



upb • **B**

ufficio
parlamentare
di bilancio

Giornata di studio Banca d'Italia

**Lungo il «sentiero stretto»
I governi locali in tempo di crisi
Introduzione**

Alberto Zanardi

Roma, 4 dicembre 2017

Quali prospettive per la finanza decentrata?

A che punto siamo arrivati?

Molti punti critici, molti **problemi aperti**

Non tanto rispetto al *benchmark* della **piena attuazione della riforma del federalismo fiscale** (L. 42/09) da considerarsi ormai definitivamente archiviata

quanto piuttosto rispetto all'obiettivo di costruire una finanza territoriale che soddisfi **requisiti minimi di coerenza, efficienza, equità e stabilità**

Autonomia tributaria e *accountability*

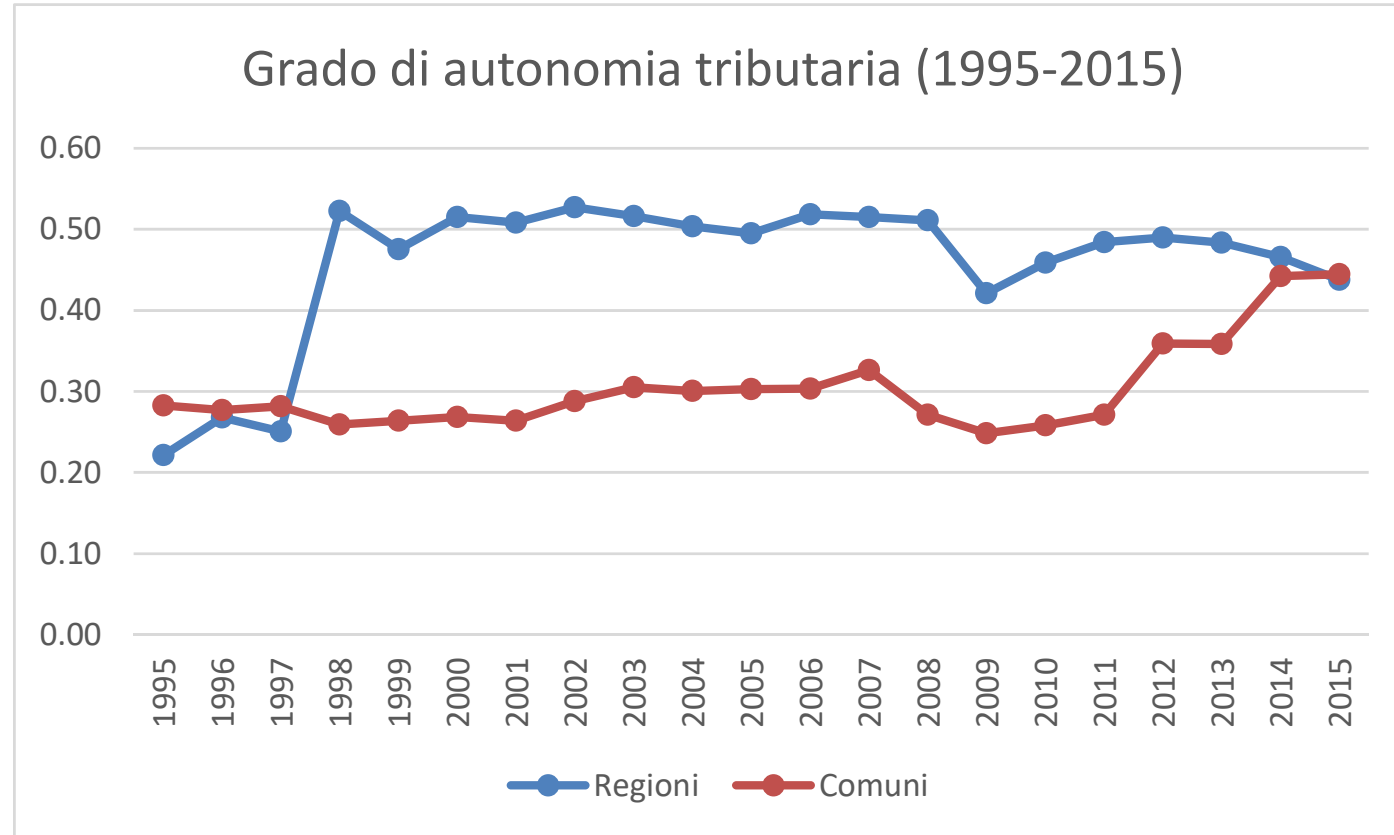
Negli ultimi anni la tassazione decentrata è stata pesantemente **distorta da obiettivi nazionali**:

- consolidamento: in via diretta attraverso l'aumento dell'Imu e indiretta via sforzo fiscale consentito per compensare i tagli dei trasferimenti centrali
- ricomposizione del prelievo in una prospettiva *growth enhancing*: interventi su base e aliquota Irap
- sostegno alla crescita: esenzione Tasi sull'abitazione principale, blocco delle aliquote sui tributi locali (per evitare reazione ai tagli attraverso l'aumento delle imposte)

Nel complesso riduzione dell'autonomia tributaria per regioni e comuni: es. per i comuni -3,1 p.p. nel 2014-2016

“Modello ibrido” di finanziamento locale - né “finanza derivata” né “autonomia fiscale” - una soluzione “di mezzo” in cui consistenti strumenti di prelievo sono formalmente assegnati agli enti decentrati ma sono poi utilizzati per obiettivi nazionali

Autonomia tributaria e *accountability*



Autonomia tributaria e *accountability*

E' necessario assicurare alla tassazione decentrata un **assetto stabile e ordinato**, restituendo **autonomia e *accountability*** a Regioni e Comuni:

- superare il **blocco** delle aliquote (LB 2016-2018)
- riordinare stabilmente i tributi comunali recuperando a tassazione i **residenti-proprietari** (principio del beneficio).
Introdurre un'autentica *Service tax*?
- reintrodurre i **trasferimenti verticali** erariali per finanziare gli standard di spesa e riconoscere **un'autonomia tributaria «al margine» ma autentica**

Autonomia tributaria e *accountability*

- accelerare la riforma del **catasto** per superare le iniquità
- **semplificare** i tributi locali focalizzandoli sui soli elementi che segnalino chiaramente le scelte allocative degli amministratori locali
- ripensare l'**Irap** come tributo regionale (e forse anche nazionale)
- assegnare una **risorsa autonoma alle Citta metropolitane** (e risolvere il problema di come finanziare le Province se non abolite)

Perequazione e adeguatezza delle risorse

Per i Comuni risultato certamente innovativo è stata:

- la determinazione dei **fabbisogni standard** per le funzioni fondamentali di spesa
- la progressiva applicazione del **sistema perequativo (FSC)** basato sul **confronto** tra **fabbisogni standard** e **capacità fiscali standard**

con il (parziale) superamento del criterio di ripartizione delle risorse riferito alla spesa storica

Perequazione e adeguatezza delle risorse

E tuttavia:

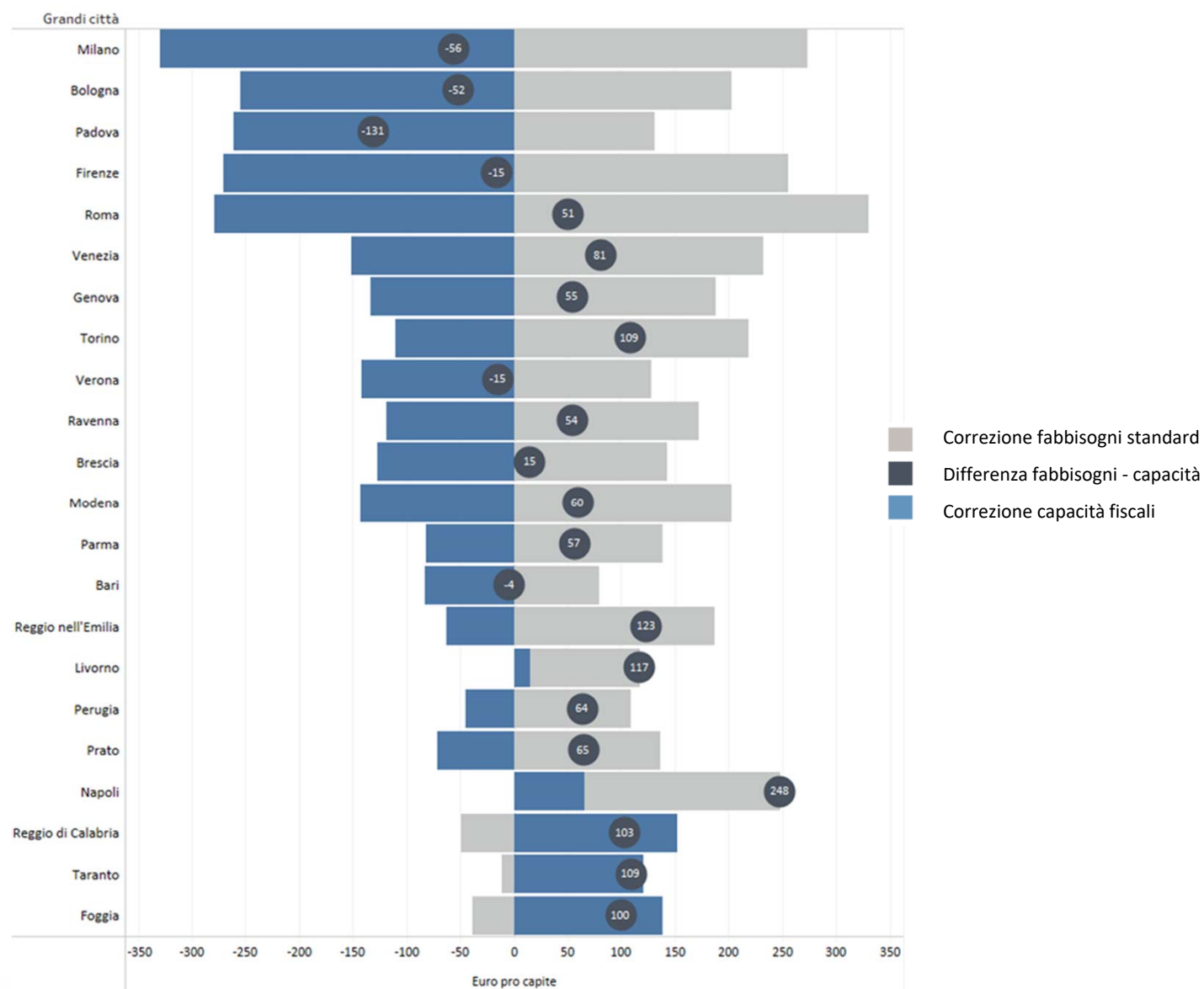
- le esigenze di consolidamento dei conti pubblici hanno imposto un **vincolo di invarianza** di risorse per il comparto (*closed-end fund*) → «fabbisogni-riparto» per allocare tra enti locali un ammontare dato di risorse
- data la **mancata fissazione dei LEP** sulle funzioni fondamentali la determinazione dei fabbisogni standard è fortemente dipendente dal **livello effettivamente prestato dei servizi**, a sua volta correlato alle **risorse fiscali di ciascun ente**
→ **«Trappola dei fabbisogni»**: rischio che gli enti in ritardo nell'offerta di servizi abbiano incentivi insufficienti per adeguare le loro forniture pubbliche, cristallizzando ai livelli attuali le disparità tra gli enti

Nel complesso resta **irrisolto il problema dello «squilibrio verticale»**, ovvero dell'adeguatezza delle risorse a disposizione dei Comuni per lo svolgimento delle loro funzioni fondamentali

Perequazione e adeguatezza delle risorse

- l'attribuzione di risorse basata sulla perequazione fabbisogni standard/capacità standard è comunque limitata: a regime (2021) soltanto la **metà del totale delle risorse**

Perequazione e adeguatezza delle risorse



Perequazione e adeguatezza delle risorse

Inoltre:

- mancano ancora i **fabbisogni standard** per le **funzioni regionali extra-sanitarie** e il corrispondente sistema perequativo (determinazione difficile perché tipicamente servizi gestiti in condivisione tra più livelli di governo, come trasporti e assistenza sociale)
- il **riparto del FSN** dovrebbe basarsi, oltreché sulle quote capitarie pesate, anche su una **componente incentivante** di premi/sanzioni legata al divario tra **costi standard** e **costi effettivi**
- solo recentemente passi avanti per estendere in maniera consensuale i **fabbisogni standard** agli **enti locali delle RSS**

Interventi speciali e perequazione infrastrutturale

Ancora da costruire la **perequazione dei gap nelle dotazioni infrastrutturali nei territori**

Manca così la «seconda gamba», accanto alla perequazione della spesa corrente, per incentivare la **convergenza tra territori** e lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate

In particolare non ancora avviata:

- la ricognizione delle **dotazioni infrastrutturali** delle regioni e degli enti locali
- la valutazione dei loro **fabbisogni infrastrutturali** secondo criteri condivisi e quindi la misurazione dei loro gap
- l'istituzione di un **fondo perequativo** verticale, alimentato da risorse nazionali e comunitarie, che eroghi **interventi speciali** per colmare tali divari

Riassetto istituzionale e territoriale

- Ridare ruolo, funzioni e risorse alle **Province**. Oppure abolirle e istituire **enti regionali di area vasta** non elettivi
- Promuovere ulteriormente i processi di **cooperazione intercomunali** (in particolare le fusioni tra Comuni)
- Assegnare adeguati strumenti fiscali autonomi alle **Città metropolitane**
- Promuovere l'**accorpamento delle Regioni** per conseguire economie di scale, limitare la competizione fiscale e favorire un più organico coordinamento della finanza pubblica territoriale Regione-Comuni

Riassetto istituzionale e territoriale

- Ripensare i fondamenti della **Regioni a statuto speciale** in gran parte non più attuali per arrivare ad una loro abolizione
- Governare con attenzione le **richieste di «federalismo differenziato»** attraverso il riconoscimento delle **efficienze dove effettivamente esistenti** e non il diritto a **trattenere le risorse fiscali** raccolte sul proprio territorio (con conseguente indebolimento della perequazione interregionale)

Sostenibilità della finanza decentrata e coordinamento multi-livello

Recenti interventi (LS 2016 e LB 2017) hanno **superato il PSI**, reso **meno stringenti** le modalità per il **rispetto delle regole di bilancio** per la finanza decentrata e reso disponibili spazi finanziari

Non è più richiesto:

- di conseguire un avanzo (come con il PSI) o
- di rispettare anche il pareggio di cassa e di parte corrente (come con la L. 243/2012)

ma più semplicemente di conseguire un **saldo non negativo tra entrate e spese in termini di competenza** (simile al saldo complessivo delle AP in sede europea)

Inoltre l'inclusione nel saldo del FPV (al netto delle quote derivanti da indebitamento) e l'esclusione invece del FCDE aumentano la capacità di spesa per investimenti dei Comuni

Sostenibilità della finanza decentrata e coordinamento multi-livello

Gli spazi per gli **investimenti** degli enti territoriali restano comunque **limitati**

- Il **ricorso all'indebitamento** rimane **escluso** (le entrate da indebitamento non entrano nel saldo)
 - soltanto gli enti con saldo positivo hanno la possibilità di indebitarsi (o di sfruttare gli avanzi di amministrazione via FPV) per finanziare i propri investimenti
- Gli altri enti possono indebitarsi ma soltanto **nei limiti di intese su base regionale** e sotto la condizione del **pareggio di bilancio del complesso degli enti** nel territorio regionale
 - criticità del ruolo di coordinamento e di sostegno finanziario della Regione

Anche nel 2016 e nei primi 10 mesi 2017 i Comuni hanno **ridotto gli investimenti** (in calo dal 2010 con la sola eccezione del 2015)

Sostenibilità della finanza decentrata e coordinamento multi-livello

Necessario costruire una sede di **coordinamento della finanza pubblica multi-livello** con rappresentanza degli esecutivi in cui definire la **programmazione finanziaria di medio termine** degli enti decentrati:

- rafforzare il **sistema delle Conferenze**
- attivare la **Commissione per il coordinamento della finanza pubblica** prevista dalla L. 42/2009

Prerequisito: tempi e modalità della programmazione finanziaria di medio termine che siano in grado di fissare in modo stabile e con congruo anticipo gli obiettivi pluriennali e la loro ripartizione tra centro ed enti territoriali (come non è stato nell'esperienza recente)

Grazie per l'attenzione