mancato raggiungimento dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata** (ma accompagnato dal parere favorevole della Conferenza Stato-Città) è stato trasmesso al Senato in data 18 marzo 2010 per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

Anche la Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale (cd. “bicameralina”) dovrà esprimere il parere sul provvedimento.

Entro il **21 maggio 2010** il decreto dovrà essere definitivamente emanato.

LO SCHEMA DI D.LGS: I CRITERI PER L'ASSEGNAZIONE DEI BENI

I criteri per l'attribuzione a Enti locali e Regioni dei beni immobili appartenenti allo Stato sono i seguenti:

- **sussidiarietà, adeguatezza e territorialità**: i beni statali sono attribuiti in prima istanza ai Comuni, in virtù del loro radicamento sul territorio; nel caso in cui l'entità o la tipologia dei singoli beni trasferiti richiedano una gestione unitaria, tali beni vengono attribuiti a livelli di governo superiori;
- **semplificazione**: i beni trasferiti possono essere inseriti dalle Regioni e dagli Enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 del D.L. 112/2008;
- **capacità finanziaria**: gli enti a cui i beni statali vengono attribuiti devono disporre di idonea capacità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene;
- **correlazione con competenze e funzioni**: deve sussistere una connessione tra le competenze e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene;
- **valorizzazione ambientale**: la valorizzazione del bene è realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

LO SCHEMA DI D.LGS: LA PROCEDURA PER L'ASSEGNAZIONE DEI BENI

L'attribuzione a Enti locali e Regioni dei beni immobili appartenenti allo Stato avviene sulla base del seguente **iter procedurale**:

- inserimento in appositi **elenchi** dei beni statali individuati ai fini dell'attribuzione ad uno o più livelli di governo territoriale; tali elenchi sono adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa sancita in Conferenza Unificata;
- le Regioni e gli Enti locali che intendono acquisire i beni statali inseriti negli elenchi presentano entro 30 giorni dalla data di pubblicazione in GU dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri un'**apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio**;
- entro i successivi 30 giorni, sulla base delle richieste di assegnazione pervenute, è adottato un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri riguardante l'**attribuzione** dei beni che produce effetti dalla data di pubblicazione nella GU e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun Ente locale.

LO SCHEMA DI D.LGS: LE TIPOLOGIE DI BENI TRASFERIBILI

I **beni statali che possono essere attribuiti** a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti:

- beni appartenenti al **demanio marittimo** e relative pertinenze, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- beni appartenenti al **demanio idrico** di interesse interregionale, regionale, provinciale o comunale e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale;
- **aeroporti di interesse regionale e locale** appartenenti al demanio aeronautico civile statale e relative pertinenze;
- **miniere** e relative pertinenze ubicate su terraferma;
- **beni di proprietà dello Stato**, ad eccezione di quelli esplicitamente esclusi;
- **beni immobili in uso al Ministero della difesa** non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare;
- **i beni culturali e paesaggistici** indicati negli accordi di valorizzazione definiti ai sensi dell'articolo 112, comma 4, del D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.

LO SCHEMA DI D.LGS: REGOLAZIONI FINANZIARIE E PATTO DI STABILITA’

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinati criteri e tempi per **ridurre le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali** in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato, previa intesa in Conferenza Unificata.

Alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti **non si applicano le disposizioni del Patto di Stabilità Interno**, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione del bene trasferito.



Il coinvolgimento degli Enti Territoriali nella lotta all'evasione nella legge 42/2009

IL COINVOLGIMENTO DI REGIONI ED EELL NEL CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE

- *“il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale”* (art. 2, c. 2, lett. d))
- la perequazione deve coprire la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese essenziali, calcolate ai costi standard, ed il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, quest'ultimo determinato escludendo:
 - a) le variazioni di gettito regionale prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria;
 - **b) l'emersione di base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale** (art. 9, c. 1, lett. c))

IL COINVOLGIMENTO DI REGIONI ED EELL NEL CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE

- ricorso ad adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, al fine di **utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi** erariali, regionali e degli enti locali (art. 25, c. 1, lett. a))
- definizione, con apposita e specifica convenzione fra Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle **modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione** (art. 25, c. 1, lett. b))

IL COINVOLGIMENTO DI REGIONI ED EELL NEL CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE

- devono essere previste adeguate forme di **reciproca integrazione delle basi informative** di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per l'attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché **forme di diretta collaborazione**, per fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi (art. 26, c. 1, lett. a))
- previsione di **meccanismi premiali** per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale (art. 26, c. 1, lett. b))



Le tappe per la realizzazione del federalismo fiscale

LE TAPPE PER LA REALIZZAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Carattere necessariamente incrementale del nuovo sistema:
dall'esercizio della delega alla fase transitoria, a quella a regime

Intreccio con profili istituzionali ancora da attuare rispetto al nuovo
Titolo V (funzioni fondamentali degli enti locali, città metropolitane,
Roma capitale)

I TEMPI DELLA DELEGA - 1

I tempi della delega (24 mesi + 24 mesi per i decreti correttivi)

Procedimento complesso di esercizio della delega

Almeno uno dei decreti legislativi è adottato entro 12 mesi e definisce i criteri per l'attribuzione dei beni demaniali e del patrimonio a Regioni ed Enti Locali.

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DELLA DELEGA

L'intesa del Governo con la Conferenza Unificata sugli schemi di decreto legislativo, prima del parere parlamentare

Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo e le eventuali comunicazioni del Governo alle Camere sul mancato recepimento del parere

STRUMENTI E ORGANI PER L'ATTUAZIONE - 1

La commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)

Composizione:

- 15 rappresentanti tecnici Governo;
- 15 rappresentanti tecnici autonomie;
- 2 rappresentanti ISTAT.

STRUMENTI E ORGANI PER L'ATTUAZIONE - 2

Funzioni della COPAFF:

- a) condivisione delle basi informative e finanziarie, economiche e tributarie;
- b) promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali fabbisogni informativi
- c) attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari.

STRUMENTI E ORGANI PER L'ATTUAZIONE - 3

I gruppi di lavoro della COPAFF:

Come previsto dall'art. 4 del DPCM 3 luglio 2009, la Copaff si avvale dell'attività di sei gruppi di lavoro:

- BILANCI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI;
- ENTRATE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI;
- FABBISOGNI/COSTI STANDARD LEA LEP E FUNZIONI FONDAMENTALI;
- PEREQUAZIONE;
- INTERVENTI SPECIALI, PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE E SOPPRESSIONE TRASFERIMENTI STATALI;
- COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA TRA I LIVELLI DI GOVERNO.

STRUMENTI E ORGANI PER L'ATTUAZIONE - 4

La commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Composizione: 15 deputati e 15 senatori.

Funzioni:

- consultive sugli schemi dei decreti legislativi;
- verifica attuazione legge e relazione alle Camere (richiede direttamente informazioni a Commissione tecnica o a Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica)
- attività conoscitiva e osservazioni al Governo per ulteriori decreti legislativi

STRUMENTI E ORGANI PER L'ATTUAZIONE - 5

Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali

Composizione: 12 membri, di cui 6 Regioni + 2 Province + 4 Comuni

Funzioni:

- consultiva verso Commissione bicamerale;
- raccordo tra Parlamento ed autonomie

Si riunisce presso le sedi di Senato e Camera

STRUMENTI E ORGANI PER L'ATTUAZIONE - 6

Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica

Composizione: rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo

Funzioni:

- a) concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;
- b) concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi;
- c) avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;
- d) propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
- e) verifica l'utilizzo dei fondi speciali

STRUMENTI E ORGANI PER L'ATTUAZIONE - 7

Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica

Funzioni:

- f) verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni;
- g) verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;
- h) mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti;
- i) istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio;
- l) verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio .

Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere

LA FASE TRANSITORIA

Per tutelare la sostenibilità politica del sistema di finanziamento e perequazione delle Regioni, l'articolo 19 disegna, sia per le funzioni essenziali che per quelle autonome, un **percorso di progressiva transizione dai parametri storici ai nuovi criteri perequativi**.

Per quanto attiene alle **funzioni essenziali**, il processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard avverrà in cinque anni.

Per le **funzioni autonome**, analogamente, la legge delega prevede un periodo di transizione di **cinque anni**, in cui decrescerà gradualmente la quota di riparto assegnata in base alla spesa storica ed assumerà valore crescente la quota di risorse ripartita sulla base del nuovo criterio della capacità fiscale.

Anche per gli Enti Locali il percorso di transizione si realizza in un periodo di cinque anni, sia per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali sia per le altre spese

LA FASE TRANSITORIA - 2

- la perequazione infrastrutturale;
- città metropolitane;
- Roma Capitale;
- Regioni a Statuto Speciale: il tavolo di confronto e l'adeguamento con norme di attuazione

LA TABELLA DI MARCIA - 1

Dalla pubblicazione della L. 42/2009 (21 Maggio 2009):

Entro 30 giorni DPCM istitutivo della Commissione Paritetica e tavolo di confronto con le RSS

Entro 90 giorni il regolamento sul referendum per le Città Metropolitane Istituzione della Commissione Bicamerale (non è previsto un termine espresso) e Comitato rappresentanti Regioni ed Enti Locali

Entro 12 mesi il decreto legislativo che definisce i criteri per l'attribuzione dei beni demaniali e del patrimonio a Regioni ed Enti Locali

Entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

LA TABELLA DI MARCIA - 2

Entro 24 mesi i decreti legislativi su:

- determinazione fabbisogni standard livelli essenziali;
- conferenza permanente coordinamento finanza pubblica;
- determinazione obiettivi di servizio;
- pubblicazione e leggibilità Bilanci Regioni ed EELL su internet;
- finanza regionale e relativa fase transitoria;
- finanza locale e relativa fase transitoria;
- disciplina degli interventi locali, preceduta da ricognizione degli interventi ai fini della perequazione infrastrutturale;
- coordinamento tra livelli di governo;
- ordinamento di Roma Capitale;
- gestione tributi e lotta all'evasione fiscale

Entro 24 mesi le norme di attuazione delle Regioni Speciali

Entro 36 mesi i decreti legislativi istitutivi delle città metropolitane

Entro 48 mesi i decreti correttivi



La nuova governance territoriale Regioni-Enti Locali

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

- **soppressione di tutti i trasferimenti regionali**, oltre che di quelli statali, finalizzati al finanziamento delle funzioni fondamentali e non fondamentali, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi e dei contributi regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali (art. 11, c. 1, lett. e))
- la legge delega riserva alle Regioni una serie di **nuovi compiti e di nuove facoltà** che, se esercitate, sono potenzialmente in grado di incidere significativamente nella definizione delle politiche finanziarie degli Enti locali del proprio territorio

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

1. Istituzione di nuovi tributi locali

Nel rispetto del divieto di doppia imposizione, l'autonomia impositiva delle Regioni si esplica nella possibilità di istituire con legge regionale **tributi locali**, determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare (art. 2, c. 2, lett. q)). Inoltre, in virtù di tale autonomia impositiva, le Regioni possono istituire a favore degli Enti locali **compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali** (art. 2, c. 2, lett. s)).

QUESTIONI APERTE:

- *Quali presupposti impositivi?*
- *Individuazione dei trasferimenti a carattere ricorrente e generico: da sostituire con una compartecipazione dinamica? A quale tributo regionale?*

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

2. Perequazione intraregionale

La legge delega prevede l'**istituzione di due fondi perequativi**, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, **iscritti nel bilancio delle singole Regioni** ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato. Nel fondo perequativo statale è data separata indicazione degli stanziamenti spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte da tali enti.

Il fondo perequativo dello Stato, che finanzia i fondi perequativi regionali per gli Enti locali, è alimentato con le risorse provenienti dalla **fiscalità generale**, ponendo pertanto l'accento sul **carattere verticale** della perequazione.

La **dimensione del fondo** perequativo statale è determinata, per ciascuna tipologia di ente, con riguardo all'esercizio delle **funzioni fondamentali**, in misura pari alla differenza tra:

- il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e
- il totale delle entrate standardizzate spettanti ai Comuni e alle Province.

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

2. Perequazione intraregionale

La legge delega prevede un **sistema alternativo di riparto** della perequazione rispetto a quello utilizzato dal livello centrale, che le Regioni hanno la possibilità di attivare mediante una **diversa definizione dei parametri perequativi**, sulla base di criteri stabiliti da accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa tra le Regioni e gli Enti locali.

La legge delega fissa un termine di **venti giorni** per il trasferimento dei fondi perequativi dalle Regioni agli Enti locali, decorrenti dal momento in cui le Regioni ricevono tali fondi dallo Stato. Entro tale termine le Regioni possono eventualmente ridefinire i diversi parametri e quindi la diversa distribuzione delle quote del fondo perequativo, altrimenti si applicano i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi.

QUESTIONI APERTE

- Come definire il fabbisogno standard degli Enti locali? Metodo econometrico dei determinanti della spesa o altri metodi? Come considerare i servizi esternalizzati degli Enti locali?
- Come definire le entrate standardizzate degli Enti locali? Per i principali tributi bisognerebbe conoscere l'imponibile standard (depurare dalle "manovre" e dall'evasione: come stimare questi fattori?)

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

2. Perequazione intraregionale

- i trasferimenti perequativi agli Enti locali devono essere effettuati dal governo centrale o da quelli regionali?

- dal punto di vista dell'**informazione**, i governi regionali godono di un certo vantaggio, avendo una conoscenza più ricca e articolata del territorio, anche se tale vantaggio è progressivamente eroso dalla diffusione delle informazioni con sistemi elettronici; di certo le regioni dispongono di maggiori informazioni qualitative sugli enti locali (ma queste informazioni si prestano facilmente a manipolazione)

- dal punto di vista del **vantaggio politico**, potendo manovrare la leva finanziaria (i trasferimenti) i governi regionali avrebbero una maggiore possibilità di coordinamento.

Ma i trasferimenti perequativi, essendo regolati da meccanismi piuttosto complessi, sono i meno indicati per questa finalità. Lo strumento finanziario per il coordinamento è costituito dai trasferimenti specifici o condizionati.

- il **processo a due fasi** delineato dalla legge delega è piuttosto macchinoso, suscettibile di ritardi (dovuti anche alle negoziazioni tra governo centrale e regioni sull'ammontare regionale e sull'ammontare complessivo del fondo per la perequazione)

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

3. Regionalizzazione del PSI degli Enti locali

- la legge delega prevede che le Regioni possano intervenire, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, al fine di **adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale**, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica relativi al complesso degli Enti locali ricadenti nel territorio della Regione stessa (art. 17, c. 1, lett. c));

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

3. Regionalizzazione del PSI degli Enti locali

- due provvedimenti precedenti:

- art. 77-*ter*, c. 11, del D.L. 112/2008: ha introdotto la facoltà per le Regioni di adattare le regole e i vincoli posti dalla normativa nazionale in relazione alle diverse situazioni finanziarie degli EELL compresi nel proprio territorio, fermo restando l'obiettivo determinato complessivamente sulla base delle regole statali del PSI degli EELL, e sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle Autonomie locali
- art. 7-*quater*, c. 7, del D.L. 5/2009: ha stabilito che siano esclusi dal saldo del PSI per l'anno 2009 alcune tipologie di pagamenti in conto capitale nei limiti degli importi autorizzati dalla Regione di appartenenza (tale disposizione è stata prorogata al 2010 dall'art. 4, c. 4-*sexies* del D.L. 2/2010)

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

3. Regionalizzazione del PSI degli Enti locali

Differenze sostanziali tra le due disposizioni:

- 1) nel **limite di applicazione temporale**: anni 2009 e 2010 per quanto riguarda il *7-quater* e il triennio 2009-2011 per il *77-ter*;
- 2) nei **criteri di individuazione degli enti beneficiari**: specificamente indicati dal legislatore nazionale per il *7-quater* (rispetto del PSI 2007, dipendenti/ab. inferiore alla media nazionale della classe demografica, impegni correnti 2008 non superiori alla media 2005-2007) e liberamente individuati dalla Regione per il *77-ter*;
- 3) nella **compensazione finanziaria da parte della Regione** a valere sul proprio patto, consentita dal *7-quater* e non prevista dal *77-ter*. In quest'ultimo caso la Regione si limita a rimodulare gli obiettivi degli enti del proprio territorio senza integrazioni finanziarie tra comparto regionale e comparto degli EELL

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

3. Regionalizzazione del PSI degli Enti locali

- Per garantire l'unitarietà della finanza pubblica ed evitare soluzioni regionali che possano pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi posti a livello europeo è emersa l'esigenza di pervenire ad un'**intesa in sede di Conferenza Unificata** volta a definire linee guida comuni nell'applicazione del comma 11 dell'art. 77-ter
- Il MEF ha trasmesso uno **schema di intesa** alla Conferenza Unificata in data 18 gennaio 2010
- Lo schema di intesa, tuttavia, non trova il parere favorevole delle Regioni in quanto non prevede alcun meccanismo incentivante nei confronti delle Regioni che intraprendono il percorso di regionalizzazione del PSI

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

3. Regionalizzazione del PSI degli Enti locali

PRO

- esistono spazi di compensazione tra gli enti nei diritti di indebitamento
- la Regione conosce meglio il territorio e gli enti che vi operano
- l'ente locale riesce a confrontarsi con gli altri enti vicini: trasparenza

CONTRO


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

GLI SPAZI PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE REGIONI-EELL

3. Regionalizzazione del PSI degli Enti locali

QUESTIONI APERTE:

- Come si ripartisce tra le regioni l'obiettivo dell'indebitamento netto?*
- In che misura le Regioni partecipano ai controlli sul rispetto del patto?*
- In che misura le Regioni partecipano alla definizione delle sanzioni?*



Federalismo: le implicazioni finanziarie per le Regioni

FEDERALISMO FISCALE

- LE IPOTESI ALLA BASE DELLE SIMULAZIONI -

Gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione del DDL delega dipendono dalle scelte che i decreti delegati faranno su:

Scelte da fare	Ipotesi assunte nella simulazione
Costi standard	In attesa di indicazioni puntuali sui criteri di standardizzazione, le simulazioni assumono un livello di fabbisogno regionale pro capite uniforme
Trasferimenti da abolire e sostituire con l'addizionale Irpef	Tutti i trasferimenti erariali generici e finalizzati alle funzioni autonome, nessuno escluso
Correzione della capacità fiscale	Utilizzo di un coefficiente che riduca le differenze di capacità fiscale del 50%

FEDERALISMO FISCALE

- L'ATTUALE BILANCIO DELLE REGIONI (RSO) -

ENTRATE		valori assoluti milioni di euro	comp. %	SPESE		valori assoluti milioni di euro	comp. %
AREA CORRENTE	Irap	28.832	23,7%	Sanità e assistenza sociale	79.656	65,4%	
	Addizionale Irpef	4.996	4,1%				
	Compartecipazione IVA	44.879	36,8%				
	Fondo politiche sociali	949	0,8%				
	Altri tributi propri	7.635	6,3%	Altre spese correnti	18.057	14,8%	
	Entrate extratributarie	1.687	1,4%				
	Trasferimenti correnti	8.736	7,2%				
AREA INVESTIMENTI	Trasferimenti in conto capitale	10.684	8,8%	Spese in conto capitale	24.160	19,8%	
	Indebitamento	13.475	11,1%				
	TOTALE ENTRATE		121.873	100,0%	TOTALE SPESE		121.873

Elaborazioni Regione Veneto su fonti varie, anno 2007

FEDERALISMO FISCALE

- LA SPESA STATALE REGIONALIZZATA IN MATERIA DI ISTRUZIONE -

	Spesa per istruzione (anno 2005) <i>milioni di euro</i>	Valori pro capite			N. indice (Totale RSO=100)		
		per residente	per	per studente	per residente	per	per studente
			popolazione 3-18 anni <i>euro</i>	iscritto		popolazione 3-18 anni	iscritto
Piemonte	3.241	736	5.613	5.707	82	93	93
Lombardia	6.790	704	4.959	5.156	78	82	84
Veneto	3.523	729	5.037	5.146	81	83	84
Liguria	1.273	791	6.612	6.548	88	109	107
Emilia Romagna	3.396	794	6.168	6.205	88	102	101
Toscana	3.327	905	7.054	7.016	100	116	115
Marche	1.362	877	6.267	6.170	97	103	101
Umbria	861	973	7.329	7.230	108	121	118
Lazio	6.686	1.202	8.182	8.122	133	135	133
Abruzzo	1.335	1.008	6.891	6.849	112	114	112
Molise	344	1.073	7.127	7.078	119	118	116
Campania	6.321	1.088	5.652	5.674	121	93	93
Basilicata	666	1.128	6.877	6.737	125	113	110
Puglia	4.034	990	5.670	5.673	110	94	93
Calabria	2.450	1.220	7.084	7.108	135	117	116
Totale RSO	45.610	902	6.059	6.113	100	100	100

FEDERALISMO FISCALE

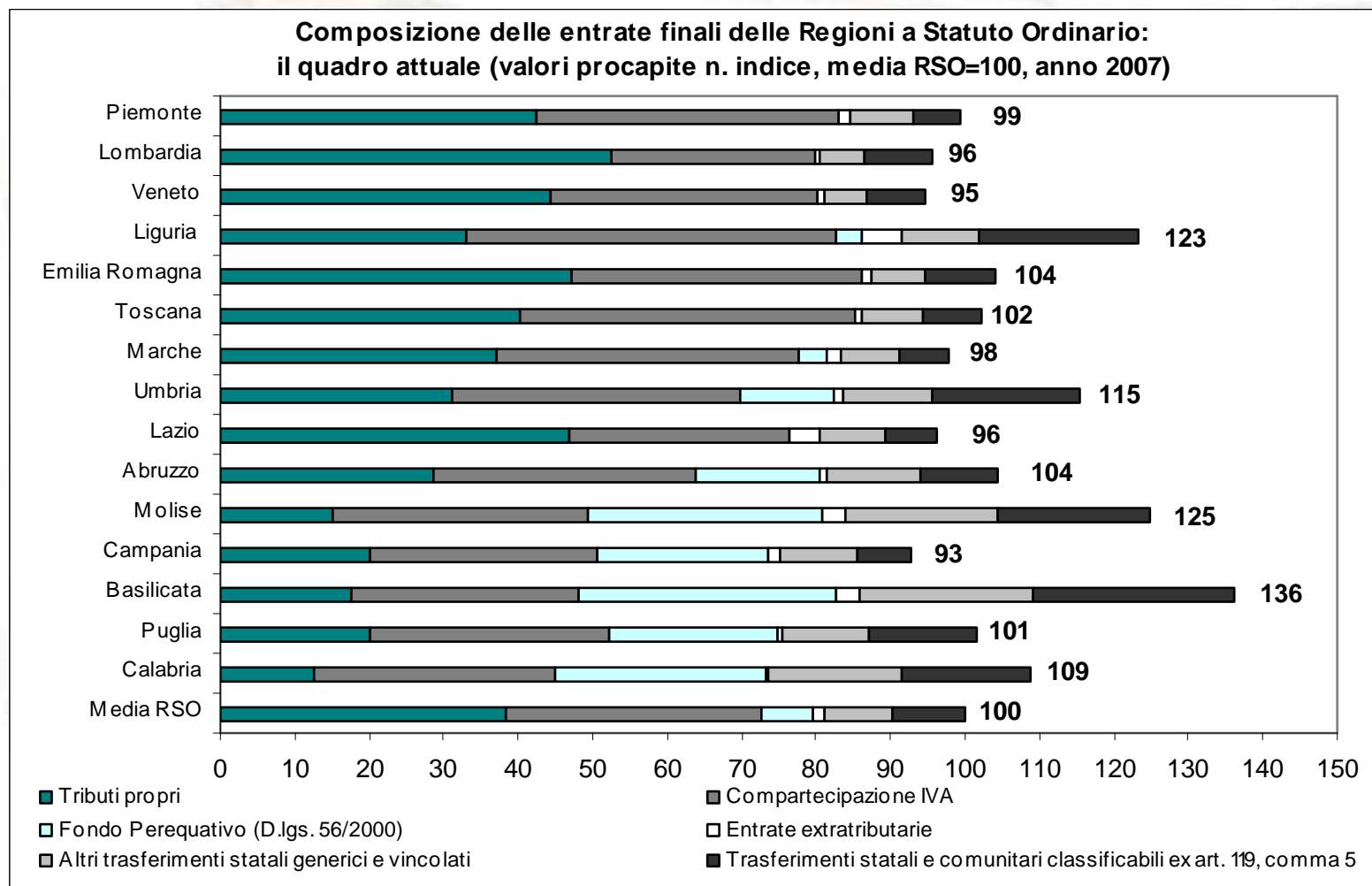
- IL BILANCIO DELLE REGIONI A FEDERALISMO ATTUATO -

ENTRATE		valori assoluti milioni di euro	comp. %	SPESE	valori assoluti milioni di euro	comp. %
AREA CORRENTE	Irap	28.832	17,2%	Sanità, assistenza sociale (79.656 milioni di euro)	125.370	74,8%
	Addizionale Irpef*	32.314	19,3%			
	Compartecipazione IVA*	36.598	21,8%			
	Fondo perequativo	27.626	16,5%	Istruzione (45.715 milioni di euro)		
	Altri tributi propri	16.371	9,8%			
	Entrate extratributarie	1.687	1,0%			
				Altre spese correnti	18.057	10,8%
AREA INVESTIMENTI	Trasferimenti in conto capitale	10.684	6,4%	Spese in conto capitale	24.160	14,4%
	Indebitamento	13.475	8,0%			
	TOTALE ENTRATE		167.588	100,0%	TOTALE SPESE	167.588

* ipotesi di finanziamento del fabbisogno relativo alle funzioni essenziali con IRAP (in via transitoria) e, per la parte rimanente, 50% addizionale Irpef e 50% compartecipazione IVA

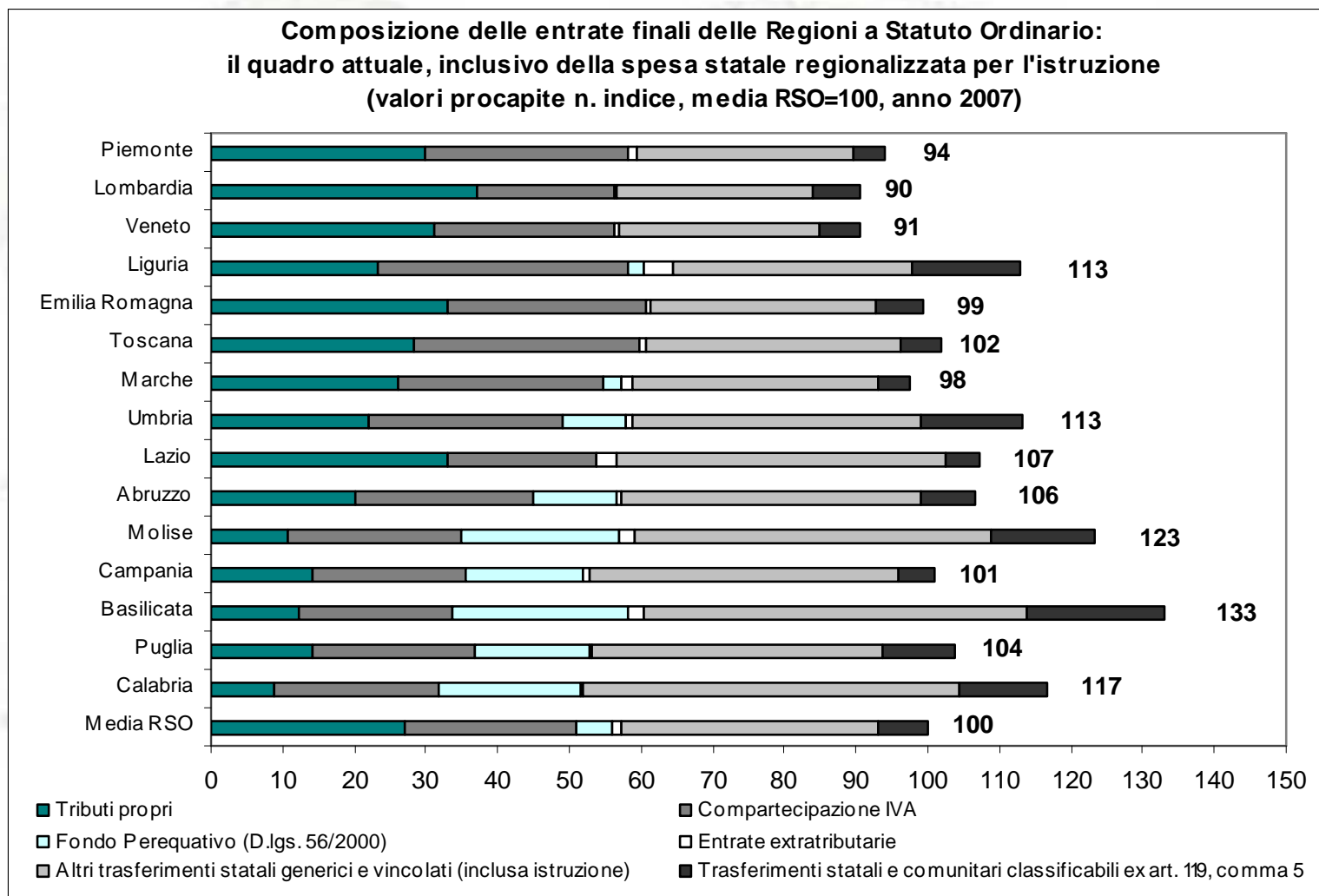
FEDERALISMO FISCALE

- IL QUADRO ATTUALE DELLE RISORSE DELLE REGIONI -



FEDERALISMO FISCALE

- IL QUADRO ATTUALE DELLE RISORSE (inclusa istruzione) -





Federalismo: le implicazioni finanziarie per gli Enti Locali

DALLA SPESA STORICA AL FABBISOGNO STANDARD: I NODI PROBLEMATICI

- Garanzia di regole sufficientemente stabili nel tempo che consentano certezza per la programmazione pluriennale della spesa e congruità di risorse
- Creare un sistema che sia al tempo stesso semplice e trasparente
- C'è una differenza tra fabbisogni standard basati sui costi standard (per le regioni) e spesa standardizzata (per gli enti locali)
- Quali metodologie utilizzare?
- Come considerare i servizi “esternalizzati” degli enti locali?

LE IMPLICAZIONI FINANZIARIE PER GLI EELL

Tab. 3 - Comuni: perequazione delle funzioni non fondamentali (2006, perequazione parziale 90%)

	numero Comuni	spesa (milioni euro)	spesa per abitante	gettito Irpef non perequato per abitante (euro)	Trasferimenti per abitante (euro)	guadagno - perdita media per abitante (euro)	guadagno medio per abitante (euro)	perdita media per abitante (euro)	% Comuni che guadagnano su regione	% Comuni che perdono su regione
Piemonte	1,182	660	153	199	-28	19	52	-44	68.9	31.1
Lombardia	1,540	1,480	155	226	-51	19	53	-65	70.7	29.3
Veneto	580	780	163	186	-16	7	59	-124	83.4	16.6
Trento	212	189	382	199	-27	-210	20	-213	1.4	98.6
Bolzano	99	162	379	218	-44	-205	18	-206	1.0	99.0
Friuli Venezia Giulia	216	257	214	201	-29	-42	30	-89	49.1	50.9
Liguria	234	388	241	202	-30	-69	35	-126	33.3	66.7
Emilia Romagna	332	740	176	216	-42	-3	36	-45	68.4	31.6
Toscana	285	670	187	188	-17	-16	39	-68	52.6	47.4
Umbria	92	163	187	162	7	-19	37	-53	62.0	38.0
Marche	245	263	171	161	7	-3	43	-61	62.4	37.6
Lazio	349	890	169	197	-25	2	19	-97	51.0	49.0
Abruzzo	305	184	141	133	33	24	45	-59	63.0	37.0
Molise	128	64	207	114	49	-43	14	-66	17.2	82.8
Campania	508	801	146	97	65	15	51	-54	71.9	28.1
Puglia	243	386	106	99	63	56	63	-47	88.1	11.9
Basilicata	129	79	136	101	61	26	55	-67	65.9	34.1
Calabria	405	394	198	88	73	-37	28	-71	32.3	67.7
Sicilia	348	830	183	101	61	-21	29	-47	24.4	75.6
Sardegna	312	246	180	126	39	-16	33	-54	27.6	72.4
Totale	7,744	9,626	169	169	0	0	45	-73	58.4	41.6

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati Ministero degli interni.

LE IMPLICAZIONI FINANZIARIE PER GLI EELL

Spesa obiettivo, spesa storica pro capite 2006 e scostamento % tra spesa obiettivo e storica per regione

Regioni per aree geografiche	Obiettivo alla fine del 5° anno	Spesa storica 2006	Scostamento %
NORD			
Emilia Romagna	564,28	604,94	-6,72
Liguria	693,44	634,64	9,25
Lombardia	524,55	562,39	-6,73
Piemonte	544,95	573,99	-5,05
Veneto	486,46	439,11	10,78
CENTRO			
Abruzzo	512,00	470,01	8,93
Lazio	685,37	624,88	9,68
Marche	505,19	498,06	1,43
Toscana	567,93	584,65	-2,86
Umbria	534,05	495,73	7,72
SUD			
Basilicata	445,01	448,16	-0,70
Calabria	434,63	413,68	5,07
Campania	464,90	536,85	-13,40
Molise	485,11	459,33	5,61
Puglia	437,87	405,48	7,80

ISAE, 2009