

ATTUAZIONE DELLA LEGGE 42/2009: A CHE PUNTO SIAMO?

MARCO CAUSI

**SEMINARIO SCUOLA SUPERIORE ECONOMIA E FINANZA,
4/4/2011**

I decreti approvati

- Trasferimento patrimonio
- Fabbisogni standard Comuni e Province
- Primo decreto su Roma Capitale
- Finanza comunale
- Finanza Regioni, Province, Sanità

I decreti da approvare

- Interventi speciali per lo sviluppo e la coesione (in bicamerale)
- Armonizzazione dei bilanci (in bicamerale)
- Premi e sanzioni (in conferenza unificata)
- Perequazione Comuni e Province
- Interventi speciali diversi da sviluppo e coesione
- Spesa in conto capitale “ordinaria”

Griglia per l'analisi

- Spesa pubblica locale e metodo della standardizzazione
- Struttura finanziaria di Regioni ed enti locali
- Assetto tributario di Regioni ed enti locali
- Coordinamento fra finanza pubblica nazionale e locale
- Altri aspetti

Spesa pubblica locale e metodo della standardizzazione 1

- E' la vera novità della legge 42: distinzione fra servizi essenziali e funzioni fondamentali (coperti da LEP) e il resto (non coperto da LEP)
- Perequazione con fabbisogno standard vs perequazione su capacità fiscali
- Costi e fabbisogni standard: *bottom-up* vs *top-down*
- Il mio punto di vista: top-down può convivere con valutazione di efficienza ed efficacia della spesa

Spesa pubblica locale e metodo della standardizzazione 2

- Il caso della sanità e la confusione fra fabbisogno standard e criteri di riparto
- Gli altri servizi essenziali nel decreto Regioni (LEP, ricognizione, livelli di servizio, stima fabbisogni standard)
- Stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di Comuni e Province (obiettivi di servizio)
- Sfida analitica e valutativa nei settori cofinanziati da diversi livelli di governo (assistenza, istruzione)
- Il mio punto di vista: deve prevalere un approccio di “ricostruzione della spesa” su quello dello “smontaggio” dei fondi esistenti dei trasferimenti

Struttura finanziaria: Regioni

- Perequazione al 100 per cento sui fabbisogni standard per le spese LEP (tramite compartecipazione Iva) e al 75 per cento sulle capacità fiscali per le spese non LEP (tramite addizionale Irpef)
- Flessibilità fiscale locale tramite tributi propri (Irap, ecc.) e addizionale Irpef fino al 2,1%
- Fiscalizzazione trasferimenti statali tramite addizionale Irpef “di base”

Struttura finanziaria: Province

- Perequazione e fiscalizzazione trasferimenti statali tramite compartecipazione Irpef (con garanzia dinamicità gettito)
- Flessibilità fiscale locale tramite addizionale su RCA (aliquota base 12,5% margine +/- 3,5%) e IPT
- Fiscalizzazione trasferimenti regionali tramite compartecipazione a tassa automobilistica

Struttura finanziaria: Comuni

- Perequazione non ancora definita (due fondi)
- Fiscalizzazione trasferimenti statali tramite Fondo di riequilibrio provvisorio approvvigionato da imposte erariali il cui gettito è devoluto in tutto o in parte (registro e ipo-catastali, Irpef su redditi immobiliari), con garanzia dinamicità gettito
- flessibilità fiscale locale tramite IMU (aliquota base 7,6 per mille margine ± 3 per mille), addizionale Irpef (sbloccata sotto 0,4%), imposta di scopo, imposta di soggiorno
- fiscalizzazione trasferimenti regionali tramite compartecipazione ad addizionale regionale Irpef

Struttura finanziaria: commenti

- Regioni: passo avanti rispetto a DLgs 56/2000
- Province: molto garantista (proprio per gli enti di cui si discute la soppressione....)
- Comuni: indeterminata perequazione, passo indietro su autonomia tributaria, gettiti devoluti a Fondo di riequilibrio molto sperequati
- Perequazione Comuni e Province: i fondi dei trasferimenti perequativi di origine statale si parleranno con quelli di origine regionale?

Assetto tributario: tributi locali

- Nel complesso, pochi cambiamenti su tributi locali:
 - ▣ Nuova IMU, comprendente oltre a vecchia ICI anche Irpef su immobili non locati. Questione sull'aliquota di equilibrio
 - ▣ Nuove imposte di scopo e di soggiorno
 - ▣ Addizionale Irpef regionale: *no tax area* sul primo scaglione, possibilità detrazioni, possibilità aliquote differenziate fra scaglioni, ma senza modificare scaglioni stessi
 - ▣ Possibilità di *switch* fra Irap e Irpef a livello regionale
 - ▣ Abolizione delle addizionali locali alle accise sull'energia

Assetto tributario: tributi erariali

- Paradossalmente, cambiamenti più rilevanti sono su tributi erariali:
 - ▣ Imposta sostitutiva sui redditi da locazione (cedolare secca). Questione sulla copertura finanziaria della perdita di gettito
 - ▣ Modifica delle tariffe delle imposte sui trasferimenti immobiliari

Federalismo fiscale e sistema fiscale

- Non si percepisce un *tax design* complessivo nei decreti di attuazione della legge 42. Manca una reale connessione con la riflessione in merito alla riforma fiscale complessiva. Esempi:
 - Imposte su capitali modificate solo per i redditi da capitale immobiliare
 - Equilibrio fiscale fra redditi da capitale, da lavoro e da attività d'impresa
 - Assenza di un tributo proprio comunale basato sugli immobili (proprietà oppure uso)
 - Pro e contro della nuova addizionale regionale Irpef
 - Pro e contro sulla flessibilità fra Irap e Irpef

Innovazioni nel sistema fiscale: un'occasione mancata?

- Si è mancata l'occasione di ragionare intorno ad una riforma della tassazione ambientale, che potrebbe avere connessioni con il fisco locale e regionale
- Si è mancata l'occasione di devolvere tributi meno sperequati (ad es. quelli su giochi e tabacchi, come proposto da Commissione Vitaletti)
- Si è mancata l'occasione di introdurre (reintrodurre?) un vero tributo proprio comunale

L'imposta comunale: un veloce giro per il mondo

- USA, Property tax: media di 1917 dollari nel 2009, con variabilità sul valore mediano degli immobili da 1,8 per mille (Louisiana) a 1,89 per cento (New Jersey)
- UK, Council tax: media di 1146 sterline nel 2008
- Francia, Taxe foncière e Taxe d'habitation: la prima varia, fra i Comuni delle diverse Regioni, nel 2009 fra 552 e 1132 euro, la seconda fra 395 e 1164; in media la somma delle due è stata nel 2009 di 1502 euro

Coordinamento fra finanza pubblica nazionale e locale: i “tagli”

- La discussione si è molto concentrata sulla questione dei “tagli” del DL 78 del 2010 e sulle connesse “clausole di salvaguardia”
- Una clausola molto garantista è stata inserita nel decreto per le Regioni, e viene oggi rivendicata anche dai Comuni
- In effetti, sembra a molti una contraddizione della presente legislatura la priorità sull’attuazione del federalismo in contemporanea con un insieme di decisioni finanziarie e di norme ispirate ad un forte neo-centralismo
- Certo, la crisi economica e le difficoltà della finanza pubblica rendono doppiamente più arduo l’esercizio dell’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione

Coordinamento fra finanza pubblica nazionale e locale: ciclo di decisione 1

- Sono importanti però anche le norme che intervengono nel ciclo decisionale della finanza pubblica, conferendo ad esso una dimensione “multilivello” di tipo “dinamico”
- Articolo 18 della legge 42: “Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali.”

Coordinamento fra finanza pubblica nazionale e locale: ciclo di decisione 2

- Norme parallele sono state inserite nella legge 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, adesso in corso di ulteriore riscrittura per tenere conto delle nuove regole di coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati dell'UE:
 - ▣ DFP (futuro DEF) come contenitore, legge di stabilità e provvedimenti collegati come veicoli
 - ▣ Processi di convergenza dalla spesa storica ai fabbisogni standard
 - ▣ LEP, livelli di servizio, obiettivi di servizio
- Ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita dal decreto Regioni

Convergenza 1

- Sempre all'articolo 18 della legge 42: “Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.”

Convergenza 2

- La gestione dinamica della riforma è molto importante
- L'impressione è che prevalga una visione per un verso troppo “statica” (smontare gli attuali fondi di trasferimenti per rimontare nuovi fondi perequativi che si discostino il meno possibile dai precedenti) e per un altro verso troppo legata a processi sanzionatori nei confronti delle amministrazioni devianti (vedi decreto “premi e sanzioni”)
- Invece la riforma contiene potenziali innovazioni:
 - ▣ Sul versante della costruzione di nuove sedi e poteri di tipo propriamente “federale” (la Conferenza permanente e, in prospettiva, una Camera elettiva)
 - ▣ Sul versante dei processi di aggiustamento regolati non con il ricorso ai poteri sostitutivi (art. 120) bensì con affiancamento e assistenza (sulla falsariga del Patto per la salute del 2007)

Altri aspetti

- Spese in conto capitale: ruolo di Comuni e Province
- Investimenti ordinari e interventi speciali: quale rapporto?
- Perequazione infrastrutturale
- Interventi speciali nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione