



upb ●

ufficio
parlamentare
di bilancio

Le prospettive di applicazione del federalismo

Alberto Zanardi

Convegno Banca d'Italia

«Attuazione e prospettive del federalismo fiscale»

Roma, 25 novembre 2015

Federalismo fiscale e consolidamento dei conti pubblici

L'attuazione della riforma del federalismo fiscale è stata stravolta negli ultimi anni dagli interventi emergenziali, spesso estemporanei, realizzati per assicurare il coinvolgimento degli enti subnazionali nel processo di consolidamento fiscale

Federalismo fiscale e consolidamento dei conti pubblici

Esperienza non soltanto italiana: in molti paesi Ocse dopo la grande crisi del 2008-09 i governi centrali hanno traslato («passing the bulk») una parte rilevante dell'onere dell'aggiustamento finanziario sui livelli inferiori di governo

- maggiore centralizzazione nell'impiego delle risorse
- maggiore decentramento in termini di responsabilità del finanziamento

Federalismo fiscale e consolidamento dei conti pubblici

Mix di strumenti:

- tagli nei trasferimenti centrali
- inasprimenti degli obiettivi di contenimento dei deficit
- tetti di spesa
- vincoli su specifiche categorie di spesa
- aggravamento delle sanzioni nel caso di sforamenti
- ampliamenti nei margini di incremento delle imposte locali
- incursioni da parte del governo centrale sulla struttura dei tributi decentrati
- contrasto all'evasione fiscale anche sui tributi erariali

Federalismo fiscale e consolidamento dei conti pubblici

In Italia il coinvolgimento degli enti decentrati nell'aggiustamento finanziario mostra però alcune peculiarità:

- le esigenze di consolidamento sono state ancor più severe rispetto ad altri Paesi
- gli interventi sulla tassazione decentrata sono stati condizionati e distorti dalla questione della cancellazione dell'imposizione patrimoniale sull'abitazione principale
- lo sforzo di aggiustamento fiscale si è abbattuto sulla finanza locale nel bel mezzo della fase di attuazione della riforma del federalismo fiscale, prosciugandone drasticamente il sostegno finanziario

Federalismo fiscale e consolidamento dei conti pubblici

La grande sfida per la finanza locale è oggi quella di liberarsi da quella pletora di interventi, spesso contingenti ed estemporanei, legittimati dalle condizioni di eccezionalità di questi ultimi anni, per ritrovare finalmente un assetto «normale» e ordinato

La riforma federalismo fiscale: un bilancio

A più di sei anni dalla legge delega quale bilancio della riforma del federalismo fiscale? Piuttosto modesto

Focus sulla finanza comunale anche perché quello della finanza regionale è un blocco della riforma rimasto in gran parte inattuato

La riforma lascia certamente due elementi di forte innovazione:

- messa a punto della metodologia basata sui fabbisogni, costi e capacità fiscali standard
- armonizzazione contabile nei bilanci degli enti territoriali

La riforma federalismo fiscale: un bilancio

Sui fabbisogni/capacità standard:

- sostenere, ove possibile, la determinazione dei fabbisogni finanziari con la stima/fissazione di standard di prestazioni per renderli qualcosa di più di meri coefficienti di riparto
- una volta determinati, affinati e aggiornati è ora necessario metterli pienamente “a regime” nel sistema di finanziamento degli enti locali
- importante riflettere non soltanto sul disegno del sistema perequativo a regime ma anche, e forse soprattutto, sulla transizione che deve essere sostenibile

I problemi aperti

Dare un assetto stabile e ordinato alla tassazione comunale

- recuperare a tassazione - dopo la cancellazione della Tasi abitazione principale - i residenti-proprietari, in media il 75% degli elettori nel territorio comunale. Attraverso una *Service tax* basata su indicatori di utilizzo dei servizi pubblici?
- restituire una leva importante per l'autonomia fiscale comunale
- riequilibrare il mix della tassazione immobiliare: ridurre il favore fiscale sull'abitazione di residenza rispetto ad abitazioni da investimenti e immobili produttivi
- accelerare la riforma del catasto (valori di mercato) per ridurre le iniquità (orizzontale e verticale) nella tassazione patrimoniale
- semplificare i tributi locali (addizionale comunale Irpef) focalizzandola sugli elementi che segnalano con maggiore chiarezza le scelte degli amministratori locali (manovrabilità delle aliquote)

I problemi aperti

Ricostruire uno spazio verticale per i trasferimenti Stato-Enti locali, non di natura strettamente perequativa (un polmone di finanza derivata)

- per restituire allo Stato uno strumento fondamentale di coordinamento della finanza pubblica
- per evitare la trasformazione del Fondo di solidarietà comunale in un fondo pienamente orizzontale (difficilmente giustificabile agli occhi dei cittadini-contribuenti)
- per evitare, come sta succedendo nel 2015, che a causa dei tagli e dell'assegnazione di risorse tributarie "esuberanti" ai comuni, che una parte dell'alimentazione del FSC vada allo Stato ("compartecipazione verso l'alto").

I problemi aperti

Completare la revisione del sistema delle regole fiscali degli enti territoriali con il superamento della logica del PSI e con il passaggio al principio del pareggio

- La l. 243/2012 inaugura questo percorso definendo il pareggio attraverso una pluralità di vincoli (competenza/cassa, entrate e spese finali/correnti, ex ante/ex post). Problema: accesso troppo limitato all'indebitamento per finanziare la spesa per investimenti (ammesso solo nei limiti dei debiti rimborsati e dalla cd «flessibilità territoriale»)
- Il ddl Stabilità 2016 semplifica questo assetto stabilendo un unico saldo da mantenere in pareggio: quello tra entrate e spese finali di competenza (al netto quindi delle voci inerenti l'accensione o il rimborso dei debiti) sia ex ante sia ex post (effetto espansivo per i Comuni ancora tenuti a esporre, nel loro complesso, una posizione di avanzo)

I problemi aperti

Questo nuovo assetto delle regole fiscali degli enti territoriali va consolidato:

- va evitato l'utilizzo di deroghe o inasprimenti del vincolo del pareggio per modulare il concorso delle AL al risanamento della finanza pubblica (la l. 243/2012 non esclude la possibilità di richiedere obiettivi ulteriori rispetto al pareggio)
- va reso effettivamente operativo il meccanismo di «flessibilità regionale» (l'orizzonte triennale di rientro per il singolo ente appare forse eccessivamente vincolante)
- va attivato, data la definizione in termini nominali del saldo in pareggio, il meccanismo per compensare i riflessi del ciclo sulla finanza locale (mediante trasferimenti aggiuntivi dallo Stato nelle fasi avverse e, per contro, contributi allo Stato nelle fasi positive, secondo quanto previsto dalla l. 243/2012)

I problemi aperti

Va risolta sul piano sistemico la questione delle specialità, di come far partecipi le Regioni a statuto speciale e gli enti in esse compresi agli elementi di razionalizzazione che stanno entrando nel sistema di finanziamento dei territori «ordinari»

- Gli eventuali maggiori costi, bisogni da soddisfare, funzioni aggiuntive dei territori delle regioni a statuto speciale dovrebbero essere strettamente raccordate con le risorse assegnate
- Un elemento essenziale di questo raccordo è la misurazione su basi standardizzate dei fabbisogni di territori e popolazioni.
- Sorprendente che gli enti locali delle regioni a statuto speciale si siano esclusi dall'operazione della determinazione dei fabbisogni standard, fin dalla fase della raccolta informativa

I problemi aperti

Le varie riforme in corso vanno riportate ad un quadro di coerenza sistemica e sequenziale

Due linee di riforma recenti:

- a) revisione dell'organizzazione territoriale del governo locale – che ha trovato sbocco nella legge Delrio
- b) modifiche costituzionali verso un superamento del bicameralismo perfetto – con la creazione di un Senato delle autonomie, e una ulteriore revisione del titolo V

Vanno colte le strette interconnessioni che queste trasformazioni hanno i profili di finanza pubblica e quindi con la legge delega del federalismo fiscale (previsione di una delega specifica, mai attuata, nella legge Delrio)

La riorganizzazione funzionale delle Province ha messo in luce gravi incongruenze manifestate nella sequenza dei provvedimenti finanziari necessari per garantire una transizione graduale verso i nuovi assetti

FINE PRESENTAZIONE