

LA FINANZA PUBBLICA ITALIANA
RAPPORTO 2012

a cura di
Alberto Zanardi

Scritti di Giampaolo Arachi, Massimo Baldini, Enza Caruso, Nerina Dirindin, Carlo Mazzaferro, Marcello Messori, Marcello Morciano, Giuseppe Pisauro, Edoardo Reviglio, Leonzio Rizzo, Alessandro Santoro, Carlo Scarpa, Stefano Toso, Alberto Zanardi

IL MULINO

INDICE

Introduzione, <i>di Alberto Zanardi</i>	p. 7
I conti pubblici: sull'altalena dello <i>spread</i> , <i>di Giuseppe Pisauro</i>	17
Abstract	47
La <i>governance</i> economica europea, <i>di Marcello Messori</i>	49
Abstract	75
Il sistema tributario: alla caccia del gettito senza un disegno complessivo, <i>di Giampaolo Arachi e Alessandro Santoro</i>	77
Abstract	111
Pensioni pubbliche: l'ultima riforma?, <i>di Carlo Mazzaferro e Marcello Morciano</i>	113
Abstract	133
Ammortizzatori sociali e spesa per assistenza: la via impervia delle riforme, <i>di Massimo Baldini e Stefano Toso</i>	135
Abstract	165
Il sistema sanitario alla ricerca della sostenibilità, <i>di Enza Caruso e Nerina Dirindin</i>	167
Abstract	197

Federalismo fiscale sotto stress finanziario, <i>di Leon- zio Rizzo e Alberto Zanardi</i>	p.	199
Abstract		235
I servizi pubblici: nuove autorità, regole migliori ma la solita incertezza, <i>di Carlo Scarpa</i>		237
Abstract		257
Il finanziamento pubblico e privato delle infrastrut- ture, <i>di Edoardo Reviglio</i>		259
Abstract		281
Abstract del volume		285

FEDERALISMO FISCALE SOTTO STRESS FINANZIARIO

1. *Introduzione*

Per il federalismo fiscale quello a cavallo tra il 2011 e il 2012 è stato un anno da dimenticare: abbandonate le luci della ribalta sotto cui gli annunci propagandistici del governo di centro-destra l'avevano spinta, la riforma è caduta nel dimenticatoio, travolta anch'essa dalla crisi economico-finanziaria. Nel percorso tracciato faticosamente dai decreti di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, che pure hanno lasciato molte questioni centrali ancora irrisolte, hanno fatto irruzione prima le manovre di luglio e di ferragosto, che hanno imposto vincoli stringenti ai bilanci locali, e poi la decretazione d'urgenza del «Salva-Italia» che è intervenuta sulla struttura stessa del sistema di finanziamento degli enti decentrati.

Oltre a riportare gli interventi assunti sull'onda dell'urgenza a coerenza con gli assetti complessivi della finanza decentrata, occorre ora non lasciare la costruzione del federalismo fiscale a metà strada. Anzi il deterioramento della situazione economica, e la prossima fine della legislatura, rendono ancora più urgente il suo completamento e aggiustamento.

Questo capitolo documenta innanzitutto le vicende della finanza decentrata nell'anno trascorso e nei primi mesi del 2012 illustrando le ultime fasi (per ora) del processo di attuazione della delega sul federalismo, le innovazioni rilevanti sul sistema dei tributi locali introdotte «fuori delega», le molte questioni ancora aperte, lo stato di stress finanziario in cui l'azione di risanamento dei conti pubblici ha costretto i bilanci locali. La seconda parte del lavoro discute poi della necessità di uno

Università di Ferrara e Ieb-Universitat de Barcelona; Università di Bologna ed Econpubblica-Università Bocconi.

stretto coordinamento tra gli strumenti di intervento che il governo centrale applica alla finanza decentrata (trasferimenti erariali e patto di stabilità interna) per garantirne coerenza con gli obiettivi macrofinanziari e, a partire dal dibattito su «chi ha pagato l'aggiustamento», propone una possibile regola di riparto del concorso dei diversi livelli di governo alla correzione dei conti pubblici che su quel coordinamento è fondata.

2. *La riforma del federalismo fiscale dentro e fuori la delega*

Successivamente al marzo 2011 (data di chiusura del Rapporto 2011), ed entro il termine della delega fissato al 21 novembre 2011 dalla l. n. 42/2009, il governo ha approvato 3 ulteriori decreti legislativi con i quali si è chiusa questa prima fase dell'attuazione della riforma del federalismo fiscale. Si tratta delle misure in tema di interventi speciali per lo sviluppo e la coesione (d.lgs. n. 88 del 31 maggio 2011), di armonizzazione dei sistemi contabili di regioni ed enti locali (d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011) e, infine, di meccanismi sanzionatori e premiali per le autonomie territoriali (d.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011)^{1, 2}.

L'approvazione degli otto decreti con cui il governo ha esercitato la delega segna un passaggio fondamentale nell'iter di attuazione della riforma del federalismo fiscale. Non significa tuttavia che il percorso sia completato. Innanzitutto i decreti approvati rimandano a loro volta a una sequela di ulteriori adempimenti attuativi (decreti, regolamenti, ecc.) in gran parte ancora da emanare³. Ancora i decreti prevedono

¹ Per una presentazione dei contenuti dei precedenti decreti approvati tra il maggio 2010 e maggio 2011 (riguardanti rispettivamente il federalismo demaniale, l'ordinamento transitorio di Roma capitale, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli enti locali, il federalismo fiscale municipale, il federalismo regionale e la determinazione dei fabbisogni standard del settore sanitario) si veda Zanardi [2011a].

² Il 6 aprile 2012 il governo ha anche approvato un decreto legislativo in materia di ordinamento di Roma capitale che integra quello già approvato nel settembre 2010.

³ Nel consueto prospetto presentato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nella sua terza relazione semestrale (predisposta nell'aprile 2012) si evidenzia come i decreti legislativi prevedano

talvolta regimi sperimentali/fasi iniziali che, lontani dall'essere un adattamento dei meccanismi definitivi alla fase transitoria, si rivelano strutturalmente differenti dagli assetti a regime che si applicheranno (forse) soltanto nel futuro e che attendono ancora una regolamentazione dettagliata (esemplare, in questo senso, è la vicenda del Fondo sperimentale di riequilibrio per la perequazione dei comuni). Anche in connessione al punto precedente, restano poi ancora lacune su alcune questioni centrali (i decreti talvolta ripropongono quasi alla lettera le disposizioni della delega) e problemi di coordinamento tra le disposizioni approvate che rendono fortemente auspicabili ulteriori decreti correttivi e integrativi (peraltro possibili nei successivi tre anni a partire dalla scadenza della delega). Inoltre l'attuazione di alcuni decreti sembra essersi arenata in un intreccio di difficoltà tecnico/amministrative e di contrasti intergovernativi (come è il caso del cosiddetto federalismo demaniale). Ed infine, al di là della legislazione delegata, la concreta attivazione della nuova finanza decentrata, data la formidabile complessità dei problemi tecnici coinvolti, richiede tempo, tant'è che saggiamente la riforma fissa l'avvio di alcune delle sue principali componenti a non prima del 2013-2014. Ma anche tenendo conto di tutto ciò, è difficile liberarsi dall'impressione che nella formulazione dei decreti si siano talvolta cercate le vie traverse, scaricando sul futuro i nodi politicamente o tecnicamente più complessi.

Passando in rassegna, in estrema sintesi, gli ultimi tre decreti legislativi approvati, va rilevato che il primo ha l'obiettivo di regolare l'attuazione degli interventi speciali per la promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale e per la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione. Il provvedimento non sembra innovare in modo radicale l'attuale quadro della programmazione dei progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale che immateriale, non andando al di là di una illustrazione di principi generali. Il Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) viene ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione, viene

ben 85 differenti adempimenti amministrativi (o insiemi di adempimenti) di cui soltanto 16 sono stati finora effettivamente attuati, nonostante che per molti di essi sia scaduto il termine fissato per la loro adozione [Camera dei deputati e Senato della Repubblica 2012].

ribadita la scelta del metodo della programmazione pluriennale, il valore della leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e il coinvolgimento del partenariato economico-sociale (anche se le autonomie hanno criticato la loro limitata partecipazione nell'individuazione delle priorità e nell'attuazione degli interventi), il carattere aggiuntivo delle risorse (che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati).

Strettamente collegato ai progetti strategici infrastrutturali è poi la questione della perequazione infrastrutturale. La legge delega sul federalismo fiscale (art. 22) prevede l'individuazione degli interventi finalizzati al recupero dei deficit infrastrutturali territoriali in una serie assai ampia di settori (strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, portuali ed aeroportuali nonché rete stradale, autostradale e ferroviaria, fognaria, idrica, elettrica, di trasporto e distribuzione del gas) a partire da una ricognizione della consistenza del capitale infrastrutturale pubblico oggi disponibile nelle varie aree del Paese. Sulla questione della ricognizione dello stock di capitale nei diversi territori (che è propedeutica alla perequazione infrastrutturale) era già intervenuto il decreto interministeriale 26 novembre 2010 che fornisce un inquadramento generale a questo processo (comparazione, per ciascun settore di intervento, tra i livelli di servizio effettivamente offerti al 31 dicembre 2010 e quelli standard sia sul piano nazionale che comunitario).

Più in generale sul tema del finanziamento/perequazione della spesa in conto capitale degli enti decentrati, e in particolare delle loro spese infrastrutturali, i decreti ora richiamati, insieme a quelli sul federalismo comunale e quello regionale (che dovrebbero provvedere al finanziamento «ordinario» della spesa in conto capitale oltre che di quella corrente degli enti decentrati) disegnano un quadro complesso e, per molti profili, incoerente⁴. È necessario fare chiarezza sugli ambiti di applicazione delle diverse previsioni, meglio definendo le modalità di finanziamento della spesa in conto capitale (accesso al debito, proventi straordinari) anche nella loro relazione con la spesa corrente.

Il decreto legislativo sull'armonizzazione della contabilità di regioni ed enti locali interviene su quello che parrebbe un

⁴ Sul punto si veda Zanardi [2011b].

prerequisito imprescindibile per la costruzione di un sistema di relazioni finanziarie intergovernative ordinato: la disponibilità di dati finanziari trasparenti, omogenei, comparabili tra autonomie territoriali e raccordabili con i sistemi adottati al livello europeo. In particolare, il provvedimento prevede che regioni ed enti locali, ma anche i loro enti strumentali (aziende e società controllate e partecipate, consorzi e altri) adottino la contabilità finanziaria a cui devono affiancare, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale; introducano un piano dei conti integrato coordinato con il sistema Siope; articolino il loro bilancio in missioni (gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni) e programmi (attività omogenee volte a perseguire il risultato della missione), secondo quanto già previsto per il bilancio dello Stato; corredino i dati finanziari con un sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili; predispongano schemi di bilancio consolidato tra regioni/enti locali e i propri enti strumentali; alleghino al bilancio una rappresentazione riassuntiva delle spese relative alle funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni. La complessità dell'operazione ha portato a prevedere, prima dell'entrata a regime nel 2014, una fase sperimentale di due esercizi finanziari a cui partecipa un nucleo di regioni, province e comuni incentivati mediante uno «sconto» sugli obiettivi del patto di stabilità interno.

Un provvedimento articolato e complesso (e fortemente avversato dalle autonomie) è infine quello riguardante il sistema di premi e sanzioni per gli enti territoriali. Si prevede innanzitutto una procedura di «fallimento politico» dei presidenti di regione, di provincia e dei sindaci nel caso di dissesto finanziario («grave dissenso finanziario» nel comparto sanitario nel caso delle regioni): non solo devono redigere una relazione di fine mandato da pubblicarsi sul sito internet dell'amministrazione (per i presidenti delle regioni questo obbligo sussiste se l'ente è assoggettato a un piano di rientro dal debito sanitario) ma, qualora riconosciuti dalla Corte dei conti responsabili nel dissesto, sono anche non candidabili per 10 anni alle cariche elettive locali, nazionali ed europee e interdetti dal ricoprire qualsiasi posizione di governo negli enti pubblici.

Viene poi prevista una batteria di sanzioni, di varia natura, a carico degli enti che non rispettino il patto di stabilità interno.

Innanzitutto, sul piano della penalizzazione delle risorse finanziarie, le regioni inadempienti devono versare allo Stato la differenza tra il risultato finanziario effettivo e quello programmato, così come i comuni e le province si vedono ridurre i trasferimenti del fondo sperimentale di riequilibrio (o del fondo perequativo) della differenza tra obiettivo e saldo finanziario. Sia sulle regioni che sugli enti locali che violano il patto sono poi imposti stringenti vincoli di gestione: divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per investimenti; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza dei componenti degli organi di governo degli enti.

Accanto alle sanzioni sono poi previsti meccanismi premiali volti ad incentivare scelte finanziarie e gestionali degli enti locali ritenute meritorie. Si tratta fondamentalmente di due sistemi, il primo collegato al rispetto del patto di stabilità interno, il secondo alla partecipazione degli enti territoriali al contrasto dell'evasione fiscale. Quanto al primo, per la verità la versione definitiva del decreto non interviene sul punto perché nelle more della sua approvazione era stato introdotto il d.l. n. 98/2011 (la manovra di luglio) che regola specificamente (art. 20 c. 3) il meccanismo per differenziare fin dal 2012 l'onere della manovra tra enti «virtuosi» e «non virtuosi». In particolare gli enti locali, si prevede che gli enti «virtuosi», fermo l'obiettivo del comparto, vedano alleggeriti gli obiettivi da raggiungere, mentre quelli «non virtuosi» devono caricarsi dell'onere di aggiustamento aggiuntivo non gravato sugli enti «virtuosi». Il funzionamento del meccanismo della virtuosità è in attesa di essere specificato in un prossimo decreto interministeriale. Nel 2012 i criteri da considerare per la valutazione della virtuosità saranno comunque il rispetto del patto, il grado di autonomia finanziaria, l'equilibrio di parte corrente del bilancio e la capacità di riscossione⁵.

⁵ Sulla base di questi criteri, opportunamente pesati, saranno individuati: gli enti «non virtuosi» che devono conseguire un obiettivo ottenuto applicando alla spesa corrente media percentuali ottenute incrementando quelle iniziali fissate dal patto di un valore non superiore allo 0,4%; gli enti «virtuosi» che potranno conseguire un obiettivo pari a zero o pari a un valore compatibile con gli spazi finanziari derivanti dall'applicazione dell'onere massimo gravato sugli enti «non virtuosi».

L'altro sistema premiale riguarda, come detto, la lotta all'evasione fiscale. Si tratta in realtà di due differenti meccanismi. Da un lato si riconosce – con un approccio corretto nel disegno generale ma certamente difficile da applicare – a regioni, comuni e province quote rilevanti del maggior gettito ottenuto a seguito di loro segnalazioni sui tributi propri derivati ed, eventualmente, sui tributi statali⁶. Dall'altro, si prevede che, sulla base di un accordo tra governo, regioni ed enti locali, si arrivi alla determinazione delle capacità fiscali effettive e potenziali (cioè non affette da evasione fiscale) dei singoli territori e si definiscano gli obiettivi da raggiungere nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, con contestuale fissazione delle misure premiali (o sanzionatorie) in relazione al raggiungimento di tali obiettivi. Probabilmente questa norma intende collegarsi a una fattispecie, ben nota nella letteratura economica, per cui, ai fini di un corretto funzionamento del sistema perequativo, le capacità fiscali delle singole giurisdizioni vanno valutate con riferimento ad un livello standard di evasione fiscale (evasione media, o evasione minima, ma comunque un'incidenza dell'evasione eguale per tutti i territori). E ciò allo scopo di neutralizzare gli incentivi delle singole giurisdizioni a indebolire la propria azione di contrasto all'evasione fiscale sui tributi propri nella certezza che i trasferimenti perequativi comunque garantiranno risorse complessive pari ai *target* perequativi. L'operazione di standardizzazione delle capacità fiscali dovrebbe logicamente essere circoscritta ai soli tributi

⁶ In realtà su questo tema il decreto su premi e sanzioni completa, trattando specificamente il caso delle province, un quadro su cui erano già intervenuti, per regioni e comuni i precedenti decreti legislativi di attuazione della riforma del federalismo fiscale. L'articolo 2, comma 10, lettera b) del decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale, dispone l'elevazione al 50% (dall'originario 33%) della quota del maggior gettito ottenuto a seguito dell'intervento del comune nell'attività di accertamento sui tributi statali, mentre l'articolo 9, comma 1 del decreto legislativo sul federalismo fiscale regionale prevede il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati, nonché all'addizionale Irpef, e anche di una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale in materia di Iva. Il comma 3 prevede poi il generale principio di riversamento alle regioni di una quota del gettito riferibile al concorso dell'ente nell'attività di recupero fiscale, relativa ad ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali eventualmente attribuite).

su cui effettivamente il governo locale abbia forti ed esclusive possibilità di azione nell'ambito dell'attività di accertamento e quindi, fundamentalmente, sui soli tributi propri. Non certo invece sulle compartecipazioni sui tributi erariali in cui l'attività di accertamento è condotta da altri soggetti, cioè dallo Stato, che potrebbe adottare comportamenti differenziati nella propria azione di accertamento sul territorio.

Ci sarebbe in realtà di più: se anche ci limitiamo ai soli tributi propri, non è vero che tutte le differenze territoriali nei livelli osservati di evasione fiscale possano essere necessariamente imputati ai diversi sforzi degli enti territoriali nel contrastare l'evasione. Ci sono elementi strutturali che spiegano queste differenze nell'evasione osservata come la diversità nelle strutture produttive in termini di composizione settoriale, di dimensione delle imprese, ecc. Allora se l'obiettivo è quello di evitare comportamenti scorretti da parte dei governi locali, non è corretto imputare alle «colpe» di tali governi i differenziali di evasione riconducibili a questi elementi strutturali.

Di fronte a questi elementi di notevole complessità per un'applicazione corretta della standardizzazione delle capacità fiscali per l'evasione, che richiedono informazioni dettagliate e metodi di stima sofisticati, il decreto adotta una procedura apparentemente troppo semplificata. Se un tipo di analisi così fine come quella richiesta dalla standardizzazione è concretamente realizzabile, allora bisogna soltanto meglio specificare il dettato del decreto. Se invece tecniche di stima e informazioni non fossero disponibili per una valutazione corretta delle capacità fiscali standardizzate, allora il rischio di creare distorsioni nel funzionamento dei sistemi di perequazione territoriale è elevato. Il meccanismo delineato dal decreto potrebbe allora apparire una facile scorciatoia per riconoscere maggiori risorse a determinati territori, in assenza però di un trasparente meccanismo di responsabilità che tali maggiori risorse giustifichi.

Il percorso di attuazione (normativa) della riforma del federalismo fiscale è stato fortemente condizionato nel corso questi ultimi dodici mesi dall'emergenza economico-finanziaria, dallo sforzo di consolidamento dei conti pubblici e, pertanto, dal concorso a tale sforzo richiesto alle autonomie territoriali. Le manovre di aggiustamento del 2011, oltre a rimodulare gli strumenti di regolazione della finanza multi-livello (trasferimenti

erariali e patto di stabilità interno, vedi par. 4), sono intervenute anche sulla struttura del sistema di finanziamento degli enti locali. È in particolare il decreto «Salva-Italia» (d.l. n. 201/2011) a fare irruzione, del tutto al di fuori dello schema di attuazione della delega, nel quadro faticosamente disegnato dalla riforma del federalismo fiscale. L'urgenza dell'intervento e, come vedremo, la necessità di superare il blocco posto dalla legge delega sulla reintroduzione della tassazione patrimoniale della prima casa, motivano l'anomalia del percorso seguito ma certamente pongono un problema di coordinamento con gli altri blocchi della finanza locale che presto dovrà essere affrontato.

Per la parte che riguarda la finanza locale, gli interventi del decreto «Salva-Italia» si concentrano soprattutto sull'Imu e sul fondo perequativo dei comuni⁷. In particolare la manovra anticipa (in via sperimentale) al 2012 l'Imu (Imposta municipale propria) già prevista dal decreto legislativo sul federalismo municipale per il 2014, ma al contempo la riforma radicalmente: viene riportata l'abitazione principale nella base imponibile ma con un regime agevolato (aliquota base ribassata al 4 per mille, rispetto a quella base ordinaria del 7,6 per mille, detrazione fissa di 200 euro più 50 euro a figlio convivente sotto i 26 anni), viene gonfiata la base imponibile riaggiustando decisamente le rendite catastali ai fini del calcolo dei valori tassati (in particolare per le abitazioni va applicato un moltiplicatore pari a 160, e non più a 100, alla rendita catastale rivalutata del 5 per cento), vengono riconosciuti ai comuni ampi margini di manovra sia sulle aliquote (+/- 3 per mille sull'aliquota ordinaria, +/- 2 per mille su quella agevolata per la prima casa, possibile riduzione fino al 4 per mille per immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società ovvero nel caso di immobili locati), sia sull'ammontare della detrazione per la prima casa (fino a totale concorrenza dell'intera imposta dovuta), vengono limitate rispetto all'Ici le possibilità dei comuni di riconoscere regimi particolari, agevolazioni sociali, ecc.

⁷ Pur se al di fuori del perimetro del federalismo fiscale, va ricordato che il decreto rivede radicalmente l'ordinamento delle province, ridisegnandone le funzioni e gli organi. Le province svolgeranno esclusivamente funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni mediante organi ad elezione indiretta (eletti cioè dagli organi dei comuni ricadenti nel loro territorio).

Nelle stime del governo la nuova Imu vale 21,4 mld, 10,6 mld in più della Imu prima versione, e 12,2 mld in più rispetto all'Ici attuale (di cui 3,4 vengono dalla tassazione della prima casa e 5,9 dall'aumento della base imponibile e dalla revisione delle aliquote base). E tuttavia, nello schema del decreto, non un euro di queste risorse aggiuntive dovrebbe rimanere ai comuni. Infatti lo Stato realizza una completa «centralizzazione» dei maggiori gettiti (rispetto all'Imu prima versione) mediante, da un lato, una «compartecipazione verso l'alto» di metà del gettito Imu ad esclusione delle prime case (secondo le stime governative: 9 mld) e, dall'altro, per la restante differenza attraverso un taglio (compensativo) dei trasferimenti erariali erogati ai comuni a titolo di fondo perequativo.

Non è facile dare una valutazione di questo intervento perché, complice l'urgenza del decreto «Salva-Italia», il governo ha scelto di caricare l'Imu di una molteplicità di obiettivi, in parte locali ma soprattutto nazionali. L'Imu è, insieme all'inasprimento dell'Iva, la componente di gran lunga più importante dell'aumento del prelievo richiesto dall'aggiustamento dei conti pubblici (un terzo della sua dimensione complessiva lorda) e della (assai parziale) svalutazione fiscale realizzata attraverso gli interventi di riduzione dell'Irap che grava sul costo del lavoro. Nell'Imu riformata insomma ci sono due distinti tributi: un'imposta patrimoniale erariale, coerente con l'obiettivo del rafforzamento della componente patrimoniale del prelievo (una modalità fiscale «più amica» della crescita economica rispetto ad altri tipi di imposizione) e un'imposta patrimoniale comunale, che è il principale strumento dell'autonomia tributaria comunale.

I pregi della manovra sull'Imu sono molteplici. Innanzitutto, si risolve finalmente in modo chiaro e diretto la questione della mancata tassazione della prima casa, palese violazione del principio della corrispondenza tra contribuenti e beneficiari della spesa pubblica locale e fonte di sperequazione nei gettiti tra i comuni. Inoltre, la manovra consegna ai comuni una leva potente di autonomia attraverso il riconoscimento di ampi margini di variazione delle aliquote che si applicano su una base imponibile gonfiata dalla revisione della rendite. Certo che si tratta di uno sforzo fiscale che i sindaci potranno sfruttare a un prezzo politico molto alto, dato l'aumento assai gravoso del prelievo sugli immobili già alle aliquote-base. Ed

inoltre i proventi di questo sforzo fiscale stanno al di fuori di qualsiasi meccanismo di perequazione, con evidenti disincentivi per i comuni con basi imponibili più ristrette.

Al contempo però la riforma Imu presenta alcuni punti critici. Si sono levate voci preoccupate circa l'impatto regressivo della nuova imposta dovuta alla re-inclusione della prima casa nel prelievo: in realtà, data l'aliquota ribassata e la detrazione fissa, l'Imu sull'abitazione principale è più progressiva rispetto all'Ici 2007, che ancora includeva la prima casa (è questo il termine di paragone corretto!) [Bordignon *et al.* 2011]⁸. È vero invece che il potenziamento dell'Imu attraverso il gonfiamento indifferenziato delle rendite catastali rende più critico il problema delle iniquità dell'attuale sistema (tra diverse aree territoriali del paese, tra diversi quartieri nelle aree urbane, tra diverse tipologie di immobili soprattutto residenziali) e quindi più urgente giungere ad una sua revisione. È perciò positivo (sperando che sia la volta buona) che il nuovo disegno di legge delega per la riforma fiscale (vedi Arachi e Santoro) ponga la revisione del catasto immobiliare tra gli interventi da realizzare entro nove mesi attraverso i corrispondenti decreti legislativi.

Un secondo elemento critico è quello della tassazione delle abitazioni date in locazione e degli immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società. Il combinato disposto dell'aumento dell'aliquota base dell'Imu (rispetto all'Ici), dovuto alla cancellazione dell'Irpef sui redditi fondiari delle persone fisiche sugli immobili non locati e la sua «patrimonializzazione» nell'Imu, e del fatto che nelle fattispecie sopra richiamate il proprietario resta comunque obbligato (oltreché all'Imu) all'imposta sul reddito, ha comportato per questi contribuenti un rilevante aggravio di prelievo complessivo⁹. È necessario intervenire per correggere queste distorsioni perché

⁸ Diverso è il discorso sulle seconde case perché l'assorbimento nell'Imu dell'imposizione in sede Irpef delle rendite catastali degli immobili non locati fa aumentare il prelievo di più per un contribuente con reddito basso e di meno per un contribuente con reddito elevato.

⁹ In realtà nella normativa sull'Imu prima versione era previsto un dimezzamento dell'aliquota rispetto al livello ordinario (3,8 contro 7,6 per mille) per i proprietari di abitazione locata. Ora la riduzione dell'aliquota (fino al minimo del 4 per mille) è possibile, ma deve essere deliberata discrezionalmente dal comune e ovviamente a carico del proprio bilancio.

soprattutto nel caso degli immobili locati la traslazione del maggior onere sugli inquilini potrebbe portare a effetti redistributivi indesiderati.

Tuttavia l'aspetto più critico della riforma Imu, che ha fortemente compromesso la sua accettazione sul piano politico, riguarda la sua doppia natura di imposta ad un tempo erariale e comunale. Il costo politico della doppia patrimoniale viene scaricato interamente sui sindaci che non accettano di far da esattori per lo Stato sul suo maggior prelievo¹⁰. Al di là del merito della questione (specularmente lo Stato continua a far da esattore per i comuni nel caso delle compartecipazioni sui tributi erariali), meglio sarebbe, compatibilmente con gli altri requisiti a cui dovrebbe ispirarsi il *tax assignment* tra diversi livelli di governi, che l'area di condivisione dei tributi tra centro e periferia fosse la più limitata possibile per rafforzare la trasparenza e gli incentivi a gestire efficientemente il tributo. Nel caso dell'Imu riformata una strada potrebbe essere quella di una chiara separazione tra le due componenti, erariale e statale, con indebolimento dell'Imu comunale e introduzione di una nuova imposta patrimoniale ordinaria a livello statale (vedi ancora Arachi e Santoro). È però probabile che la ricerca di una netta separazione porti a un aumento dei costi di *compliance*. Una soluzione alternativa potrebbe essere allora quella di attribuire pienamente la nuova Imu riformata all'autonomia comunale e compensare l'aumento di risorse pubbliche assegnate ai comuni (rispetto allo status quo) con una rideterminazione verso il basso dei trasferimenti erariali, ora trasformati in compartecipazioni sui tributi statali attribuiti ai comuni e confluiti nel Fondo sperimentale di riequilibrio. Il problema che questa soluzione pone è tuttavia quello della effettiva «capienza» dei trasferimenti di parte corrente per attuare una tale operazione di compensazione: i tagli attuati dalle manovre del 2010-2011 (d.l. n. 78/2010 e d.l. n. 201/2011)

¹⁰ Inoltre la «natura mista» dell'Imu, insieme con le incertezze di stima sui gettiti, ha esasperato le criticità applicative del nuovo tributo. Infatti il governo, nell'ambito del decreto «Semplifica-Italia» si è riservato la possibilità di correggere, attraverso un dpcm da emanarsi entro il 10 dicembre 2012, l'aliquota base dell'Imu a valere già da quest'anno sulla base delle informazioni ricavate dai versamenti della prima rata Imu di giugno. Ciò però comporta che i comuni fino a quella data potrebbero non avere certezza sull'aliquota-base da applicare ai propri cittadini per il versamento della seconda rata a saldo.

hanno ridotto la dimensione del Fondo a 6,8 mld, che quindi sarebbero insufficienti a compensare i 10,6 mld dell'Imu aggiuntiva rispetto al gettito dell'imposta prima versione.

Il decreto «Salva-Italia» istituisce anche, a partire dal 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares), una *service tax* che comprende due componenti: quella relativa al servizio di gestione dei rifiuti urbani, una sorta di riaggiustamento della Tarsu-Tia (che verranno parallelamente abolite), e quella relativa ai servizi indivisibili dei comuni (come viabilità, vigilanza, arredo urbano, ecc.), un tributo nuovo, che riprende una proposta originariamente avanzata dal governo Berlusconi per superare il divieto posto dalla legge delega sul federalismo fiscale alla reintroduzione dell'Ici dell'abitazione principale¹¹. In particolare, la componente servizi indivisibili si configura come una maggiorazione gravata sulla tariffa del servizio rifiuti (la quale deve consentire la copertura integrale del servizio rifiuti e viene gravata su chi «occupa» l'immobile, proprietari o inquilini) in misura pari a 0,30 euro per metro quadrato, con possibilità dei comuni di modificarla in aumento fino a 0,40 euro, anche graduandola a seconda della tipologia dell'immobile e della zona dove questo è ubicato. Rilevante è il maggior gettito della componente servizi indivisibili, stimato in 1 mld di euro.

Va ricordato che il decreto «Salva-Italia» è intervenuto anche sui meccanismi di perequazione comunale. Lo Stato opera un doppio taglio sui trasferimenti al Fondo sperimentale di riequilibrio: il primo, come detto, compensativo della maggior Imu (e anche Tares), il secondo di riduzione secca delle risorse dei comuni (per 1,45 mld a partire dal 2012, vedi par. 4). Al contempo, per non indebolire eccessivamente la portata perequativa del Fondo, il decreto amplia la gamma dei tributi comunali che lo alimentano includendovi anche la compartecipazione Iva (che pertanto non sarà più territorializzata tra singoli comuni, come prevedeva il decreto legislativo sulla fiscalità comunale). Si tratta di un gran lavoro attorno ad un meccanismo intricato, quello del Fondo sperimentale di riequilibrio, che sempre più mostra la corda.

¹¹ Vedi lo schema di decreto correttivo alla fiscalità comunale approvato dal Consiglio dei ministri il 24 ottobre 2011 ma mai trasformato in provvedimento definitivo.

Sempre al di fuori delle procedure previste dalla delega, le manovre del 2011 sono intervenute su altri tasselli del sistema dei tributi decentrati. Il d.l. n. 138 provvede a «scongelare» dal 2012 il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti delle addizionali all'Irpef. Le regioni possono dunque aumentare o diminuire l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef entro dei margini che aumentano gradualmente (dallo 0,5% attuale fino a 2,1% a partire dal 2015), ma con una *no tax area* per la parte di reddito entro il primo scaglione Irpef (15.000 euro), e con la possibilità di imporre aliquote differenziate per scaglioni (ma senza modificare gli scaglioni statali). Anche per i comuni dal 2012 c'è lo sblocco dell'addizionale comunale Irpef, manovrabile entro l'intervallo 0-0,8%, con possibilità di differenziare le aliquote per scaglioni di reddito erariali e di definire una soglia di esenzione. Infine il decreto «Salva-Italia» prevede l'aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef dallo 0,9% allo 1,23%, destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, con speculare riduzione della compartecipazione all'Iva.

3. *La riforma al giro di boa: quale valutazione?*

Giunti al termine di questa prima fase dell'attuazione della riforma del federalismo fiscale, quale giudizio complessivo possiamo darne? Prescindendo da alcuni elementi costitutivi certamente rilevanti (come l'armonizzazione della contabilità delle autonomie territoriali) ma non centrali nella costruzione dei nuovi assetti del sistema della finanza locale, tre sembrano i blocchi fondamentali della riforma:

- il primo quasi realizzato: il sistema dei tributi regionali e locali;
- il secondo soltanto avviato: la determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni di spesa comunali;
- il terzo ancora tutto da affrontare: il sistema perequativo dei comuni e il ruolo di coordinamento della regione nella finanza comunale.

Gli interventi sui tributi decentrati non hanno probabilmente rappresentato la componente più rilevante della riforma, certamente non quella più innovativa. Si è trattato essenzialmente

di un'operazione di «fiscalizzazione» dei trasferimenti statali a comuni e regioni mediante compartecipazioni «territorializzate» (parziali o integrali) su tributi erariali. La devoluzione dei gettiti dei tributi erariali non conferisce agli enti decentrati alcuna maggiore autonomia in termini di manovrabilità delle imposte, non sembra loro garantire maggiore tutela rispetto alla discrezionalità dello Stato nella determinazione dei trasferimenti, accresce la dipendenza delle entrate locali dagli interventi centrali sui tributi statali compartecipati, e per il modo con cui è stata condotta, secondo un approccio rigido basato sullo «smontaggio» dei trasferimenti e loro fiscalizzazione «un pezzo alla volta», ha tolto spazio a un'auspicabile revisione dell'articolazione del sistema tributario nazionale tra i diversi livelli di governo.

Per il resto (escludendo il potenziamento dell'Imu con la manovra di dicembre) si è avuta una conferma sostanziale dell'assetto pre-esistente della fiscalità regionale e comunale con in più il riconoscimento di qualche spazio di autonomia tributaria aggiuntiva quale merce di scambio contro il taglio delle risorse statali via trasferimenti. Talvolta non si è trattato che di un ritorno alla normalità, riattivando margini di autonomia già accordati e da tempo congelati (addizionale comunale Irpef), in altri casi si sono riconosciute leve effettivamente nuove per lo sforzo fiscale locale (Imu). Il potenziamento dell'autonomia in qualche caso è passato attraverso non la semplice manovrabilità dell'aliquota ma consentendo ai governi decentrati di intervenire su altri elementi strutturali dei tributi (progressività, determinazione della base, esenzioni per redditi bassi). Si tratta di una scelta criticabile che, soprattutto nel caso dell'Irpef, indebolisce la redistribuzione nazionale, aumenta i costi di adempimento, rende difficile la determinazione delle capacità fiscali standard a fini perequativi (che dovrebbe essere determinata ad aliquota standard ma anche a base imponibile standard). Sotto stress appare soprattutto l'Irpef sempre più «imposta senza qualità» come lamentavano Giannini e Guerra nel Rapporto dello scorso anno [2011].

Infine va ricordato che l'autonomia fiscale degli enti decentrati va sempre vista in congiunzione con le risorse garantite dalle altre fonti di finanziamento quali trasferimenti statali/compartecipazioni su tributi erariali e tributi decentrati ad aliquota base. I tagli alle risorse regionali e locali attuati dalle

manovre di aggiustamento dei conti pubblici rischiano di scaricare sullo sforzo fiscale autonomo di regioni, comuni e province la responsabilità di finanziare i livelli «inframarginali» delle loro funzioni essenziali, che invece dovrebbero essere (almeno nelle originarie intenzioni del legislatore) sostenute interamente con la componente delle entrate locali garantita dallo Stato (attraverso appunto trasferimenti, partecipazioni e tributi decentrati ad aliquota base). Ciò ha due conseguenze fondamentali. Da un lato si pone un problema di perequazione territoriale nella misura in cui nel nostro sistema di finanza decentrata i gettiti derivanti dallo sforzo fiscale autonomo dei singoli enti non sono in alcun modo perequati. Dall'altro lato, si evidenzia un profilo di efficienza nella misura in cui si affida il finanziamento delle funzioni essenziali a livello territoriale a strumenti tributari non progressivi o distorsivi (addizionali, oneri urbanizzazione, ecc.).

Vera novità della riforma sono i fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei comuni: indicatori «giustificati» di variabilità nei bisogni locali e nei costi di produzione su cui basare l'attribuzione dei trasferimenti perequativi ai comuni (superando così le distorsioni della spesa storica) e al contempo strumenti di monitoraggio e efficientamento della spesa locale che consentano di incentivare gli amministratori locali ad una maggiore *accountability*. Quello della determinazione dei fabbisogni standard è un processo avviato, ma ancora lontano dal concludersi, tuttora aperto a possibili esiti contrapposti. Insomma, come sintetizza efficacemente Petretto [2011]: grande innovazione istituzionale o utopia?

Il calcolo e l'applicazione dei fabbisogni standard di comuni e province è operazione tecnicamente e politicamente complessa. Anche se il decreto «milleproroghe» 2011 (d.l. n. 216/2011) ha allungato i termini per la loro determinazione e per l'avvio della fase di transizione con il superamento della spesa storica¹², i tempi per giungere ad una soluzione condivisa sono

¹² I fabbisogni standard relativi ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali di comuni e province dovranno essere definiti entro il 31 marzo 2013 per essere applicati in via transitoria già nel 2013 ed entrare a regime nel giro di un triennio; i rimanenti verranno determinati entro il 2013 e troveranno applicazione a partire dal 2014.

ristretti¹³. Ifel e Sose hanno affinato sul piano metodologico le tecniche di determinazione dei fabbisogni standard applicate finora, nel caso dei comuni, alle funzioni di polizia locale¹⁴. Si è innanzitutto proceduto mediante questionari a una raccolta di informazioni assai dettagliate sulle caratteristiche di fornitura del servizio nei singoli comuni ad integrazione delle rilevazioni già riportate nei certificati di conto consuntivo. Sulla base del data-set così costruito si è poi stimata mediante tecniche econometriche, una funzione di spesa pro-capite corrente in cui la spesa effettivamente osservata è spiegata sulla base dei prezzi degli input impiegati e di caratteristiche strutturali di ciascun comune che influenzano le condizioni di offerta (caratteristiche ambientali) e di domanda (profili demografici e socio-economici) del servizio considerato. Il livello del fabbisogno standard per ciascun comune è poi identificato non tanto con il valore atteso non condizionato (il *fitted value*) della funzione di spesa stimata (che dipende dal valore *corrente* di tutte le covariate) ma con il valore atteso condizionato della spesa ottenuto utilizzando per le variabili esplicative di tipo non strutturale valori standard uniformi a livello territoriale (ad esempio, assumendo come valore obiettivo della spesa media del personale per addetto la media nazionale con riferimento alla classe dimensionale di appartenenza del comune)¹⁵.

I primi risultati della fase di concreta determinazione dei fabbisogni standard sembrano ridimensionare gli obiettivi troppo ambiziosi che la riforma del federalismo fiscale si è data

¹³ Infatti la determinazione della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e degli effettivi risultati in termini di livelli per ciascun comune e provincia passano attraverso un faticoso procedimento di validazione che coinvolge la Copaff, i Dipartimenti delle finanze e la Ragioneria generale dello Stato del Mef, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, le commissioni parlamentari competenti e ovviamente il Consiglio dei ministri.

¹⁴ È stata anche portata a termine la fase di raccolta dei dati relativa alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei comuni e distintamente delle province, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico (servizi del mercato del lavoro) delle province, ed avviata quelle relative alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni sociali per i comuni e per le province oltre a quella per le funzioni di gestione del territorio per le province.

¹⁵ Vedi sul punto Rizzi e Zanatte [2011] e Rizzo, Ferraresi e Mastrococco [2010].

attraverso l'«operazione fabbisogni standard». La complessità del modello e la molteplicità di finalità che il legislatore della delega si era proposto in termini di efficientamento della spesa locale, garanzia dei Lep, perseguimento degli obiettivi di servizio sembrano non reggere alla luce dell'impossibilità di condurre un processo di standardizzazione basato sulla valutazione analitica di quantità e costi standard (che presupporrebbe la conoscenza delle quantità dei servizi offerti, dei prezzi dei fattori produttivi e di misure dei livelli qualitativi). Stante l'impossibilità di calcolare i costi standard, il percorso avviato da Ifel-Sose finisce per definire un meccanismo di riparto rispetto a un fondo complessivo la cui dimensione è decisa *ex ante* a livello nazionale in relazione alle compatibilità macro-finanziarie e che nella fase di avvio dovrà necessariamente coincidere con la spesa storica. Questo esito è certamente di grande rilievo: l'applicazione di formule di riparto dei fondi disponibili per la finanza locale basate su determinanti strutturali riconoscibili e giustificate consente di superare l'opacità dell'attuale sistema di allocazione dei trasferimenti statali. Tuttavia è innegabile che questo risultato ridimensiona l'aspettativa, disegnata nella legge delega, di poter fondare il sistema di finanziamento/perequazione dei comuni sul riconoscimento di pacchetti di servizi garantiti e finanziati a costi-efficienza. Peraltro la tenuta del sistema dei fabbisogni standard, pur nella visione più limitata di meccanismo di riparto di cui si è detto, è messa fortemente sotto stress dalla severità del momento che la finanza locale sta sperimentando e di conseguenza dalla gravosità dei tagli nelle risorse disponibili.

C'è poi da interrogarsi, in questo scenario fortemente deteriorato, se, sul piano più strettamente metodologico, la via prescelta da Ifel-Sose, che si affida ad una «regola complessa» basata su un set assai dettagliato di informazioni, sia quella che massimizza l'accettabilità politica dei risultati dell'operazione fabbisogni standard da parte dei soggetti coinvolti (innanzitutto i comuni) o se piuttosto non si rischi una crisi di rifiuto. Ovviamente questo esito dipende criticamente da quanto le risultanze dei fabbisogni standard differiranno dai livelli attuali di spesa storica e da quali saranno i comuni che finiranno tra i *gainers* e quali tra i *losers*. In questo senso la scelta di affidarsi a una «regola complessa» (che dovrebbe ispirarsi alla metodologia sviluppata negli studi di settore) sembra puntare

a minimizzare gli scostamenti dei fabbisogni standard rispetto alla spesa storica, un approccio «conservativo» che confermi lo status quo. Ma, al contempo, l'approccio prescelto può portare a esiti redistributivi talvolta difficili da interpretare e da comunicare e rendere, rispetto a una regola di standardizzazione dei fabbisogni semplice basata su poche variabili strutturali¹⁶, il meccanismo di riparto delle risorse tra comuni difficile da monitorare esponendolo al rischio di manipolazione dell'informazione da parte dei soggetti a cui si applica¹⁷.

La determinazione dei fabbisogni standard rende più urgente, la necessità di introdurre un sistema di perequazione finanziaria degli comuni costruito appunto su criteri razionali. È questo il blocco della riforma del federalismo fiscale che denuncia i maggiori ritardi di elaborazione¹⁸ e la cui mancanza lascia indeterminato, almeno nel medio periodo, uno dei profili fondamentali della riforma, e cioè i suoi effetti di redistribuzione territoriale.

In particolare è necessario superare l'approccio limitato (e ormai sclerotizzato) del Fondo sperimentale di riequilibrio passando da una perequazione dei *solì trasferimenti fiscalizzati* dalla prima fase della riforma a una perequazione del *complesso delle risorse tributarie* disponibili ai comuni secondo i due criteri perequativi, stabiliti dalla legge delega, dei fabbisogni standard (per le funzioni fondamentali) e della capacità fiscale standard (per le funzioni diverse da quelle fondamentali). È questo un cambiamento di passo radicale che richiede per ciascun comune, oltre alla determinazione dei fabbisogni standard sulle funzioni fondamentali, anche quella delle capacità fiscali standard, cioè dei gettiti calcolati su basi imponibili e aliquote comparabili tra comuni. Si tratta di un'operazione non meno impegnativa sul piano tecnico di quella dei fabbisogni standard, resa ancora più complessa, come sopra richiamato, dalla maggiore autonomia tributaria che la riforma del federalismo fiscale ha riconosciuto.

¹⁶ Il panorama internazionale in tema di metodologie di determinazione dei costi standard mostra una variabilità assai ampia di approcci. Vedi Kim e Lotz [2007].

¹⁷ Se ad esempio, riprendendo il caso della funzione di polizia locale, il fabbisogno standard dipende dalle multe emesse, il comune ha un incentivo a emetterne di più.

¹⁸ Sul punto si veda Zanardi [2012].

to ai Comuni nella determinazione di elementi costitutivi dei tributi diversi dalle aliquote (deduzioni, detrazioni, struttura di progressività).

Va inoltre chiarita, nella costruzione della perequazione a favore dei comuni, la direzione dei flussi dei trasferimenti, se cioè questi devono essere, come sembrerebbe stabilire la legge delega, verticali (da governo centrale a comuni) per le funzioni fondamentali e orizzontali (da comuni con risorse tributarie sopra la media a favore di comuni sotto la media) per le altre funzioni. Se così fosse, le aliquote standard delle fonti tributarie assegnate al finanziamento delle funzioni fondamentali dovrebbero essere stabilite in misura tale da rendere autosufficiente un solo comune (o, più realisticamente, un gruppo di comuni) maggiormente dotato in termini di basi imponibili, mentre i comuni restanti riceverebbero dallo Stato trasferimenti perequativi sufficienti a portarli ai fabbisogni standard. Tuttavia questo schema di riferimento (che riguarderebbe più dell'80% della spesa comunale) contrasta con quanto effettivamente realizzato nella prima fase di riforma della finanza comunale, in cui si è preceduto a sostituire gran parte dei trasferimenti statali correnti con nuove risorse tributarie (compartecipazioni), ponendo di fatto le premesse per un sistema perequativo orizzontale. In altri termini per passare al meccanismo perequativo verticale è necessario rivedere verso il basso le attuali aliquote base di tributi propri/compartecipazioni/addizionali per «fare spazio» ai futuri trasferimenti perequativi erogati dallo Stato. Fare «marcia indietro» rispetto a risorse tributarie da poco attribuite ai comuni non è ovviamente operazione politicamente facile, resa ancor più complessa dalla soluzione da dare al problema, sopra richiamato, della «ri-municipalizzazione» dell'Imu. E tuttavia questo è il costo di una riforma che, soprattutto nel campo sensibile della perequazione territoriale, si è mossa con miopia, propendendo spesso per scorciatoie di breve respiro.

Il disegno del nuovo sistema perequativo degli enti locali dovrà poi affrontare questioni di grande portata quali il finanziamento e la perequazione della spesa in conto capitale dei comuni (vedi par. 2) e la concreta realizzazione del ruolo che la legge delega riconosce alle regioni in tema di coordinamento della finanza locale soprattutto per quanto riguarda la gestione della perequazione comunale. In particolare, su quest'ultimo

punto, è auspicabile, per un disegno razionale dei trasferimenti perequativi, far confluire in un unico fondo istituito presso la regione sia le risorse che lo Stato trasferisce ai comuni sia quelle che attualmente originano dalle regioni via trasferimenti, ed ancora è necessario, per rendere reale la capacità delle comunità territoriali di sviluppare valutazioni autonome dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard a modifica e integrazione di quanto stabilito centralmente, riconoscere alle regioni pieno accesso alle informazioni rilevanti.

Oltreché sui punti critici sopra richiamati, il completamento del quadro del federalismo fiscale (sul piano normativo e fattuale) richiede poi una serie di interventi urgenti (sperabilmente attraverso la via «ordinaria» dei decreti legislativi integrativi e correttivi) su una serie di altre lacune, carenze di coordinamento, inerzie di attuazione. Si tratta prioritariamente:

1) di dare contenuto concreto al coordinamento dinamico della finanza pubblica multi-livello attraverso l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (che consenta il coinvolgimento delle autonomie nelle decisioni di finanza pubblica) e di introdurre quelle innovazioni istituzionali e procedurali che permettano l'effettiva considerazione degli obiettivi di servizio, dei livelli essenziali delle prestazione, dei percorsi di convergenza ai costi e fabbisogni standard nel processo di decisione macrofinanziaria annuale, anche in raccordo con la revisione del patto di stabilità interno;

2) di intervenire sul sistema dei tributi decentrati, sia per meglio coordinare le innovazioni introdotte in via d'urgenza dalle manovre del 2011 con l'assetto tributario di regioni, province e comuni fissato dalla riforma (questione della «rimunicipalizzazione» dell'Imu, abolizione della componente sui servizi indivisibili della Tares che appare oggi ridondante dopo la reintroduzione della prima casa nell'Imu), sia per meglio raccordare gli spazi di autonomia fiscale riconosciuti dai vari decreti legislativi ai diversi enti territoriali (eccessivi spazi di autonomia sulle addizionali Irpef regionale e comunale e coordinamento tra i due livelli di governo);

3) di garantire, anche rivedendo le previsioni della legge delega, un più adeguato coordinamento della finanza dei territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome con l'assetto della finanza dei territori delle regioni a statuto

ordinario, rendendo omogenea la disciplina dei tributi derivati dallo Stato sull'intero territorio nazionale ed estendendo anche alle specialità i principi fondamentali dei sistemi perequativi basati sui criteri dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard.

4. *La finanza decentrata nell'emergenza finanziaria*

Nel corso del 2011 la finanza decentrata ha subito, insieme agli altri comparti del settore pubblico, il drammatico impatto del deteriorarsi dello scenario economico-finanziario e del gravosissimo sforzo di consolidamento dei conti pubblici che ne è seguito con l'obiettivo del quasi-pareggio anticipato al 2013 (vedi il contributo di Pisauro in questo volume).

Le 3 manovre di aggiustamento (d.l. n. 98/2011, d.l. n. 138/2011 e d.l. n. 201/2011) che si sono succedute nel giro di soli 6 mesi (dal luglio al dicembre 2011) hanno addossato al comparto dell'amministrazione locale un onere in termini di contributo sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione di 9,2 mld nel 2012 crescente fino a 17,5 mld nel 2014 (tab. 1). In termini di riparto della manovra tra i diversi livelli di governo ciò equivale nella media 2012-2014 al 19,7%

TAB. 1. *Effetti cumulati delle manovre 2011 sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione 2012-2014*

	2012	2013	2014
<i>Amministrazioni centrali</i>	35.724	51.418	51.730
<i>Amministrazioni locali</i>	9.167	14.320	17.443
Regioni	54,3	33,1	30,6
Enti locali	51,1	49,4	40,0
Sanità	0,0	17,5	28,7
Altri enti	-5,5	0,0	0,7
<i>Enti di previdenza</i>	4.021	10.009	12.154
<i>Totale</i>	48.912	75.747	81.327

Note: Ml di euro per amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza e totale; composizione percentuale per sottosectori della amministrazioni locali.

Manovre considerate: d.l. n. 98/2011, d.l. n. 138/2011, legge di stabilità 2012-2014, d.l. n. 201/2011.

Fonte: Elaborazioni su Ministero dell'economia e delle finanze [2012].

dell'aggiustamento complessivo, contro il 68,2% dell'amministrazione centrale e il 12,1% degli enti di previdenza. Al netto dell'apporto del settore previdenziale, l'amministrazione locale e quella centrale si sono gravate rispettivamente del 22,5% e del 75,5% del complesso delle manovre 2011.

Se confrontiamo questi risultati con la storia più recente delle manovre di aggiustamento adottate nel nostro Paese, l'amministrazione locale sembra uscire da quest'ultima tornata di sacrifici relativamente meno penalizzata. Infatti, come mostrato da Giarda [2012, 14], l'impatto delle manovre passate sul 2010 (2011) hanno gravato, in termini di saldo, rispettivamente per il 31,3% (33,6%) sull'amministrazione locale e per il 70,6% (68,6%) sull'amministrazione centrale.

Sulla ripartizione dell'aggiustamento tra livelli di governo si è acceso un confronto assai acceso, con gli enti decentrati che lamentavano di essere stati colpiti in misura sproporzionata e non sostenibile. Molteplici possono essere i criteri e gli indicatori utilizzabili per valutare il «giusto» concorso delle diverse componenti della pubblica amministrazione all'aggiustamento dei conti pubblici: la loro partecipazione alla formazione dell'indebitamento netto complessivo, il loro peso nella spesa pubblica primaria, o altro ancora. Va qui soltanto richiamato che a luglio 2011, ai tempi del d.l. n. 98/2011, il Servizio bilancio del Senato [2011] evidenziava come le misure di aggiustamento addossate al complesso delle autonomie territoriali sarebbero riuscite semplicemente a stabilizzare la loro spesa primaria da qui al 2014 rispetto agli andamenti tendenziali fortemente crescenti. Situazione speculare nel caso dello Stato, che invece avrebbe visto le sue spese finali ridursi costantemente come risultato dell'impatto della sua quota di manovra.

All'interno del comparto dell'amministrazione locale l'impatto delle manovre del 2011 si ripartisce ovviamente in misura differente tra i vari sotto-settori (regioni, enti locali, sanità, altri enti). Le regioni (a statuto ordinario più quelle a statuto speciale) concorrono nella media del triennio 2012-2014 per il 38% alla riduzione dell'indebitamento dell'amministrazione pubblica, gli enti locali per il 46%, il comparto sanitario per il 15%.

Questi risultati di saldo derivano dalla gamma degli strumenti di intervento sulla finanza locale messi in capo. In particolare, la manovra di luglio (il d.l. n. 98/2011) inasprisce gli obiettivi

di saldo finanziario del patto di stabilità interno per il 2013 e per gli anni seguenti (rispettivamente per le regioni a statuto ordinario +800 ml e +1.600 ml; per i comuni +1.000 ml e +2.000 ml, per le province +400 ml e +800 ml, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome +1.000 e 2.000 ml) e prevede tagli nel settore sanitario per 2.500 ml nel 2013 e 5.000 ml negli anni seguenti. Subito dopo, la manovra di ferragosto (d.l. n. 138/2011) anticipa e inasprisce ulteriormente gli obiettivi del patto di stabilità interno (regioni a statuto ordinario +1.600 ml a partire dal 2012; per i comuni +1.700 ml nel 2012 e +2.000 ml a partire dal 2013; per le province +700 ml per il 2012 e +800 ml a partire dal 2013; per le regioni a statuto speciale e per le province autonome +2.000 a decorrere dal 2012). Da ultimo, il decreto «Salva-Italia», oltre a puntare sul rafforzamento dei tributi decentrati (vedi par. 3), sceglie uno strumento differente per assicurare l'ulteriore contributo richiesto alla finanza territoriale: analogamente alla manovra dell'estate 2010 (d.l. n. 78/2010) vengono ora tagliati i trasferimenti erariali al Fondo sperimentale di riequilibrio (e al futuro fondo perequativo) di comuni e province (rispettivamente di 1.450 ml e 415 ml già a partire dal 2012). Per i comuni il taglio non è lineare ma va ripartito in proporzione alla distribuzione territoriale della nuova Imu, con l'idea che i comuni che avranno basi imponibili più consistenti potranno più facilmente, attraverso il proprio sforzo fiscale autonomo, recuperare le risorse tagliate. Alle regioni a statuto speciale viene infine chiesto un concorso alla finanza pubblica di 920 ml a partire dal 2012.

Sul piano del funzionamento del patto di stabilità interno, va richiamato come il meccanismo che lo regola per il triennio 2011-2013 (l. n. 220/2010) stabilisce che per le regioni continui ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale (corrente e in conto capitale) mentre per gli enti locali il saldo obiettivo da realizzare sia determinato facendo riferimento a una quota della spesa corrente calcolata come media di un intervallo triennale. In particolare ci si riferisce alla spesa corrente media che nel periodo 2006-2008 è registrata (in termini di impegni) nei conti consuntivi moltiplicata per una percentuale specifica per ciascuno dei tre anni considerati. Ogni ente deve conseguire un saldo in termini di competenza mista, ottenuto dalla somma del saldo di competenza per la parte corrente e di cassa per

la parte capitale, non inferiore al saldo obiettivo al netto della riduzione dei trasferimenti erariali.

Il vincolo sul saldo di competenza mista, visti i residui margini di conto corrente dei comuni, è di fatto un pesante vincolo sul saldo di cassa di conto capitale, che non consente di onorare gli impegni relativi alle spese di investimento. Questi ultimi, non essendo vincolati dal patto, sono, infatti, in molti casi aumentati in modo eccessivo, rispetto a ciò che un coerente coordinamento con la gestione di cassa consentirebbe. Il risultato è che i comuni hanno accumulato residui passivi in conto capitale molto consistenti: nel 2011 ammontavano a circa 40 miliardi di euro¹⁹.

Queste regole del patto di stabilità interno, insieme al taglio dei trasferimenti erariali, determinano il concorso sempre più accentuato degli enti territoriali alle manovre di finanza pubblica. Tale pressione sulla finanza locale potrebbe essere mitigata dalla possibilità per alcuni comuni di utilizzare gli spazi finanziari lasciati liberi da altri che presentano una differenza positiva tra saldo effettivo e saldo obiettivo (regionalizzazione del patto di stabilità, l. n. 133/2008). Ad oggi però lo strumento del patto di stabilità regionalizzato sembra non funzionare, visto che nel 2010 meno del 20% del saldo in eccesso rispetto al saldo obiettivo (733 milioni) è stato utilizzato per le cosiddette compensazioni orizzontali. Il motivo è da rintracciare nella bassa capacità per l'ente di prevedere la propria disponibilità finanziaria [Croella, Parlato e Scozzese 2012], oppure lo scarso coordinamento tra normativa nazionale e regionale [Barbero e Lobascio 2012]. Infine il *mis-match* esistente tra domanda ed offerta di spazi finanziari, potrebbe anche essere un segnale dell'assenza di un adeguato meccanismo di mercato per l'allocazione degli spazi finanziari.

5. *Un approfondimento: il coordinamento degli strumenti di controllo dell'equilibrio finanziario in uno Stato federale*

All'interno di uno Stato federale la differenza tra entrate e uscite dei vari enti determina deficit di diverso segno e dimensione, che sono coperti con trasferimenti verticali ed indebitamento

¹⁹ Nota Ifel «Comuni e manovra 2011» in portalewebifel.it.

degli enti medesimi. Uno Stato federale che ha un vincolo di indebitamento consolidato ha necessità di controllare in modo coordinato i saldi degli enti che lo compongono e assicurarsi che la loro somma non induca un indebitamento superiore a quello ammesso. In particolare in un Stato federale lo Stato centrale, pur rispettando l'autonomia finanziaria degli enti locali può fortemente influenzarla, decidendo il livello dei trasferimenti. Per perseguire qualsiasi politica di riduzione dell'indebitamento nazionale, lo Stato centrale può, oltre che intervenire sulle entrate e spese centrali definire un vincolo sul saldo degli enti decentrati e/o ridurre i trasferimenti a questi ultimi.

5.1. *Un esempio numerico*

Il coordinamento tra le politiche di riduzione dei trasferimenti e le annuali definizioni del vincolo di saldo è essenziale per il pieno raggiungimento di un obiettivo programmato di saldo del comparto deciso prima della manovra.

L'esempio al paragrafo 5.1.1 che segue mostra come la pubblica amministrazione possa raggiungere il pareggio di bilancio imponendo solo un vincolo sull'indebitamento²⁰ dell'amministrazione locale. Al contrario al paragrafo 5.1.2 si mostra come sia ugualmente possibile per la pubblica amministrazione ottenere il pareggio di bilancio utilizzando una politica di riduzione dei trasferimenti verso l'amministrazione locale coordinata con un vincolo sull'indebitamento di quest'ultima.

Consideriamo una rappresentazione semplificata della pubblica amministrazione composta da un'amministrazione centrale (da ora AC) e un'amministrazione locale (da ora AL), ove $G_c = 100$ è la spesa dell'AC, $TR_c = 55$ sono i trasferimenti che l'AC eroga a favore dell'AL e $T_c = 140$ sono le entrate proprie dell'AC. L'AL ha spese $G_l = 100$ ed entrate proprie $T_l = 20$ (tab. 2).

L'indebitamento dell'AC è $DEF_c = (G_c + TR_c) - T_c = (100 + 55) - 140 = 15$ e quello dell'AL è $DEF_l = G_l -$

²⁰ Negli esempi che saranno discussi nel paragrafo 5.1 il vincolo imposto sul saldo dell'amministrazione locale per semplicità coincide con il vincolo sull'indebitamento dell'amministrazione medesima.

TAB. 2. *La situazione iniziale*

Amministrazione centrale		Amministrazione locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
100	140	80	20
55			55
DEFc		DEFI	
15		5	

– $(Tl + TRc) = 100 - (20 + 55) = 25$. L'indebitamento consolidato della pubblica amministrazione (quello dell'AC sommato a quello dell'AL) risulta quindi $DEF = Gc + Gl - (Tc + Tl) = 180 - 160 = 20$. L'indebitamento consolidato è sempre lo stesso per qualsiasi $0 \leq TRc \leq 55$. Ovviamente quanto più basso è TRc tanto maggiore è l'indebitamento attribuito all'AL e tanto minore quello attribuito all'AC.

Nei paragrafi 5.1.1 e 5.1.2 si suppone che la politica fiscale abbia per obiettivo il pareggio di bilancio della pubblica amministrazione e che, a titolo di esempio, l'onere dell'aggiustamento sia per ora addossato interamente all'AL.

5.1.1. *Riduzione del deficit della pubblica amministrazione mediante inasprimenti del vincolo di indebitamento locale*

Consideriamo prima il caso in cui l'entità dei trasferimenti all'AL e il vincolo di indebitamento imposto a quest'ultima non siano coordinati (tab. 3): l'AC decide di non modificare, o per un qualche motivo non può modificare, i trasferimenti²¹

TAB. 3. *Trasferimenti fissi e vincolo all'indebitamento dell'amministrazione locale*

Amministrazione centrale		Amministrazione locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
100	140	60	20
55			55
DEFc		DEFI	
15		-15	

²¹ Questa rigidità dei trasferimenti potrebbe ad esempio essere dovuta alla loro fiscalizzazione.

a favore dell'AL e lascia invariate le proprie spese ed entrate. In questo scenario l'obiettivo della riduzione dell'indebitamento della pubblica amministrazione per arrivare al pareggio di bilancio può essere perseguito unicamente tramite un vincolo sull'indebitamento dell'AL. Ipotizziamo inoltre che l'AL abbia entrate proprie molto rigide e non modificabili; dato che l'AC determina un indebitamento di 15, il pareggio di bilancio può essere realizzato soltanto tramite un avanzo dell'AL pari a 15. Per ottenere tale avanzo è necessario imporre un decremento dell'indebitamento locale da 5 a -15.

Data la rigidità delle entrate proprie e dei trasferimenti in entrata per l'AL, ciò implica un decremento di spesa di 20 (da 80 a 60): l'AL finanzia il deficit dell'AC (che resta pari a 15), che in parte serve a finanziare i trasferimenti (55), che però non possono essere interamente utilizzati.

5.1.2. *Riduzione del deficit della pubblica amministrazione tramite riduzione dei trasferimenti coordinata all'inasprimento del vincolo di indebitamento locale.*

Passiamo adesso a considerare il caso in cui trasferimenti e vincolo di indebitamento dell'AL sono decisi in modo coordinato (tab. 4). In questo caso i trasferimenti non sono più fissi.

L'obiettivo di ridurre l'indebitamento consolidato da 20 a 0 viene realizzato con un taglio dei trasferimenti pari a 15. I trasferimenti all'AL si riducono pertanto da 55 a 40. Poiché l'AC ha raggiunto il pareggio di bilancio, il vincolo di indebitamento da imporre all'AL coincide con il suo pareggio di bilancio, che, essendo le entrate locali non modificabili, implica una riduzione della spesa dell'AL pari a 20 (da 80 a 60).

TAB. 4. *Taglio dei trasferimenti e vincolo all'indebitamento dell'amministrazione locale*

Amministrazione centrale		Amministrazione locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
100	140	60	20
40			40
DEFc		DEFI	
0		0	

Si noti come sia nell'esempio della tabella 3 che in quello della tabella 4, la pubblica amministrazione raggiunge sempre il pareggio di bilancio ma con una diversa allocazione dei trasferimenti. Il vincolo da imporre all'AL nel primo caso è di un saldo positivo di 15 mentre nel secondo è necessario che l'AL rispetti soltanto il pareggio di bilancio. Il vincolo all'indebitamento dell'AL cambia perché cambia l'entità delle risorse trasferite dall'AC all'AL. L'allocazione delle risorse finanziarie così come realizzata nella tabella 3 è inefficiente rispetto a quella della tabella 4, poiché in entrambi i casi si raggiunge il pareggio di bilancio della pubblica amministrazione ($DEF = DEF_c + DEF_l = 0$) ma nel primo l'AC si deve indebitare per finanziare una quota di trasferimento che l'AL non può tradurre in spesa, mentre nel secondo i due comparti finanziano interamente le spese con le entrate.

5.2. *Discussione*

La superiorità in termini di efficienza dell'esempio della tabella 4 potrebbe tuttavia essere parzialmente smentita nel contesto istituzionale italiano, dove si applica il sistema della tesoreria unica. Con il sistema della tesoreria unica (l. n. 720/1984) recentemente reintrodotta fino al 2014, gli enti locali (art. 35 del d.l. n. 1/2012) devono versare tutte le entrate in due conti specifici tenuti presso la Banca d'Italia: nel primo infruttifero sono depositate tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato e nel secondo fruttifero vanno tutte le altre entrate proprie degli enti locali. La legge inoltre obbliga il tesoriere di ciascun ente che deve effettuare un pagamento a prelevare prioritariamente dal conto fruttifero. Tale meccanismo consente all'AC di sterilizzare l'uscita relativa al trasferimento verso l'AL fino al momento in cui l'AL ha effettiva necessità di liquidità per finanziare i propri pagamenti. Ciò determina talvolta giacenze nel conto di tesoreria anche molto consistenti che però non hanno alcun effetto sul livello di fabbisogno della pubblica amministrazione²².

²² Nel 1997 la l. n. 279/1997 introduce la tesoreria (unica) mista che consente di non depositare presso la tesoreria statale le entrate proprie,

Proprio quest'ultima eventualità potrebbe rendere i due casi esaminati ai paragrafi 5.1.1 e 5.1.2 equivalenti. La differenza tra il trasferimento dell'esempio in tabella 3 e tabella 4 è pari a 15: ciò è rilevante solo nel caso in cui tale quantità sia effettivamente prelevata dalla tesoreria. Se durante l'anno la liquidità del conto fruttifero dell'AL genera un tiraggio di trasferimenti dalla tesoreria superiore alla quantità (40) necessaria a garantire il pareggio di bilancio dell'AL, allora l'AC dovrebbe realmente finanziare un trasferimento superiore a 40, che è l'ammontare di entrate proprie che rimangono all'AC dopo aver finanziato le proprie spese. Se quest'ultima situazione si verifica la soluzione della tabella 4 sarebbe più efficiente poiché non richiederebbe il pagamento di interessi sul debito per sostenere il deficit dell'AC.

Questa situazione potrebbe essere evitata riducendo gli impegni dell'AC finalizzati al trasferimento di risorse all'AL. Tuttavia, per poter agire sui trasferimenti sarebbe necessario per i soggetti del comparto trovare una soluzione condivisa sull'allocazione orizzontale dei sacrifici finanziari da sostenere. Per quanto riguarda i comuni tale soluzione potrebbe scaturire dal ricorso alla stima dei fabbisogni standard delle varie funzioni di spesa, che Ifel e Sose stanno effettuando e che dovrebbe essere il risultato di metodologie e scelte politiche condivise tra comuni e Ministero dell'economia.

In assenza di un criterio condiviso la soluzione è molto spesso un taglio lineare che nel nostro Paese colpirebbe in modo più pesante comuni del centro-sud, i quali sono i più dipendenti dai trasferimenti statali. Questi ultimi infatti, nonostante le entrate proprie più basse, hanno una spesa pro-capite pari e a volte superiore a quella dei comuni del centro-nord [Giarda 2012]. Il contributo al risanamento delle finanze nazionali dato dal patto di stabilità interno sembra invece essere

dando la possibilità agli enti locali di depositare presso banche commerciali tali somme, che, comunque, devono essere prioritariamente utilizzate per i pagamenti effettuati dall'ente. L'introduzione della tesoreria mista ha reso più complicato controllare il rispetto del vincolo di utilizzo prioritario del conto fruttifero, rendendo necessario conoscere giornalmente pagamenti e incassi di tutti gli enti locali ed incrociarli con l'utilizzo del conto infruttifero in tesoreria. Tale difficoltà è stata probabilmente anche una delle ragioni del temporaneo ritorno alla tesoreria unica.

più morbido per le regioni del centro e del sud. Nel periodo 2008-2010 il miglioramento del saldo di patto è stato di 38,5 euro pro-capite per il Nord e di 15 euro pro-capite per il Centro e il Sud [Ifel 2011]. Quindi la regola del patto identica ed accettata sul territorio nazionale implica che la parte ricca del Paese contribuisca maggiormente al risanamento della casse dello Stato. Questa potrebbe essere una delle motivazioni di rilievo per cui si continua ad utilizzare il patto di stabilità per realizzare di fatto un blocco dei trasferimenti.

Si noti che il patto di stabilità può svolgere questo ruolo perché la definizione di saldo/indebitamento obiettivo delle AL include nelle entrate anche i trasferimenti ricevuti dall'AC. Nell'esempio della tabella 3 il saldo dell'AL da rispettare è infatti +15 e nell'esempio della tabella 4 è 0, riflettendo esattamente la variazione di trasferimenti. Tuttavia per garantire il rispetto del pareggio di bilancio, date le entrate e le spese dell'AC, il saldo/indebitamento a cui vincolare l'AL, calcolato come differenza tra entrate al netto dei trasferimenti e spese, è invece sempre identico ed uguale a 40 nei due esempi. Quindi, se si utilizzasse nella definizione del vincolo finanziario a cui sottoporre l'AL il saldo al netto dei trasferimenti [Giarda 2011] non ci sarebbe più alcuna necessità di modificarlo e coordinarlo alla variazione dei trasferimenti per ottenere l'obiettivo programmato ed allo stesso tempo il tiraggio dei trasferimenti dalla tesoreria non potrebbe più essere controllato fissando il vincolo di saldo del patto²³.

²³ Il saldo del patto di stabilità nel 1999 (il primo anno di applicazione) era proprio definito come differenza tra entrate finali effettivamente riscosse, inclusi i proventi dall'alienazione di immobili, al netto dei trasferimenti dallo Stato in conto capitale e in conto corrente dei proventi finanziari e riscossione crediti, e spese correnti, al netto degli interessi (art. 28 l. n. 448/1998). Nel 2000 il saldo ha la stessa logica. Esso è definito come differenza tra entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate. Tra le entrate non sono considerati i trasferimenti, sia in conto corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno e quelle derivanti dai proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari. Tra le spese non sono incluse quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno. Non si tiene conto delle entrate e delle spese di natura eccezionale (art. 30 l. n. 488/1999). Dal 2001 in poi negli anni in cui il vincolo del patto è definito dal saldo, questo è sempre calcolato al lordo dei trasferimenti.

5.3. Ripartizione della riduzione dell'indebitamento tra amministrazione centrale e amministrazione locale

Le manovre adottate nel 2011 hanno suscitato, come sopra ricordato, un acceso dibattito sul problema della ripartizione dell'onere dell'aggiustamento tra i vari livelli di governo. I comuni in particolare hanno lamentato di dover sopportare un peso sproporzionato rispetto agli altri comparti. Da più parti si chiede con forza una seria revisione delle spese dell'amministrazione centrale, a cui il governo attuale sembra aver cominciato a mettere mano con il processo appena iniziato di revisione della spesa [Giarda 2012]. In questo paragrafo proponiamo una regola di allocazione dei sacrifici, che implica una revisione delle spese ed entrate dell'AC assieme ad una riduzione dei trasferimenti coordinata alla definizione del vincolo di indebitamento per l'AL secondo le linee sopra discusse.

È ragionevole pensare che la riduzione del deficit della pubblica amministrazione debba essere ripartito tra tutti i livelli di governo che la costituiscono. Se c'è accordo sulle quote assegnate al *mix* tra spese proprie (Gs), trasferimenti (TRs) ed entrate proprie (Ts) del bilancio dell'AC, una scelta ragionevole per raggiungere il pareggio di bilancio (ottenuto come somma del pareggio di bilancio dell'AC e dell'AL) potrebbe essere quella di far partecipare alla realizzazione del pareggio di bilancio dell'AC in modo proporzionale ognuna delle grandezze finanziarie che contribuiscono a definire il saldo dell'AC.

L'AC decide di modificare le componenti del proprio saldo ripartendo su ognuna di esse una quota del proprio indebitamento $DEF_c = 15$. In particolare per l'AC le spese proprie (G_c^*), trasferimenti (TR_c^*) ed entrate proprie (T_c^*) sono così modificate:

$$[1] \quad G_c^* = G_c(1 - DEF_c/(G_c + TR_c + T_c))$$

$$[2] \quad T_c^* = T_c(1 + DEF_c/(G_c + TR_c + T_c))$$

$$[3] \quad TR_c^* = TR_c(1 - DEF_c/(G_c + TR_c + T_c))$$

Sommando membro a membro la [1], la [2] e la [3]:

$$\begin{aligned}
 [4] \quad & Gc^* + TRc^* - Tc^* = \\
 & = (Gc + TRc) \cdot (1 - DEF) / (Gc + TRc + Tc) - \\
 & \quad - Tc \cdot (1 + DEF) / (Gc + TRc + Tc)
 \end{aligned}$$

ovvero:

$$Gc^* + TRc^* - Tc^* = Gc + TRc - Tc - DEFc = 0$$

Il pareggio di bilancio per l'AL implica:

$$[5] \quad GI^* - TI^* - TRc^* = 0$$

Sostituendo [3] in [5]:

$$[6] \quad GI^* - TI^* = TRc(DEFc / (Gc + TRc + Tc))$$

ovvero il vincolo, che l'AL deve rispettare perché il pareggio di bilancio sia garantito coincide con il trasferimento iniziale diminuito di una percentuale pari a $DEF / (Gc + TRc + Tc)$.

Riprendendo l'esempio numerico sopra riportato, poiché il deficit dell'AC è pari a 15 (dalla tabella 2 $DEFc = 15$), se applichiamo la [1], la [2] e la [3] ai dati del bilancio dell'AC riportati nella tabella 2, l'AC raggiunge l'obiettivo del pareggio di bilancio riducendo le proprie spese da 100 a 94,91, i trasferimenti da 55 a 52,20 mentre le entrate proprie devono aumentare da 140 a 147,11 (tab. 5).

I trasferimenti ridotti a 52,20, assieme alle entrate proprie dell'AL (che continuano a restare, per assunzione, invariati) determinano le uscite locali coerenti con la [6] e quindi col pareggio di bilancio a livello locale: tutte le risorse disponibili sono impiegate in entrambi i comparti e inoltre in questo ultimo caso il taglio dei trasferimenti è inferiore (perché l'AC partecipa all'aggiustamento) a quello che si avrebbe al paragrafo 5.1.2 in cui, né le entrate, né le uscite dell'AC vengono modificate.

TAB. 5. *Taglio di spese e trasferimenti ed incremento delle entrate con vincolo all'indebitamento dell'amministrazione locale*

Amministrazione centrale		Amministrazione locale	
Uscite	Entrate	Uscite	Entrate
94,91	147,11	71,20	20
52,20			52,20
DEFc		DEFI	
0		0	

Riferimenti bibliografici

Barbero, M. e Lobascio, I.

2012 *La territorializzazione del patto di stabilità interno in Piemonte: un primo bilancio*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, a cura di Ires, Piemonte, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Milano, Franco Angeli, pp. 215-233.

Bordignon, M., Pellegrino, S. e Turati, G.

2011 *Effetto Imu*, 13 dicembre, disponibile sul sito www.lavoce.info.

Camera dei deputati e Senato della Repubblica – Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale

2012 *Relazione semestrale ai sensi dell’articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, documento del 20 aprile 2012.

Croella, S., Parlato, S. e Scozzese, S.

2012 *Il patto di stabilità interno: un’analisi dell’overshooting dell’obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il patto di stabilità regionalizzato?*, Working paper Siep, 657.

Giannini, S. e Guerra, M.C.

2011 *Erosione ed evasione delle imposte: alla ricerca del gettito perduto*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, Bologna, il Mulino, pp. 71-107.

Giarda, P.

2011 *Le regole del patto di stabilità interno come misura di performance finanziaria*, relazione presentata alla XXVIII assemblea annuale Anci, 7 ottobre 2011, Brindisi.

2012 *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, rapporto presentato al Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012.

Ifel

2011 *Il quadro finanziario dei Comuni 2011*, Roma.

Kim, J. e Lotz, J. (a cura di)

2008 *Measuring Local Government Expenditure Needs – The Copenhagen Workshop 2007*, The Korea Institute of Public Finance and The Danish Ministry of Social Welfare.

Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato

2012 *Le manovre dalla finanza pubblica del 2011*, disponibile sul sito <http://www.rgs.mef.gov.it/>

Petretto, A.

2011 *Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, Irpet-Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, novembre.

Ravagli, L.

2011 *La regionalizzazione del patto di stabilità interno*, in *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2010*, a cura di Irpet, pp. 53-71.

Rizzi, D. e Zanatte, M.

2011 *Fabbisogni standard di spesa dei comuni italiani*, in «Politica economica», 27, 2, agosto, pp. 219-254.

Rizzo, L., Ferraresi, M. e Mastrorocco, N.

2010 *La stima della spesa standard comunale nella legge delega 42/2009: il caso dei comuni pugliesi*, in Ipres (a cura di), *Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno*, Bari, Casucci, pp. 75-109.

Senato della Repubblica – Servizio del bilancio

2011 *Una analisi aggregata della manovra di finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011 (A.S. 2814)*, Elementi di documentazione, luglio, 48.

Zanardi, A.

2011a *Il federalismo fiscale: prove di attuazione*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*, Bologna, Il Mulino, pp. 225-256.

2011b *Più chiarezza sui canali di finanziamento dei grandi lavori*, in «Il Sole 24 Ore», 18 aprile.

2012 *Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni*, Short note Econpublica, Università Bocconi, 1 febbraio.

ABSTRACT

L. Rizzo and A. Zanardi, *Public finances in Italy 2012. Fiscal decentralization under financial stress*

During 2011 and the first part of 2012 the implementation of fiscal decentralization reform under way in Italy has experienced growing difficulties given the deepening of the economic crisis and the severe fiscal consolidation packages enacted by the government. Regional and municipal budgets have suffered heavy cuts and moreover some major changes in the tax system of decentralized governments have been enacted under the pressure of economic emergency and outside the general framework provided for the implementation of the reform. The paper reviews these developments and raises the issue of the urgent completion of the reform and of the coordination with the most recent measures. The second part the paper deals with the need for financial coordination between the instruments used by the central government to assure fiscal discipline at decentralized level (cut of transfers and domestic stability pact).

Keywords: Italy; Decentralization; Fiscal federalism

JEL classification: H71; H72; H77