

5. FEDERALISMO FISCALE: A CHE PUNTO SIAMO? ♦

La Legge Delega 42/2009, meglio nota come Legge Calderoli, ha riavviato il cammino verso l'attuazione dell'art. 119 del Titolo V della Costituzione, come riscritto nel 2001, che sancisce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei governi territoriali. Le pagine che seguono sono in primo luogo dedicate all'analisi dei contenuti essenziali della Delega; in secondo luogo, fanno il punto sui decreti legislativi, recentemente varati dal Governo, per ciò che concerne i rapporti finanziari tra Stato centrale, Regioni ed enti locali, in particolare i Comuni. Al fine di fornire al lettore maggiori elementi di valutazione, vengono presentati, ove possibile, anche dati e simulazioni, che contribuiscono a chiarire i probabili futuri scenari della finanza territoriale in Italia.

1. La Legge Delega 42/2009: linee guida

L'approvazione della L. 42/2009 "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*" ha segnato la ripresa del cammino verso la costruzione di un sistema compiuto di federalismo fiscale, con l'obiettivo di assicurare "*autonomia di entrata e di spesa di Comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*".

I principi guida per il disegno dell'assetto finanziario di tutti i governi territoriali sono contenuti nell'art. 2 della Delega, dove si afferma innanzitutto che "*le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite*". Si configurano pertanto due categorie di entrate: le entrate proprie e il Fondo perequativo. In secondo luogo, si afferma che *il costo e il fabbisogno standard* sono gli indicatori rispetto ai quali *comparare e valutare l'azione pubblica*. Si stabilisce infine che il criterio della spesa storica è sostituito dal criterio *del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione* e dal criterio della *perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni*.

Vale la pena di ricordare che il finanziamento secondo la spesa storica garantisce a ciascun governo territoriale risorse di ammontare più o meno pari a quelle ricevute nel passato; con il criterio del fabbisogno *standard*, invece, il finanziamento è determinato sulla base di una spesa normalizzata secondo un criterio predefinito. È anche opportuno sottolineare che il finanziamento basato sul fabbisogno garantisce una perequazione del 100% delle risorse necessarie a finanziare la spesa *standard*, mentre il principio della capacità fiscale implica una perequazione inferiore al 100% e fa riferimento alla capacità dei diversi territori di raccogliere gettito fiscale.

♦ A cura di Maria Flavia Ambrosanio e Paolo Balduzzi.

La finanza delle Regioni a Statuto ordinario

Per quanto riguarda i rapporti finanziari tra lo Stato centrale e le Regioni a statuto ordinario, la Delega introduce innanzitutto il principio generale per cui i tributi regionali e le compartecipazioni ai tributi erariali devono assicurare il finanziamento delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni che rientrano nella loro competenza esclusiva e concorrente, nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale per le quali le Regioni esercitano competenze amministrative.

I tributi regionali sono costituiti da tributi propri derivati (istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni), addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali e tributi propri (istituiti da leggi regionali, purché non riguardino presupposti già assoggettati ad imposizione erariale)¹.

La Delega individua poi tre differenti categorie di spese, a seconda delle loro finalità:

- a) spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, ovvero le spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (si tratta in pratica delle prestazioni relative a sanità, istruzione e assistenza sociale);
- b) spese non riconducibili al vincolo dell'art. 117, per le quali non sussiste un interesse di carattere nazionale;
- c) spese volte a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà

¹ Per i tributi propri derivati e le addizionali, i margini di autonomia consistono nella possibilità di modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti fissati dalla legislazione statale. Il gettito dei tributi derivati e delle compartecipazioni è attribuito alle Regioni secondo il criterio della territorialità.

sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Per queste tre categorie di spesa sono previste modalità di finanziamento differenti.

Le spese della prima categoria sono finanziate in base al principio del fabbisogno, trattandosi di spese che le Regioni sono obbligate a sostenere, e compete allo Stato garantire che ciascuna Regione disponga delle risorse necessarie alla loro integrale copertura. Tali risorse provengono dal gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, dei tributi propri, dell'addizionale all'IRPEF e della compartecipazione all'IVA, a cui si affianca il fondo perequativo, che ha la funzione di integrare le entrate tributarie, laddove queste risultassero insufficienti.

La determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse necessarie a finanziare le spese della prima categoria e quindi anche del fondo perequativo dipende dalla definizione del fabbisogno, che non si identifica più con la spesa storica, ma è un *fabbisogno standard*, da calcolarsi sulla base dei costi *standard* e delle quantità dei servizi erogate ai livelli essenziali, al fine di individuare le aree di inefficienza e penalizzarle al momento dell'attribuzione dei finanziamenti. La Delega non specifica che cosa debba esattamente intendersi per costo *standard* e demanda ai decreti attuativi la sua definizione.

Le spese appartenenti alla seconda categoria sono invece finanziate secondo il principio della capacità fiscale, con l'abolizione degli attuali trasferimenti e la loro sostituzione con un'altra addizionale all'IRPEF, la cui aliquota è stabilita in modo da garantire, al tempo zero, un gettito di ammontare pari a quello dei trasferimenti soppressi. In questo caso, la perequazione delle risorse non è del 100%, essendo l'obiettivo

quello di ridurre ma non eliminare i differenziali nella capacità di spesa delle diverse Regioni; la perequazione della capacità fiscale avviene rispetto al gettito della nuova addizionale all'IRPEF: le Regioni con un gettito pro capite superiore a quello medio nazionale non ricevono risorse dal fondo perequativo; le Regioni con un gettito pro capite inferiore a quello medio nazionale partecipano alla ripartizione del fondo².

Le spese della terza categoria sono infine finanziate dai contributi speciali dal bilancio dello Stato, dai finanziamenti dell'Unione Europea e dai co-finanziamenti nazionali.

Viene opportunamente prevista una fase di transizione verso il nuovo regime, della durata di cinque anni, durante i quali in ciascuna Regione la spesa storica dovrebbe convergere al fabbisogno *standard*. Per le spese soggette al vincolo della lettera m), la fase di transizione inizia a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, che coincidono con quelli attuali, fino alla loro nuova determinazione, con legge dello Stato³. Per le altre spese, è prevista una deroga, se al momento dell'attuazione dei decreti legislativi dovessero emergere per alcune Regioni scostamenti significativi tra fabbisogno

² Ai fini della perequazione per capacità fiscale, si considera anche la dimensione demografica della Regione, con una correzione che tenga conto del fatto che i costi fissi dell'apparato politico ed amministrativo hanno una maggiore incidenza pro capite nelle piccole Regioni che in quelle di grandi dimensioni.

³ Durante la fase transitoria, è inoltre garantita alle Regioni la differenza, se negativa, tra il gettito previsto e il gettito effettivo dei tributi e compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese soggette al vincolo della lettera m); al contrario, viene acquisita al bilancio dello Stato un'eventuale differenza positiva.

effettivo e fabbisogno *standard*; lo Stato potrebbe attivare meccanismi correttivi di natura compensativa durante il periodo transitorio, in presenza di un piano di riorganizzazione degli enti interessati.

La finanza dei Comuni

Il quadro delineato per la finanza locale non è sostanzialmente diverso da quello della finanza regionale.

Anche le spese dei Comuni sono suddivise in tre categorie: spese per le funzioni fondamentali (art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione), individuate dalla legislazione statale; spese relative alle altre funzioni; spese per interventi speciali, soprattutto a favore di particolari territori.

Analoghi sono i meccanismi di finanziamento, tendenti al superamento della spesa storica, con la soppressione dei trasferimenti statali e regionali, ad eccezione di quelli perequativi.

Le spese per le funzioni fondamentali sono determinate sulla base del fabbisogno *standard*, calcolato per i livelli essenziali delle prestazioni, e finanziate da tributi propri, compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo. In particolare, la Delega fa riferimento alle compartecipazioni all'IVA e all'IRPEF e alle imposte immobiliari, purché non colpiscano l'abitazione principale.

Il fondo perequativo (istituito nel bilancio della Regione di appartenenza) è alimentato da un fondo perequativo dello Stato, a sua volta alimentato dalla fiscalità generale, ed è di ammontare pari alla differenza tra il fabbisogno *standard* per le funzioni fondamentali⁴ e il totale

⁴ Le Regioni avrebbero la facoltà di intervenire nella determinazione dei *fabbisogni standard* e, nell'ambito delle risorse assegnate dallo Stato ai Comuni a titolo di fondo perequativo, effettuare proprie valutazioni di spese correnti ed entrate standardizzate e stime autonome dei fabbisogni di

delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai Comuni (con esclusione di eventuali imposte di scopo e trasferimenti e contributi per interventi speciali). Esso dovrebbe finanziare anche parte della spesa in conto capitale. Per il finanziamento della spesa corrente per le funzioni fondamentali, a ciascun Comune spetta una quota calcolata in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario, risultante dalla differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi⁵.

Le spese comunali diverse dalle funzioni fondamentali sono invece finanziate con tributi propri e compartecipazioni e la perequazione avviene sulla base della capacità fiscale. Anche per i Comuni, la ripartizione del fondo per ridurre le differenze tra le capacità fiscali implica una correzione per la dimensione demografica (l'ammontare dei trasferimenti è funzione inversa della dimensione demografica) ed inoltre, al fine di incentivare unioni e fusioni tra Comuni, sono previsti meccanismi premianti, sotto forma di maggiore autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali.

Anche in questo caso, il superamento della spesa storica dovrebbe avvenire in un periodo di cinque anni, con la garanzia che il gettito derivante dalle nuove entrate, per il complesso

infrastrutture, in modo da rideterminare i parametri per il riparto del Fondo.

⁵ In particolare, la Delega prevede che la spesa corrente standardizzata sia calcolata sulla base di una quota pro capite uniforme, corretta per tenere conto dei differenziali di spesa che derivano dall'ampiezza demografica, dalle caratteristiche del territorio e dalle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Per la spesa in conto capitale, si fa invece riferimento ad indicatori di fabbisogno di infrastrutture.

dei Comuni, sia non inferiore ai trasferimenti destinati al finanziamento delle spese per funzioni fondamentali ed altre funzioni; l'entità del fondo perequativo, sempre per il complesso dei Comuni, sarebbe pari alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi, esclusi i contributi per lo sviluppo, e le maggiori entrate spettanti al posto di tali trasferimenti.

In attesa delle norme che individuino le funzioni fondamentali dei Comuni⁶, il fabbisogno è finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il restante 20% come non fondamentali; l'80% delle spese è finanziato con le entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20% delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo.

La Delega, infine, individua, in via provvisoria, le funzioni da considerare per determinare l'entità ed il riparto dei fondi perequativi in base al fabbisogno *standard* o alla capacità fiscale:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Delega;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi inerenti gli asili nido, l'assistenza e la refezione scolastica e l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

⁶ L'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni è ancora oggi un problema aperto e dovrebbe essere risolto con l'approvazione della cosiddetta Carta delle Autonomie.

- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, esclusi l'edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia e il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

Dati i principi generali fissati dalla Delega, l'effettivo disegno dei nuovi rapporti finanziari tra Stato e governi territoriali è demandato ai decreti attuativi.

2. Il decreto attuativo per Regioni e Province

Lo scorso 6 maggio è stato varato il Decreto legislativo, recante *“disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”* (D. Lgs 68/2011). Sembra opportuno concentrare esclusivamente l'attenzione sugli aspetti che interessano le Regioni a statuto ordinario (RSO).

Autonomia tributaria delle RSO

Il decreto definisce, in primo luogo, le entrate tributarie, quali fonti di finanziamento delle RSO: addizionale all'IRPEF, compartecipazione all'IVA, IRAP, tributi propri e tributi propri derivati. A queste entrate si aggiungono i trasferimenti dal fondo perequativo. Vengono soppressi tutti gli altri tipi di trasferimenti correnti (generalmente e permanenti) e in conto capitale e viene meno anche qualunque tipo di vincolo sull'utilizzo di tali risorse. A decorrere dal 1° gennaio 2013:

- a) vengono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, le imposte regionali sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo e per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per

l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili; alle Regioni è comunque data facoltà di sopprimere questo insieme di tributi;

- b) è soppressa la compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina;
- c) è rideterminata la misura dell'addizionale all'IRPEF, il cui gettito dovrà garantire, all'insieme delle RSO, un ammontare di risorse pari a quelle attualmente assicurate dalla stessa addizionale ad aliquota di base (lo 0,9%), dai trasferimenti soppressi e dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina.

Semberebbe quindi trattarsi di un'operazione a somma zero per i saldi di finanza pubblica⁷.

Alle Regioni sono comunque attribuiti margini di autonomia, che consistono in primo luogo nella possibilità di ridurre o aumentare l'aliquota di base dell'addizionale all'IRPEF, anche se il decreto fissa dei limiti precisi agli aumenti - che non potranno superare lo 0,5% nel 2013, l'1,1% nel 2014 e il 2,1% nel 2015 - e impone che la maggiorazione oltre lo 0,5% non si applichi al primo scaglione dei redditi soggetti all'imposta; inoltre, l'aumento non potrà superare lo 0,5% nel caso in cui la Regione decida di ridurre l'IRAP (si veda più avanti)⁸. Infine, le Regioni potranno disporre detrazioni in favore della famiglia, maggiorando quelle già previste; adottare misure di sostegno economico diretto, a

⁷ In particolare, la Relazione tecnica che accompagna il provvedimento quantifica in 1,7 miliardi di euro le minori entrate derivanti dalla soppressione dell'accisa sulla benzina e in 2,5 miliardi di euro il totale dei soli trasferimenti statali correnti soppressi.

⁸ Per evitare irrazionalità nella progressività dell'imposta, le Regioni potranno stabilire aliquote differenziate solo in relazione agli scaglioni di reddito stabiliti dalla legge statale.

favore dei soggetti IRPEF, la cui imposta familiare netta non consenta la fruizione delle detrazioni; disporre detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale⁹. L'onere di questi sgravi resta a totale carico dei bilanci regionali. I margini di autonomia sono interdetti alle Regioni impegnate nei piani di rientro dai deficit sanitari. Due considerazioni sembrano opportune al riguardo. La prima concerne l'attribuzione alle Regioni di una qualche funzione redistributiva, anche se è consolidata l'idea che, pur nell'ambito degli Stati federali, le politiche redistributive vengano più efficacemente ed efficientemente realizzate a livello centrale. La seconda riguarda il fatto che all'istituzione della nuova addizionale regionale all'IRPEF dovrà corrispondere una diminuzione delle aliquote erariali, in modo da mantenere inalterato il carico fiscale per i contribuenti; ciò sembra evidentemente possibile solo con riferimento all'aliquota di base e non agli aumenti discrezionali delle singole Regioni. Ne consegue che, nella fase a regime, i contribuenti potrebbero sperimentare un aumento della pressione tributaria regionale.

In secondo luogo, a decorrere dal 2013, il decreto attuativo restituisce alle Regioni un significativo grado di autonomia nella gestione dell'IRAP, anche se solo nella direzione di ridurre le aliquote, fino ad azzerarle, a condizione che gli effetti di gettito gravino esclusivamente sui loro bilanci. Come si è detto in precedenza, non sarà comunque possibile finanziare riduzioni dell'IRAP con aumenti superiori allo 0,5% dell'addizionale all'IRPEF.

⁹ È previsto un limite anche per l'eventuale riduzione dell'aliquota dell'addizionale, che non potrà comportare un gettito inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi ai Comuni.

Viene poi confermata la compartecipazione all'IVA ma con la novità che, sempre a partire dal 2013, essa sarà ridistribuita secondo il criterio della territorialità, vale a dire tenendo conto del luogo in cui avviene la cessione del bene, in cui è domiciliato il fruitore di un servizio o, infine, in cui è ubicato un immobile ceduto.

Infine, alle Regioni è anche attribuito il maggior gettito derivante dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale sui tributi di propria competenza, nonché una quota del gettito derivante dall'attività di recupero dell'IVA.

È a questo punto interessante fornire al lettore un quadro quantitativo in merito all'addizionale all'IRPEF, per sottolineare ancora una volta le profonde differenze esistenti tra le Regioni ricche del Nord e le Regioni povere del Sud. La TAB. 1 contiene una stima del gettito potenziale derivante dalla maggiorazione dell'aliquota base, nelle misure massime indicate dal legislatore centrale.

TAB. 1: Stime del gettito dell'addizionale all'IRPEF (milioni di euro, 2007)

Regioni	Imponibile IRPEF	Addizionale regionale all'IRPEF		
		0,5%	1,1%	2,1%
Piemonte	62.662,1	313,3	689,3	1.315,9
Lombardia	151.455,9	757,3	1.666,0	3.180,6
Liguria	23.279,9	116,4	256,1	488,9
Veneto	66.235,2	331,2	728,6	1.390,9
Emilia Romagna	65.316,5	326,6	718,5	1.371,6
Toscana	50.272,0	251,4	553,0	1.055,7
Umbria	10.929,4	54,6	120,2	229,5
Marche	19.402,0	97,0	213,4	407,4
Lazio	75.945,9	379,7	835,4	1.594,9
Abruzzo	14.252,4	71,3	156,8	299,3
Molise	3.123,6	15,6	34,4	65,6
Campania	47.611,7	238,1	523,7	999,8
Puglia	35.928,9	179,6	395,2	754,5
Basilicata	5.317,1	26,6	58,5	111,7
Calabria	16.021,7	80,1	176,2	336,5
Totale RSO	647.754,3	3.238,8	7.125,3	13.602,8

È del tutto intuitivo che la distribuzione regionale del maggiore gettito riproduce il

profondo divario che si osserva nella distribuzione regionale della base imponibile dell'IRPEF. Ciò è messo ancora meglio in evidenza dai dati pro capite, illustrati nella TAB. 2: considerando, ad esempio, la maggiorazione dello 0,5%, a fronte di un gettito pari a 79,3 euro raccolto in Lombardia, tutte le Regioni del Sud, ad eccezione dell'Abruzzo, ottengono un gettito inferiore ai 50 euro, di gran lunga inferiore alla media nazionale.

TAB. 2: Stime del gettito dell'addizionale all'IRPEF (euro pro capite, 2007)

Regioni	Addizionale regionale all'IRPEF pro capite		
	0,5%	1,1%	2,1%
Piemonte	72,0	158,4	302,3
Lombardia	79,3	174,5	333,2
Liguria	72,4	159,3	304,1
Veneto	69,4	152,6	291,4
Emilia Romagna	77,3	170,1	324,8
Toscana	69,1	152,0	290,2
Umbria	62,5	137,7	262,9
Marche	63,1	138,9	265,2
Lazio	69,1	152,1	290,3
Abruzzo	54,4	119,7	228,5
Molise	48,7	107,5	205,0
Campania	41,1	90,4	172,7
Puglia	44,1	97,1	185,4
Basilicata	45,0	98,9	188,9
Calabria	40,1	88,2	168,4
Totale RSO	64,6	142,2	271,4

Il finanziamento della spesa sanitaria

Come si è posto in evidenza, illustrando i contenuti della Delega, un aspetto rilevante della riforma riguarda i meccanismi e i criteri di redistribuzione delle risorse tra le diverse Regioni, con l'obiettivo di superare la spesa storica. Il punto di riferimento è il cosiddetto fabbisogno *standard*. Il decreto attuativo prevede che, per gli ambiti della sanità, assistenza, istruzione e investimenti per il trasporto pubblico locale, in applicazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, le modalità di determinazione dei

livelli essenziali di assistenza (LEA) e delle prestazioni (LEP) vengano definite con apposita legge statale¹⁰. Tuttavia, il decreto stesso contiene già alcuni elementi di dettaglio per quanto riguarda il processo di definizione dei costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario. Si tratta, in effetti, dell'aspetto più interessante, in quanto la sanità occupa, in media, circa l'80% dei bilanci regionali.

In particolare, il fabbisogno *standard* è definito come “l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare i Lea in condizioni di efficienza ed appropriatezza”, pur in assenza di precisazioni sul concetto di appropriatezza. A decorrere dal 2013, il fabbisogno sanitario *standard nazionale* è determinato annualmente “... in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria ...”. In altri termini, l'ammontare delle risorse da destinare complessivamente al finanziamento dei LEA sanitari dipenderà esclusivamente dalle condizioni generali della finanza pubblica e non sarà, come la Delega lasciava intuire, il risultato di un'aggregazione di fabbisogni *standard regionali*, calcolati a partire dai costi *standard* delle prestazioni. Come avviene attualmente, il finanziamento complessivo sarà attribuito per il 51% alla spesa di assistenza distrettuale, per il 44% alla spesa di assistenza ospedaliera e per il restante 5% alla spesa per assistenza sanitaria collettiva.

Una volta determinato, in modo esogeno, il fabbisogno *standard* complessivo nazionale, occorre calcolare il fabbisogno sanitario *standard* delle singole Regioni.

¹⁰ Queste modalità verranno stabilite sulla base delle ricognizioni effettuate dalla SOSE Spa – Società per gli studi di settore, in collaborazione con ISTAT e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome presso il Centro interregionale Studi e Documentazione delle Regioni.

Il procedimento indicato dal decreto prevede che vari Ministeri (Salute, Economia, Rapporti con le Regioni) individuino le cinque migliori Regioni che abbiano garantito l'erogazione dei LEA in condizione di equilibrio economico¹¹. La prima di queste Regioni, più altre due scelte dalla Conferenza Stato-Regioni, costituiranno le regioni di riferimento (*benchmark*)¹², i cui costi diventeranno i costi *standard* per tutte le Regioni. Essi dovranno essere calcolati per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza sanitaria (collettiva, distrettuale e ospedaliera) come media ponderata, per classi di età della popolazione residente, dei costi pro capite delle Regioni *benchmark* (al netto di alcune voci di spesa, quali la mobilità extraregionale e il finanziamento di livelli di prestazioni superiori ai LEA). Il fabbisogno *standard* regionale non è altro che la quota del fabbisogno regionale rispetto alla somma dei costi *standard* di tutte le Regioni, calcolati come illustrato, moltiplicata per il fabbisogno nazionale.

È importante sottolineare che secondo questa modalità di calcolo, i costi *standard* diventano irrilevanti per la determinazione dell'ammontare del fabbisogno nazionale e per la ripartizione delle risorse; infatti, da un lato, il fabbisogno nazionale è determinato esogenamente secondo il vincolo di bilancio pubblico complessivo; dall'altro, la quota di spesa *standard* di ciascuna Regione altro non è che la quota ponderata della

¹¹ Si considerano in equilibrio economico le Regioni che garantiscono l'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e di appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, comprese le entrate proprie regionali effettive.

¹² Il decreto precisa inoltre che queste tre Regioni dovranno appartenere a diverse aree geografiche (cioè Nord, Centro e Sud) e almeno una dovrà essere una piccola Regione. Sulla base di questi criteri, è altamente probabile che le tre Regioni di riferimento saranno Lombardia, Toscana e Basilicata.

sua popolazione sulla popolazione ponderata nazionale.

Costi e fabbisogni *standard* per le altre funzioni soggette al vincolo dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (assistenza, istruzione, investimenti per il trasporto pubblico locale), saranno determinati da successivi decreti attuativi.

Come è già stato illustrato in precedenza, le spese per sanità, assistenza, istruzione e investimenti per il trasporto pubblico locale saranno finanziate, sulla base del principio del fabbisogno, dai gettiti della compartecipazione all'IVA, di una quota della nuova addizionale all'IRPEF, dall'IRAP (fino alla data di sua sostituzione con altri tributi), da altre entrate proprie e dal fondo perequativo. Il gettito dell'IRAP è valutato all'aliquota ordinaria, senza considerare le variazioni disposte dalla Regione e quelle conseguenti ai deficit sanitari; anche il gettito dell'addizionale all'IRPEF è valutato con riferimento all'aliquota base e su base imponibile uniforme.

TAB. 3: Gettito IRAP e addizionale regionale all'IRPEF (euro pro capite, 2008)

Regioni	IRAP	Add. IRPEF
Piemonte	621,0	119,9
Lombardia	883,6	132,7
Veneto	673,3	116,3
Emilia Romagna	732,4	130,0
Liguria	560,4	120,0
Toscana	601,9	113,5
Umbria	501,7	102,0
Marche	544,2	102,9
Lazio	745,6	116,0
Abruzzo	461,1	84,7
Molise	393,7	75,0
Campania	349,9	64,1
Puglia	308,4	68,3
Basilicata	368,7	67,6
Calabria	310,8	58,1
Totale RSO	520,1	90,0

Fonte: Elaborazioni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

A titolo informativo, la TAB. 3 contiene le stime del gettito di cassa dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF relative al 2008, in termini pro capite. Ancora una volta, emergono le profonde differenze di gettito tra le Regioni del Nord e quelle del Sud. Come pone in evidenza la TAB. 4, IRAP e addizionale all'IRPEF finanziano poco meno del 60% della spesa sanitaria in Lombardia, ma poco più del 20% nella gran parte delle Regioni del Sud.

TAB. 4: Finanziamento della spesa sanitaria
(euro pro capite, 2008)

Regioni	IRAP + Add. IRPEF	Spesa sanitaria	Quota %
Piemonte	740,9	1.843	40,2
Lombardia	1.016,3	1.738	58,5
Veneto	789,6	1.754	45,0
Emilia Romagna	862,4	1.868	46,2
Liguria	680,4	1.976	34,4
Toscana	715,5	1.816	39,4
Umbria	603,7	1.772	34,1
Marche	647,1	1.707	37,9
Lazio	861,6	2.007	42,9
Abruzzo	545,9	1.775	30,8
Molise	468,6	2.033	23,1
Campania	414,0	1.670	24,8
Puglia	376,7	1.724	21,8
Basilicata	436,3	1.712	25,5
Calabria	368,9	1.658	22,2
Totale RSO	719,8	1.804	39,9

Fonte: Elaborazioni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Per quanto riguarda la compartecipazione all'IVA, l'aliquota sarà calcolata in modo da garantire il finanziamento del fabbisogno corrispondente ai LEP di una sola Regione, senza però che il decreto indichi i criteri con cui questa Regione verrà scelta (la più efficiente? la più grande? Presumibilmente si tratterà della Lombardia). Nelle Regioni in cui il gettito tributario fosse insufficiente, il finanziamento integrale dei LEP verrà comunque assicurato attraverso l'attribuzione di quote di un fondo perequativo finanziato anch'esso da una

compartecipazione all'IVA. Il calcolo di queste quote sarà inizialmente tale da garantire il finanziamento della spesa storica; poi, entro i quattro anni successivi, tale da garantire il finanziamento del fabbisogno *standard*.

Anche se il decreto sul punto non è chiaro, sembra che siano previste due diverse compartecipazioni all'IVA: una ad aliquota tale da finanziare i LEP in una sola regione; l'altra per finanziare il fondo perequativo.

Infine, per le spese non vincolate dalla definizione di LEA e di LEP, le fonti di finanziamento sono costituite dai tributi propri, da quote del gettito dell'addizionale all'IRPEF, nonché da un fondo perequativo *ad hoc*. Questo fondo è alimentato dalle Regioni con maggiore capacità fiscale (quelle in cui il gettito pro capite dell'addizionale regionale all'IRPEF è superiore alla media nazionale) e ripartito tra le Regioni a minore capacità fiscale, secondo un principio di perequazione che prevede, anche in questo caso, il superamento graduale della spesa storica a favore del criterio delle capacità fiscali. Il decreto attuativo stabilisce che la capacità fiscale delle diverse Regioni debba essere perequata in misura non inferiore al 75%, senza tuttavia alterare l'ordinamento delle Regioni stesse secondo la propria capacità fiscale. In altre parole, dopo la perequazione, le Regioni più ricche devono restare più ricche, seppur con un minor grado di differenziazione rispetto a quelle più povere. Viene infine prevista una correzione in favore delle Regioni di minori dimensioni demografiche, per tenere conto della maggiore incidenza dei costi fissi.

3. I decreti attuativi per i Comuni

Per quanto riguarda i Comuni, i decreti attuativi più rilevanti approvati dal Governo sono il D.

Lgs. 216/2010, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*, e il D. Lgs. 23/2011, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*.

I fabbisogni standard degli enti locali

Nel mese di giugno del 2010, la *Relazione sul Federalismo fiscale* predisposta dalla COPAFF (Conferenza tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) aveva indicato tre possibili approcci al calcolo della spesa *standard* dei Comuni: il *Regression based cost approach* (o metodo delle determinanti), il *Representative Expenditure System* e il metodo degli studi di settore. Il primo è stato in passato utilizzato dal Ministero dell'Interno nel tentativo, sempre fallito, di superare il criterio della spesa storica, introducendo parametri obiettivi per il riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali; esso si basa sulla stima della spesa pro capite in funzione di variabili esplicative e variabili di bisogno. Il secondo metodo invece determina la spesa *standard* a partire dalla spesa pro capite media, corretta in base ad una serie di indicatori fisici. In pratica, si calcola la spesa di ciascun ente per ciascuna funzione; si identificano i fattori di costo e di bisogno per ciascuna funzione, assegnando a ciascuno un peso relativo; si ridistribuisce la spesa complessiva (dell'insieme degli enti considerati) per ciascuna funzione tra i diversi enti sulla base dei loro indicatori relativi di costo e bisogno per ciascuna funzione. Il fabbisogno di ciascun Comune viene quindi calcolato come somma dei fabbisogni per ciascuna funzione di spesa. La terza alternativa è la metodologia degli studi di settore, in modo da *“determinare, partendo anche qui non solo dai dati contabili ... ma anche dagli aspetti strutturali dei servizi erogati, i livelli presuntivi di fabbisogno finanziario da considerare coerenti con un*

livello accettabile di efficienza”. Essa avrebbe il vantaggio di coinvolgere gli enti locali nelle scelte tecniche alla base della determinazione dei fabbisogni *standard*, evitando il ripetersi di esperienze fallimentari.

Il metodo degli studi di settore ha trovato conferma nel D. Lgs. 216 del 26 novembre 2010. Il compito di predisporre le metodologie per la determinazione dei fabbisogni *standard* e la loro determinazione con tecniche statistiche è affidato alla SOSE Spa, Società per gli studi di settore. Il punto di partenza è la spesa storica, corretta sulla base delle caratteristiche dei singoli enti, quali la spesa per i servizi esternalizzati o svolti in forma associata, la dimensione e la struttura socio-demografica, le caratteristiche territoriali. Più in particolare, il decreto individua anche le diverse fasi per la determinazione dei fabbisogni *standard*, a partire dall'acquisizione dei dati strutturali e contabili e dall'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli di fornitura delle prestazioni, per tutte le funzioni fondamentali¹³; il passo successivo consiste nell'analisi dei costi associati a ciascuna funzione, per individuare quelli più significativi e quindi determinare gli intervalli di normalità; si procede poi con la costruzione del modello di stima dei fabbisogni *standard*, con l'utilizzo di diverse tecniche statistiche; infine, si predispone un sistema di indicatori, al fine di valutare l'adeguatezza dei servizi offerti e consentire agli enti locali di migliorarli.

Sempre alla SOSE sono inoltre affidati il monitoraggio della fase applicativa e

¹³ Lo strumento utilizzato per la raccolta dei dati contabili e strutturali dei singoli enti è quello dei questionari, predisposti dalla stessa SOSE. Per gli enti inadempienti (mancate risposte nei termini prescritti dalla legge) è prevista una sanzione che consiste nel blocco dei trasferimenti erogati a qualunque titolo e la pubblicazione sul sito del ministero dell'Interno dell'ente inadempiente.

l'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni *standard*¹⁴.

L'anno di avvio della fase di transizione dalla spesa storica ai fabbisogni *standard* è il 2012; più in dettaglio, nel 2011 il fabbisogno *standard* è determinato riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali (le funzioni individuate per i Comuni sono quelle di "Polizia Locale" e quelle "Generali di amministrazione, gestione e controllo"); nel 2012 esso sarà determinato per almeno due terzi delle funzioni fondamentali e nel 2013 per tutte le funzioni fondamentali, con un processo graduale diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo. Fino alla definitiva individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, queste ultime sono quelle indicate dalla Legge Delega per la fase transitoria.

Il legislatore ha infine stabilito che i fabbisogni *standard* vengano rideterminati al massimo ogni tre anni dalla loro adozione.

La scelta della metodologia degli studi di settore, secondo l'impostazione del Governo, consentirebbe di superare alcuni dei limiti dei metodi tradizionali. Nell'ambito dell'attività di accertamento dei redditi, gli studi di settore determinano livelli presuntivi di ricavo coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale, partendo dalla situazione reale, descritta dai dati contabili e strutturali delle imprese, raccolti attraverso appositi questionari. Nel contesto del federalismo fiscale, l'obiettivo del Governo è determinare livelli presuntivi di fabbisogno finanziario coerenti con un livello accettabile di

efficienza, partendo non solo dai dati contabili, ma anche dagli aspetti strutturali dell'erogazione dei servizi. Ciò consentirebbe anche di superare il problema dell'attendibilità dei dati di bilancio degli enti locali. Inoltre, il fatto che i governi locali condividano le scelte tecniche per la determinazione dei fabbisogni *standard* assicurerebbe una maggiore solidità politico-istituzionale al processo di costruzione del federalismo. La rideterminazione periodica dei fabbisogni *standard* consentirebbe, infine, di avviare un processo di miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni comunali, tenendo conto anche di eventuali innovazioni nelle tecniche di produzione dei servizi pubblici locali.

Tuttavia, la metodologia prescelta solleva dei dubbi. In particolare, si pone un problema di asimmetria informativa, che affligge anche gli studi di settore. Il fatto che essi siano frutto di contrattazione tra le associazioni di categoria e l'Amministrazione finanziaria e che gli stessi soggetti che forniscono le informazioni conoscano gli effetti delle loro dichiarazioni suscita qualche legittima perplessità sulla veridicità delle informazioni raccolte.

Inoltre, occorre ancora una volta sottolineare la mancanza di informazioni attendibili sulla quantità e qualità dei servizi offerti dai governi locali ai loro cittadini e la necessità di ottenere queste informazioni attraverso strumenti diversi dai certificati di bilancio. La raccolta delle informazioni tramite questionari e rilevazioni ad hoc potrebbe costituire un passo avanti nella direzione di una maggiore informazione, che dovrebbe essere la condizione necessaria per la costruzione di un sistema moderno di rapporti finanziari tra livelli di governo. Come è stato ricordato, infatti, è compito del Governo centrale individuare i livelli minimi di offerta dei servizi locali nell'ambito delle funzioni fondamentali e

¹⁴ La SOSE si avvale, in tutte le fasi del processo, della collaborazione scientifica dell'IFEL (Istituto per la finanza e per l'economia locale). Inoltre, le metodologie per il calcolo del fabbisogno standard sono sottoposte all'approvazione della COPAFF, che segue anche il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni.

controllare che essi vengano effettivamente erogati in condizioni di efficacia ed efficienza.

La fiscalità municipale

Il decreto sulla fiscalità municipale riordina e ridefinisce le fonti di finanziamento dei Comuni, attraverso l'abolizione dei trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni, la devoluzione di quote di tributi statali, e l'istituzione di nuovi tributi locali. Il nuovo assetto delle entrate comunali sarà realizzato in due fasi: la prima a decorrere dal 2011 e la seconda a decorrere dal 2014.

La prima fase prevede innanzitutto che sia devoluto ai Comuni, in relazione agli immobili ubicati nel loro territorio:

- il 30% del gettito dell'imposta di registro ed imposta di bollo, delle imposte ipotecaria e catastale (ad eccezione di quelle relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto, che restano allo Stato), dei tributi speciali catastali e delle tasse ipotecarie;
- il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari escluso il reddito agrario e il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- una quota del gettito della cedolare secca sugli affitti¹⁵, pari al 21,7% nel 2011, al

¹⁵ La *Cedolare secca sugli affitti* viene introdotta, a decorrere dal 2011, come opzione facoltativa al regime ordinario vigente per la determinazione del reddito fondiario, da parte del proprietario di unità immobiliari ad uso abitativo locatate. Essa è applicata nella misura del 21% e sostituisce, oltre all'IRPEF, l'imposta di bollo e l'imposta di registro sul contratto di locazione. Nei Comuni ad alta densità abitativa, l'aliquota è ridotta al 19%. Resta invece invariato il regime di tassazione delle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di attività d'impresa o di arti e professioni o da enti non commerciali.

21,6% a decorrere dal 2012, e suscettibile di ulteriori variazioni dal 2013.

Dal 2012, è abolita l'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica ed è corrispondentemente aumentata l'accisa erariale in modo da assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento.

Alle amministrazioni comunali viene inoltre attribuita una compartecipazione all'IVA, ripartita prendendo come riferimento il territorio in cui è avvenuto il consumo che ha dato luogo al prelievo. L'aliquota della compartecipazione è fissata in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito dell'IRPEF. In fase di prima applicazione, e in attesa che sia determinato il gettito dell'IVA ripartito per ogni Comune, l'assegnazione del gettito avviene sulla base del gettito pro capite dell'IVA per provincia, moltiplicato per il numero degli abitanti di ciascun Comune.

Una ulteriore fonte di finanziamento deriva dalla facoltà, che viene data ai Comuni capoluogo di provincia, alle unioni di Comuni e ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, di manutenzione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, e dei relativi servizi pubblici locali. Questa imposta potrebbe sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale. I Comuni hanno anche la facoltà di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo.

All'istituzione dell'imposta di soggiorno, si accompagna la revisione dell'imposta di scopo, introdotta alla fine del 2006, che prevede: l'individuazione di ulteriori opere pubbliche rispetto a quelle già previste; l'aumento, fino a dieci anni, della durata massima di applicazione dell'imposta; la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare.

Il legislatore ha anche disposto la graduale cessazione della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale comunale all'IRPEF o di aumentarne l'aliquota. Il decreto rinvia la riorganizzazione dell'addizionale a un successivo regolamento, ma è comunque consentito ai Comuni che non l'hanno ancora istituita, di farlo con un'aliquota massima dello 0,4% nei primi due anni; quelli che invece l'hanno già istituita ad un livello inferiore allo 0,4% potranno aumentarla fino a tale limite. In ogni caso l'addizionale non potrà essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2% l'anno.

Infine, allo scopo di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione all'attività di accertamento tributario, è assicurato ai Comuni il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati ed è elevata dal 33% al 50% la quota delle maggiori somme di tributi statali riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento dei Comuni. Non solo: sempre per quanto concerne l'evasione in campo immobiliare, dal 1° aprile 2011 sono stati quadruplicati gli importi minimo e massimo delle sanzioni relative alle mancate dichiarazioni all'Agenzia del territorio; per ogni sanzione elevata, il 75% del valore resterà al Comune ove l'immobile interessato è situato.

La seconda fase, che decorre dal 2014, vede l'istituzione di due nuove forme di imposizione a livello comunale: l'imposta municipale propria (IMUP) e l'imposta municipale secondaria (IMUS).

L'IMUP è istituita dal 2014 e sostituisce, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute sui redditi fondiari dei beni non locati e l'ICI. Ha come presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale e la base imponibile è costituita dal valore dell'immobile. I soggetti passivi sono i proprietari di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero i titolari di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi¹⁶. L'aliquota è fissata allo 0,76% l'anno, con la possibilità per i Comuni di modificarla, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali. Per gli immobili locati, l'imposta è ridotta della metà; i Comuni possono stabilire che la stessa riduzione si applichi anche nel caso in cui l'imposta abbia ad oggetto immobili non produttivi di reddito fondiario e nel caso in cui abbia ad oggetto immobili posseduti dai soggetti passivi dell'IRES; possono inoltre stabilire che l'aliquota ridotta si applichi solo a determinate categorie di immobili.

Sono esenti dall'IMUP gli immobili posseduti dallo Stato, e, nel proprio territorio, da Regioni, Province, Comuni, Comunità montane ed enti del Servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali.

¹⁶ Nel caso di concessione di aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto.

All'istituzione dell'IMUP si accompagna la sostituzione delle varie forme di prelievo indiretto sui trasferimenti immobiliari con un'unica imposta, il cui gettito sarà compartecipato dai Comuni nella misura del 30%.

L'IMUS è introdotta, a decorrere dal 2014, per sostituire la tassa ed il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

L'imposta sarà disegnata secondo i seguenti criteri generali:

- presupposto è l'occupazione dei beni del demanio o del patrimonio indisponibile dei Comuni e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari;
- soggetto passivo è il soggetto che effettua l'occupazione;
- la misura dell'imposta è determinata con riferimento alla durata dell'occupazione; all'entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari; alla fissazione di tariffe differenziate per tipologia e finalità dell'occupazione, in base alla zona oggetto dell'occupazione ed alla classe demografica del Comune;
- i Comuni, con proprio regolamento, hanno la facoltà di disporre esenzioni ed agevolazioni.

Soppressione dei trasferimenti e perequazione

Al riordino dei tributi locali e alla devoluzione di quote di tributi statali alle amministrazioni comunali, si contrappone l'abolizione dei trasferimenti statali e regionali, che vengono appunto "fiscalizzati". Essi sono stati individuati

sulla base di due criteri: il criterio della *generalità* - trasferimenti destinati alla totalità dei Comuni - e il criterio della *permanenza* - trasferimenti il cui finanziamento non è soggetto ad alcun limite temporale. Per i trasferimenti statali, si tratta di 11,2 miliardi di euro nel 2011 e di 10,4 miliardi di euro nel 2012. Questi trasferimenti vengono sostituiti:

- a) dal 30% del gettito dell'imposta di registro ed imposta di bollo, delle imposte ipotecaria e catastale, dei tributi speciali catastali e delle tasse ipotecarie;
- b) dal gettito dell'IRPEF sui redditi fondiari; dal gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione degli immobili;
- c) dalla quota del gettito della cedolare secca sugli affitti;
- d) dalla compartecipazione all'IVA.

I gettiti di cui alle lettere a), b) e c) convergono nel Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), istituito per tre anni e, comunque, fino all'entrata in vigore del vero e proprio fondo perequativo. La TAB. 3.5 offre informazioni di maggiore dettaglio.

TAB. 5: Trasferimenti fiscalizzati, 2011 e 2012 (milioni di euro)

	2011	2012
Minori risorse ai Comuni	11.243	11.002
Trasferimenti fiscalizzati	11.243	10.388
Abolizione addizionale ENEL		614
Maggiori risorse ai Comuni	11.243	11.002
Tributi devoluti al 30%	1.329	1.354
Imposte contratti locazione	708	711
IRPEF redditi fondiari	5.790	5.167
Cedolare secca affitti	527	746
Compartecipazione IVA	2.889	3.024

Fonte: Relazione Tecnica al D. Lgs. 23/2011

Per il 2011 e il 2012, vale quindi una clausola di salvaguardia, secondo la quale il gettito dei tributi devoluti e della compartecipazione

all'IVA eguaglia, in aggregato, esattamente l'ammontare dei trasferimenti soppressi. Non è difficile intuire che, invece, la distribuzione territoriale del gettito dei tributi devoluti e della compartecipazione all'IVA non ricalchi la distribuzione territoriale dei trasferimenti aboliti. In altre parole, per il singolo Comune, non c'è corrispondenza *ex ante* tra nuove entrate tributarie e trasferimenti soppressi, il che giustifica l'istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Ulteriori dettagli e chiarimenti provengono dal DPCM adottato d'intesa con la Conferenza Unificata, successivamente al decreto attuativo, che definisce le modalità di calcolo della compartecipazione all'IVA, e dal Decreto del Ministro dell'Interno che stabilisce le modalità di riparto del FSR, previo accordo in conferenza Stato Città.

A seguito di questi accordi, è stato stabilito che l'assegnazione della compartecipazione IVA avvenga sulla base del gettito regionale pro capite dell'IVA (non essendo ad oggi disponibile neanche il gettito in ambito provinciale), e che questo sia distribuito in base alla popolazione del singolo Comune.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio, che ammonta a circa 8,4 miliardi di euro, verrà ripartito per il 30% in base al numero di residenti. Per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, a questa cifra si aggiungerà un importo destinato a garantire lo stesso livello di trasferimenti statali oggetto di fiscalizzazione attualizzati al 2011 (al lordo della compartecipazione IVA). Per i Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti, si aggiungerà invece un importo pari al 10 % del Fondo in proporzione al peso di ciascun Comune sul gettito dei tributi immobiliari devoluti. Infine, anche per questi Comuni, è

prevista (almeno) la piena compensazione dei trasferimenti statali soppressi.

La TAB. 6 presenta il gettito della compartecipazione all'IVA e del Fondo sperimentale di riequilibrio assegnato ai capoluoghi delle quindici Regioni a statuto ordinario, ordinati sulla base dell'ammontare della compartecipazione all'IVA. Come ci si può aspettare, i capoluoghi del Nord ottengono un gettito da compartecipazione più elevato; per quanto riguarda invece l'assegnazione delle quote del FSR, essa rispecchia la variabilità tipica dei trasferimenti fiscalizzati.

TAB. 6: Gettito della Compartecipazione IVA e del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (euro pro capite, 2011)

Capoluoghi di Regione	Compartecipazione IVA	FSR	Totale
Bologna	67,0	263,4	330,4
Firenze	66,1	296,9	363,0
Milano	64,8	254,2	318,9
Roma	64,7	198,7	263,4
Genova	64,7	297,9	362,5
Venezia	62,0	245,7	307,8
Perugia	58,7	184,7	243,5
Torino	58,2	278,3	336,5
Ancona	55,3	179,6	234,9
L'Aquila	50,3	128,3	178,7
Campobasso	41,8	127,8	169,6
Bari	39,5	263,1	302,5
Potenza	35,9	285,7	321,6
Napoli	35,0	488,0	522,9
Catanzaro	34,8	235,6	270,4

Fonte: Elaborazioni su dati IFEL e ISTAT

Anche i trasferimenti regionali, come ricordato in precedenza, saranno soppressi a decorrere dal 2013, e sostituiti da qualche compartecipazione ai tributi regionali, *in primis* all'addizionale regionale all'IRPEF, oppure dalla devoluzione integrale di tributi regionali. Al fine di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la sostituzione dei trasferimenti regionali soppressi, il gettito derivante dalla compartecipazione o devoluzione confluirà, in

misura non superiore al 30%, in un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, istituito da ciascuna Regione. La logica è la stessa del FSR statale.

La Relazione tecnica al decreto attuativo, afferma che “*spetta a ciascuna Regione l’individuazione dei trasferimenti correnti suscettibili di soppressione*” e “*che non si è in grado, allo stato, di provvedere ad una stima degli stessi*”. Riporta tuttavia i dati sui trasferimenti regionali ai Comuni contenuti nella Relazione della COPAFF, quali risultano dai bilanci comunali del 2008. La TAB. 7 riporta queste informazioni e le stesse informazioni come risultano invece dai bilanci regionali del 2008. Non c’è bisogno di molti commenti per apprezzare la differenza tra dati contabilizzati da soggetti diversi ma che si riferiscono, o almeno così dovrebbe essere, allo stesso flusso finanziario. Fanno eccezione solo i dati relativi a Liguria, Marche e Basilicata.

TAB. 7: Trasferimenti correnti dalla Regione ai Comuni (milioni di euro, 2008)

Regione	Dati da bilanci comunali*	Dati da bilanci regionali**
Piemonte	304,93	182,02
Lombardia	136,92	72,26
Liguria	96,85	96,21
Veneto	257,78	128,65
Emilia Romagna	83,46	107,23
Toscana	159,35	578,85
Umbria	49,93	30,92
Marche	59,12	60,27
Lazio	625,33	531,03
Abruzzo	36,89	27,56
Molise	16,40	8,59
Campania	316,60	219,48
Puglia	202,44	367,04
Basilicata	46,21	45,27
Calabria	64,74	181,67
Totale RSO	2.456,92	2.637,04

Fonte: *Relazione tecnica al decreto 68/2011;
**ISTAT

4. Gli altri decreti approvati e quelli *in itinere*

La Legge Delega sul federalismo fiscale prevede numerosi decreti attuativi. Oltre ai più importanti, discussi nelle pagine precedenti, ne sono stati approvati altri, cui vale la pena di accennare.

Il primo decreto attuativo (D. Lgs. 85/2010), approvato circa un anno fa, attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni un proprio patrimonio; in particolare, esso prevede la possibilità per gli enti locali di richiedere allo Stato la gestione di taluni beni demaniali, individuati in un apposito elenco, quando questa possa essere svolta in maniera più efficiente ed efficace.

Un successivo decreto (D. Lgs. 156/2010) ha definito e disciplinato gli organi di governo di “Roma capitale”.

Approvato il 26 novembre 2010, ma pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo il 1 aprile 2011, il decreto ministeriale recante “*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale*” definisce i termini della ricognizione degli interventi infrastrutturali, propedeutici alla perequazione infrastrutturale, riguardanti “*le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole*”. La finalità del decreto è quella del recupero del deficit infrastrutturale nei diversi territori del Paese.

È stato approvato, ma non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, il decreto attuativo sull'armonizzazione degli schemi di bilancio. Dopo una fase di sperimentazione che comincerà nel 2012, dal 2014 Regioni ed enti locali dovranno utilizzare lo stesso schema di bilancio, basato su un criterio di competenza finanziaria, e articolato in un documento di previsione annuale, un documento di previsione pluriennale (almeno triennale) e da una serie di altri documenti (conti consolidati) che rendano più esplicite le esternalizzazioni dei servizi. La finalità del decreto è quella di rendere più omogenei i sistemi di contabilizzazione degli enti e dunque di rendere più significativi i confronti in fase di determinazione e applicazione di costi e fabbisogni standard.

Infine, tra i decreti che ancora mancano all'appello, quello più interessante prevede una serie di "meccanismi sanzionatori e premiali" relativi agli amministratori locali. Benché sull'argomento regni ancora una buona incertezza, è possibile comunque dire che elementi come l'inventario di fine mandato per i Comuni in dissesto finanziario, l'ineleggibilità dei Sindaci colpevoli di gravi squilibri finanziari, e i nuovi strumenti di lotta all'evasione fiscale sembrano andare nella giusta direzione. Lo stesso può dirsi dei meccanismi premianti.

5. Conclusioni: che cosa cambia?

Anche se i decreti attuativi non sono ancora stati tutti approvati e mancano ancora i numerosi regolamenti previsti dagli stessi decreti attuativi, è possibile tracciare un parziale bilancio della riforma del federalismo fiscale.

Cosa succede all'autonomia tributaria?

Uno dei punti cardine di un sistema decentrato di finanza pubblica consiste nell'attribuzione di fonti marginali proprie di finanziamento, non irrilevanti, ai governi territoriali, anche al fine di stabilire un diretto collegamento tra responsabilità di spesa e fonti di finanziamento. Questo obiettivo si può dire raggiunto, in seguito all'approvazione dei decreti attuativi illustrati nelle pagine precedenti?

Si può certamente affermare che i recenti provvedimenti non configurano, almeno nel medio periodo, una rivoluzione dell'assetto attuale. L'autonomia tributaria dei governi territoriali non sarà significativamente più elevata rispetto al presente.

Per quanto riguarda le Regioni, viene restituito qualche margine di autonomia in relazione all'addizionale all'IRPEF, dopo i reiterati blocchi, a partire dal 2003. Viene comunque mantenuto un limite superiore all'aumento delle aliquote, che non potrà superare lo 0,5% nel 2013, l'1,1% nel 2014 e il 2,1% nel 2015. Margini di manovra sono ripristinati anche per quanto concerne l'IRAP, ma solo nella direzione di ridurre le aliquote, fino ad azzerarle. In ogni caso, la riduzione dell'IRAP non potrà essere finanziata con aumenti dell'addizionale all'IRPEF superiori allo 0,5%.

Per quanto riguarda i Comuni, i trasferimenti aboliti vengono fiscalizzati, cioè sostituiti da una serie di compartecipazioni (totali o parziali) a tributi erariali o regionali. Dunque i trasferimenti non vengono sostituiti da entrate proprie, con margini di autonomia, in quanto le compartecipazioni, la cui aliquota è determinata dal livello di governo superiore, sono in tutto e per tutto assimilabili a dei trasferimenti. Ed infatti le aliquote di compartecipazione sono

fissate in misura tale da fornire un gettito complessivo esattamente pari all'ammontare dei trasferimenti soppressi.

Anche per i Comuni, viene ripristinato un certo grado di autonomia sul fronte dell'addizionale all'IRPEF, per la quale è previsto uno sblocco parziale, in attesa della sua riorganizzazione; in ogni caso l'addizionale non potrà essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2% l'anno.

Veri tributi propri sono invece l'imposta di scopo e l'imposta di soggiorno, anche se quest'ultima potrà essere applicata solo nei Comuni a vocazione turistica e nelle città d'arte. Infine, dal 2014 saranno introdotte IMUP e IMUS. La prima prevede un margine di manovra più ampio di quello concesso in termini di ICI, mentre la seconda sostituisce perfettamente altri tributi e dunque si configura come un intervento neutrale dal punto di vista dell'autonomia tributaria. Un'ulteriore considerazione sembra opportuna, sia pure sotto un altro profilo. Come suggerisce la teoria economica, le imposte immobiliari sono, per svariate ragioni, una buona fonte di finanziamento dei governi locali (non è un caso se esse rappresentano la quasi totalità delle entrate degli enti locali in molti Paesi di tradizione anglosassone). Il problema che si pone in Italia è che queste imposte riguardano solo le "seconde case" e gli immobili ad uso commerciale e spesso sono quindi a carico dei non residenti, di soggetti cioè che non esprimono con il voto il loro assenso o dissenso verso gli amministratori locali, a configurare un tipico caso di "esportazione dell'imposta". Questo fenomeno certamente allenta il senso di responsabilità dei politici ed amministratori locali nei confronti dei propri elettori. Analogo ragionamento vale per l'imposta di soggiorno. Inoltre, in relazione all'IMUP, ci saranno effetti di redistribuzione dell'onere fiscale; questa

prevede infatti un alleggerimento del carico fiscale sulle persone fisiche, in quanto sostituisce anche l'IRPEF sui redditi fondiari, ed un conseguente aumento del debito d'imposta per le imprese.

Cosa succede alla spesa?

Anche sul fronte della spesa, non sembra di intravedere modifiche sostanziali, almeno nei prossimi anni.

Per quanto riguarda le Regioni, è stato seguito un approccio è di tipo *top-down*, almeno per ciò che concerne la spesa sanitaria. Le risorse da destinare globalmente al finanziamento della sanità sono infatti annualmente stabilite dal governo centrale, in relazione al vincolo complessivo del bilancio pubblico. I costi e la spesa standard sono solo elementi indiretti per la ripartizione di un ammontare di risorse; il criterio di riparto rilevante resta quello attuale, sulla base della popolazione pesata per classi di età. La dinamica della spesa regionale, trainata dalla spesa sanitaria, dovrebbe quindi dipendere dalle decisioni del governo centrale e dalla sua capacità di controllo dei comportamenti degli amministratori regionali. Per le spese diverse dalla sanità (e non soggette alla definizione di LEA e di LEP), il graduale superamento della spesa storica sarà affidato alla perequazione per capacità fiscale, che non potrà essere inferiore al 75%.

Più difficile è fare previsioni sulla dinamica della spesa delle amministrazioni comunali, per le quali è stato invece seguito un approccio *bottom-up*. Resta, innanzitutto, ancora aperto il problema della definizione delle funzioni fondamentali, che vengono finanziate sulla base del fabbisogno *standard*, con una perequazione del 100%; inoltre, non sono ancora esattamente note le modalità con le quali verrà calcolata la spesa standard per ciascuna di queste funzioni.

Per le altre spese, non è infine specificato l'ammontare minimo della perequazione per capacità fiscale.

Dati attendibili sulla finanza locale?

Nella valutazione degli effetti dei decreti attuativi della Legge Calderoli, pesa certamente la mancanza di dati trasparenti, attendibili e coerenti sulla finanza degli enti territoriali. Si tratta di un problema di vecchia data, sul quale il legislatore è ripetutamente intervenuto senza mai ottenere risultati. Questa potrebbe essere la giusta occasione per risolvere il problema in via definitiva, prendendo come punto di partenza il decreto sull'armonizzazione degli schemi di bilancio dei governi territoriali. Schemi di bilancio standardizzati e paragonabili per i diversi enti decentrati non risolvono tuttavia il problema della correttezza e completezza dei dati in essi inseriti. Occorrerebbe una seria attività di monitoraggio e controllo.

Aumenterà la pressione fiscale?

Una questione spesso sollevata nell'ambito del dibattito politico ed accademico concerne gli effetti della riforma Calderoli sulla dinamica della pressione tributaria complessiva, erariale e locale. Il legislatore centrale ha ripetutamente affermato che l'attuazione della Delega dovrebbe avvenire a pressione tributaria invariata. Risulta difficile crederlo! Innanzitutto, pur ammettendo che la pressione tributaria in aggregato resti invariata, il riordino dei tributi locali avrà sicuramente degli effetti redistributivi tra categorie di contribuenti. Ad esempio, un conto è istituire l'imposta di soggiorno, un altro è invece introdurre l'addizionale all'IRPEF o aumentarne l'aliquota. In secondo luogo, fa parte proprio dell'autonomia tributaria la facoltà di aumentare o ridurre l'onere fiscale a livello decentrato. E data l'attuale situazione della

finanza pubblica italiana, non ci può non aspettare un aumento della pressione tributaria locale. Ne è peraltro pienamente consapevole anche il legislatore centrale, che infatti si è preoccupato di sottolineare più volte la necessità che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica eserciti al riguardo un'adeguata attività di monitoraggio. D'altra parte, le alternative all'aumento della pressione tributaria a livello territoriale sono l'aumento delle tariffe (o proventi) o il taglio delle prestazioni e dei servizi.