

Riforma del federalismo fiscale e consolidamento dei conti pubblici

Alberto Zanardi

Relazione al Convegno della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale su "Federalismo fiscale: a che punto siamo?"

Roma, 9 luglio 2015

Uno dei messaggi centrali dell'ultima Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (28 aprile 2015) è che l'attuazione della riforma del federalismo fiscale è stata stravolta nel corso degli ultimi anni dagli interventi emergenziali, spesso estemporanei, realizzati nel nostro Paese per assicurare il coinvolgimento degli enti subnazionali nel processo di consolidamento fiscale. E questi provvedimenti, per lo più adottati al di fuori del disegno e delle procedure della riforma del federalismo fiscale, hanno fortemente indebolito e distorto l'attuazione dei principi fondativi della riforma (autonomia, responsabilizzazione, perequazione).

Non si può che essere d'accordo. E però è interessante notare che queste vicende, con i dovuti distinguo, non sono storia soltanto italiana.

Come ben illustrato in un recente working paper dell'OECD ([Ahrend, Curto-Grau, Vammalle, Passing the bulk? Central and sub-national governments on times of fiscal stress, OECD Regional Development Working Papers 2013/05](#)), nei processi di aggiustamento dei conti pubblici realizzati in molti paesi dell'area Ocse dopo la grande crisi del 2008-09 i governi centrali hanno traslato una parte rilevante dell'onere dell'aggiustamento finanziario sui livelli inferiori di governo. In termini aggregati il risultato è stato, come nella recente esperienza del nostro Paese:

- da una parte, una riduzione del grado di decentramento sul lato delle spese pubbliche (una maggiore centralizzazione nell'impiego delle risorse), e

- d'altra, al contrario, un aumento del grado di decentramento sul lato delle prelievi tributari (maggiore decentramento in termini di responsabilità del finanziamento).

Questo “passing the bulk” dell’aggiustamento fiscale si è realizzato nei diversi Paesi attraverso un mix di strumenti e interventi ben conosciuti anche alle vicende recenti del nostro sistema di finanza decentrata: tagli nei trasferimenti centrali, inasprimenti degli obiettivi di contenimento dei deficit, tetti di spesa, vincoli su specifiche categorie di spesa (in particolare il personale), aggravamento delle sanzioni nel caso di sforamenti, ampliamenti nei margini di incremento delle imposte locali per offrire agli enti decentrati una leva di compensazione, incursioni da parte del governo centrale sulla struttura dei tributi decentrati per perseguire finalità nazionali (detassazione del lavoro, incentivi alla imprese e così via), coinvolgimento degli enti decentrati nell’azione di contrasto all’evasione fiscale.

Da questo insieme di considerazioni deriva una prima conclusione: ammesso – e non ancora concesso – che il nostro Paese sia definitivamente avviato verso una nuova “normalità” fiscale, la grande sfida oggi per la finanza locale è quella di liberarsi dalle incrostazioni create dalla crisi finanziaria, da quella pleora di interventi, spesso contingenti ed estemporanei, legittimati dalle condizioni di eccezionalità di questi ultimi anni, per ritrovare finalmente un assetto normale ed ordinato.

Se dunque l’Italia ha condiviso con molti altri Paesi modificazioni profonde nelle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo come risultato del pesante coinvolgimento degli enti decentrati nello sforzo di aggiustamento finanziario di questi ultimi anni, è vero però che ha anche mostrato una serie di peculiarità in queste vicende. Voglio evidenziare, in estrema sintesi, tre elementi distintivi. Innanzitutto le esigenze di consolidamento sono state in Italia ancor più severe rispetto ad altri Paesi. In secondo luogo, gli interventi sulla tassazione decentrata sono stati per tutto questo periodo pesantemente condizionati e distorti da un elemento esterno, di natura eminentemente politica, qual è stata la questione dell’esenzione dall’imposizione patrimoniale dell’abitazione principale, i cui esiti assai pasticciati ed incerti hanno grandemente pesato nel cambiare l’atteggiamento dell’opinione pubblica nei confronti

dell'idea del decentramento fiscale. Infine, ovviamente, il pesante aggiustamento fiscale e le sue ricadute sulla finanza locale si sono abbattute in Italia, diversamente da altri Paesi, proprio nel bel mezzo della fase di attuazione di una riforma così impegnativa e ad ampio raggio come è stata quella del federalismo fiscale, prosciugandone drasticamente gli strumenti finanziari.

A partire da questo scenario generale assai turbolento ci si può chiedere, a sei anni dalla legge delega sul federalismo fiscale, quali siano i lasciti positivi di tutto questo sforzo riformatore. Purtroppo il bilancio è piuttosto modesto sul piano della realizzazioni concrete.

Mi concentrerò sulla finanza comunale, anche perché quello della finanza regionale è in realtà un blocco della riforma rimasto in gran parte inattuato (nessuna fiscalizzazione dei trasferimenti statali ma solo tagli; mancata costruzione del sistema perequativo regionale; nessuna ricognizione dei Lep nei settori diversi dalla sanità quali assistenza, trasporti, istruzione; nessuna valutazione della capacità fiscale standard su Irap e addizionale Irpef, ecc.).

La riforma ci lascia certamente almeno un elemento di forte innovazione, quello della determinazione dei fabbisogni standard per le principali funzioni di spesa comunale. I fabbisogni standard sono, come noto, indicatori di variabilità "giustificata" nei bisogni e nei costi di produzione a livello locale, su cui basare l'attribuzione delle risorse finanziarie agli enti territoriali (a fini perequativi o di consolidamento dei conti pubblici), consentendo in tal modo di superare le distorsioni della spesa storica. Sono al contempo strumenti di monitoraggio ed efficientamento della spesa locale che incentivano gli amministratori locali ad una maggiore *accountability*.

Certamente critiche possono essere avanzate rispetto alle metodologie impiegate, alle carenze informative della base-dati impiegata, al fatto che i fabbisogni standard oggi disponibili siano ormai obsoleti e da aggiornare, al loro carattere di misure soltanto relative di allocazione delle risorse mancando di un aggancio alla fissazione di livelli essenziali delle prestazioni rilevanti per molte delle funzioni locali. E tuttavia credo che vada sottolineato con forza come un'impresa più volte tentata nella storia recente del nostro Paese, quella di dare una quantificazione relativa delle risorse necessarie ai comuni che tenga conto delle caratteristiche distintive rilevanti di ciascuno di loro, è

stata portata a termine con successo, pur nel mezzo di quel mare turbolento sopra descritto.

Ora, una volta calcolati i fabbisogni standard – e le capacità fiscali standard, che sono il loro *pendant* sul lato tributario –, è necessario metterli pienamente “a regime” nel meccanismo di finanziamento degli enti locali. Il rischio è infatti che una volta determinati, fabbisogni e capacità fiscali standard non vengano pienamente utilizzati. E questo rischio è esemplificativo di una tara che ha viziato gran parte dell’attuazione del federalismo fiscale: la mancanza di una visione di insieme, di una cabina di regia che fosse in grado di mettere insieme i vari componenti della riforma. Abbiamo con grande fatica calcolato i fabbisogni standard, analogamente per le capacità fiscali standard, ma un po’ bizzarramente ci siamo accorti solo alla fine che non era stata neppure avviata la riflessione su come utilizzarli, in modo graduale e sostenibile, nell’ambito di un meccanismo perequativo ben disegnato.

L’importante non è riflettere soltanto sul disegno del sistema perequativo a regime ma anche, e forse soprattutto, sulla transizione, sul percorso di avvicinamento verso questo sistema a regime. Perché in un Paese in cui i punti di partenza in termini di dotazioni finanziarie e livelli di efficienza nelle prestazioni sono così differenziati, è la transizione la vera chiave di successo di una riforma.

Per finire, quali sono oggi le criticità più gravi del nostro sistema di finanza locale, su cui sarebbe urgente intervenire? Mi limiterò ad una mera elencazione.

- 1) E’ chiaro che l’assetto attuale della tassazione immobiliare locale è ben lontano dall’essere ottimale. L’*escamotage* della Tasi per riportare a tassazione l’abitazione principale è inadeguato per cui bisogna riportare l’abitazione principale all’interno dell’Imu. L’addizionale comunale Irpef è diventata troppo complicata, perseguendo troppi obiettivi. In generale credo sia necessaria una semplificazione, uno snellimento di questi tributi, una loro focalizzazione sugli elementi – innanzitutto la manovrabilità delle aliquote – che segnalano con maggiore chiarezza le scelte degli amministratori locali sul finanziamento dei propri bilanci. La riforma della cosiddetta Local tax dovrebbe essere l’occasione per porre mano ad alcuni di questi problemi strutturali.

- 2) Strettamente collegata all'intervento sull'imposizione comunale è poi la necessità di ricostruire uno spazio verticale per i trasferimenti Stato-Enti locali, non di natura strettamente perequativa, che oggi non esiste più perché troppo gettito tributario (per meglio dire: troppe risorse nella forma di imposte) sono state assegnate ai comuni. Bisogna ricostruire, in altri termini, un polmone di finanza derivata. L'Italia è, credo, l'unico Paese al mondo che ha escluso in Costituzione i trasferimenti erariali di natura non perequativa dalle possibili fonti di finanziamento degli enti decentrati. E' necessario ricostruire uno spazio per i trasferimenti erariali per varie ragioni: per restituire allo Stato uno strumento fondamentale di coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli di governo; per evitare la trasformazione del Fondo di solidarietà comunale in un fondo pienamente orizzontale – in cui i trasferimenti fluiscono dai comuni ricchi ai comuni poveri, con conseguenti difficoltà da parte dei sindaci dei comuni finanziatori di spiegare ai propri cittadini che le imposte da loro gravate servono per finanziare non i propri servizi ma quelli di altri comuni); e ancora per evitare, come sta succedendo nel 2015, che a causa dei tagli e dell'assegnazione di risorse tributarie "esuberanti" ai comuni il valore delle risorse del Fondo di solidarietà comunale superi il gettito standard di Imu e Tasi, con il risultato abbastanza singolare che una parte dell'alimentazione del Fondo 2015 va allo Stato (una sorta di "compartecipazione verso l'alto"). Ricostruire uno spazio verticale per i trasferimenti Stato-Enti locali non è tecnicamente facile – perché bisognerebbe "ricentralizzare" materia imponibile, senza però perdere gettito complessivo per il sistema tributario nazionale – e lo è ancor meno politicamente perché si dovrebbe convincere le amministrazioni locali a fare un passo indietro nella titolarità di una parte dei gettiti attuali.
- 3) Il terzo punto critico riguarda il nuovo sistema di regole fiscali previste dalla legge 243/2012 (artt. 9-12) con l'applicazione del principio "saldo non negativo" in termini nominali per tutti gli enti territoriali, con conseguente superamento della logica del Patto di stabilità interno. Per le regioni il passaggio al pareggio si è attuato da quest'anno, per i comuni dovrebbe applicarsi nel 2016. I problemi sono fondamentalmente due. Il primo è che il passaggio *ex abrupto* al pareggio di bilancio a partire da bilanci dei singoli enti oggi molto differenziati in termini di distanza dal pareggio è difficilmente sostenibile. Bisogna intervenire

probabilmente prevedendo una maggiore gradualità, percorsi differenziati di avvicinamento al pareggio a seconda dei diversi punti di partenza. In secondo luogo si tratta di riempire urgentemente di contenuti operativi i meccanismi di flessibilità rispetto alla regola rigida del pareggio di bilancio che pure sono previsti dalla legge 243. Bisogna da un lato sostenere le politiche di investimento dei comuni – e quindi del paese – riconoscendo la possibilità per gli enti territoriali di indebitarsi per finanziare spese di investimento ma sotto la duplice condizione che in senso intertemporale si definisca un piano di ammortamento (e quindi senza accumulazione di debito nel medio periodo) e in senso territoriale sia garantito il pareggio di cassa per il complesso degli enti di ciascun territorio regionale con possibilità di compensazione all'interno del territorio – possibilità che assume rilievo soprattutto se si vuole sostenere gli investimenti dei comuni piccoli. Dall'altro lato, si tratta di consentire agli enti territoriali, nel caso di ciclo economico negativo, di portare di fatto il proprio saldo in deficit perché gli effetti del ciclo verrebbero compensati da appositi trasferimenti verticali dallo Stato a ciascun ente senza necessità di adottare politiche pro-cicliche per soddisfare l'obiettivo del pareggio nominale. Sia nel caso del sostegno agli investimenti locali, sia in quello della compensazione per gli effetti del ciclo economico sui bilanci locali, si tratta di meccanismi assai complessi, e per i quali, tuttavia, a pochi mesi dalla loro applicazione, non sembra ancora avviata la fase di effettiva costruzione sul piano operativo.

- 4) Rimane infine ancora irrisolta sul piano strutturale la questione delle specialità, di come far partecipi le Regioni a statuto speciale e gli enti in esse compresi agli elementi di razionalizzazione che in qualche modo, e con fatica, stanno entrando nel sistema di finanziamento territori "ordinari". La finanza delle Regioni a statuto speciale va ricollocata nell'ambito del sistema generale delle relazioni finanziarie Stato-autonomie, prevedendo, ad esempio, l'estensione, in via concordata e consensuale, dell'applicazione dei fabbisogni standard anche agli enti locali delle RSS.
- 5) Vi è, infine, un problema di coerenza sistemica e sequenziale delle riforme in corso. L'agenda politica degli ultimi due governi ha messo in primo piano il tema

della revisione dell'organizzazione territoriale del governo locale – che ha trovato sbocco nella legge Delrio – e delle modifiche costituzionali verso un superamento del bicameralismo perfetto – con la creazione di un Senato delle autonomie, e una ulteriore revisione del titolo V – ma senza cogliere le strette interconnessioni che queste trasformazioni hanno con la legge delega del federalismo fiscale. Lo stesso processo di riorganizzazione funzionale delle Province ha messo in luce le gravi incongruenze che si sono manifestate nella sequenza dei provvedimenti finanziari necessari per garantire una transizione graduale ed efficace verso i nuovi assetti.