

**Presentazione del  
Rapporto 2013 su "La finanza territoriale in Italia"**

**Riforma tradita e ricentralizzazione**

**Alberto Zanardi**  
Università di Bologna  
Commissione tecnica paritetica per l'attuazione  
del federalismo fiscale

Firenze, 12 dicembre 2013

Quattro anni dalla legge delega sul federalismo  
Che fine ha fatto?

Un bilancio assai modesto sul piano della realizzazione

Il 2012 13 (più o meno a metà del triennio di transizione)  
avrebbe dovuto essere:

- il tempo degli aggiustamenti, rettifiche, rifiniture
- il tempo della completa attuazione normativa della riforma e, almeno in parte, della effettiva realizzazione operativa

Al contrario:

- nessun decreto correttivo e integrativo
  - interi decreti legislativi privi di realizzazione in termini di adempimenti amministrativi (mancano ancora 70 tra decreti ministeriali, regolamenti, convenzioni, ecc.)
  - I tagli di risorse e la legislazione emergenziale del 2011-12 ha ridimensionato drasticamente la consistenza finanziaria di alcuni dei meccanismi del federalismo ed è intervenuta direttamente e ripetutamente su alcune delle componenti fondamentali della riforma
- ➔ Impossibile dare oggi una valutazione della riforma sulla base dei criteri tradizionali dell'efficienza e dell'equità

# La finanza regionale

Un blocco della riforma che resta in gran parte inattuato

- No fiscalizzazione dei trasferimenti statali (ma tagli!)
- No rideterminazione dell'addizionale regionale Irpef per fiscalizzazione
- No individuazione della compartecipazione Iva per il finanziamento dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali e per l'alimentazione della perequazione
- No attivazione degli spazi di autonomia sull'addizionale Irpef (carichi di famiglia, sussidiarietà orizzontale)
- Mancata costruzione del sistema perequativo regionale
- No ricognizione Lep nei settori diversi dalla sanità (assistenza, trasporti, istruzione)
- No valutazione capacità fiscale standard su Irap ed addizionale Irpef

# La finanza regionale

- No specificazione delle “norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica” che dovrebbero consentire la convergenza territoriale dei costi e dei fabbisogni standard e degli “obiettivi di servizio”
- No regolamentazione del ruolo di coordinamento della regione sulla finanza degli enti locali
- Appena avviato il meccanismo che dovrebbe portare già a partire dal 2013 (in via sperimentale) alla determinazione dei fabbisogni sanitari standard di ciascuna regione per il riparto dei fondi statali

## La finanza comunale

- Contesto: nel 2007-14 viene scaricata sui comuni una manovra di oltre 16 mld di cui
  - 7,5 mld (45%) di tagli di risorse trasferite e
  - 8,7 mld (55%) da PSI
- Al di là della fiscalizzazione dei trasferimenti statali, sul fisco comunale si è scaricato l'impatto degli interventi emergenziali adottati dalla fine del 2011 fuori dall'impianto della riforma
- Sull'Imu ha pesato, insieme all'assurda questione della tassazione sulla prima casa, lo spostamento di composizione del prelievo nazionale sulla patrimoniale immobiliare. Tassazione immobiliare ancora lontana da un assetto ordinato e stabile. Problema collegato: perequazione da verticale a orizzontale

# Maggiori tributi ma minori risorse complessive

## Entrate tributarie e trasferimenti degli Enti territoriali (conto di cassa del settore pubblico, % Pil)

	2010		2012	
	Settore statale	Comuni e province	Settore statale	Comuni e province
<b>Entrate tributarie</b>	<b>23.64</b>	<b>1.55</b>	<b>24.15</b>	<b>2.07</b>
Imposte dirette	13.03	0.26	13.51	0.30
Imposte indirette	10.62	1.29	10.63	1.76
<b>Trasferimenti correnti da settore statale</b>		<b>1.09</b>		<b>0.30</b>
<b>Entrate tributarie/trasferimenti</b>		<b>1.41</b>		<b>6.90</b>
<b>Totale entrate correnti</b>		<b>3.97</b>		<b>3.72</b>

Fonte: Def 2013

## **La finanza comunale**

- Neppure avviata la riflessione sul disegno del sistema perequativo comunale a regime dal 2014 con finanziamento integrale dei fabbisogni standard a partire dalle capacità fiscali standard
- Appena partita in via sperimentale la determinazione delle capacità fiscali standardizzate



## La finanza comunale

- Segnali incoraggianti dalla determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali, vera innovazione
- Indicatori di variabilità “giustificata” nei bisogni e nei costi di produzione a livello locale, su cui basare (con gradualità) l’attribuzione delle risorse finanziarie agli enti territoriali
- Per ogni funzione e per ogni comune il valore monetario del fabbisogno standard è stato trasformato in una quota percentuale da usare come coefficiente di riparto dell’ammontare totale di risorse
- Entro fine 2013 fabbisogni standard su tutte 6 le funzioni fondamentali comunali
- Art. 24 legge di stabilità: al meno il 10% del fondo di solidarietà ripartito secondo i fabbisogni standard approvati entro il 31/12

# Prospettive di applicazione dei fabbisogni standard

Come utilizzare i fabbisogni standard?

I fabbisogni standard per la metodologia statistica con cui sono stati determinati possono affrontare in modo appropriato il problema di **allocazione delle risorse pubbliche tra enti locali, qualsiasi sia il livello complessivo di risorse** a quel livello attribuito di governo

**Congiuntamente con le capacità fiscali standard**, i fabbisogni standard sono quindi riferimento fondamentale:

- per il **sistema perequativo** (trasferimenti perequativi che colmano per ciascun ente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard)
- per il **riparto tra singoli enti di interventi di riduzione delle risorse** attribuiti al complesso di comuni/province (tagli per singoli enti basati sul divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard; nell'immediato, basati sulla distanza tra fabbisogni standard e spesa storica)

# Prospettive di applicazione dei fabbisogni standard

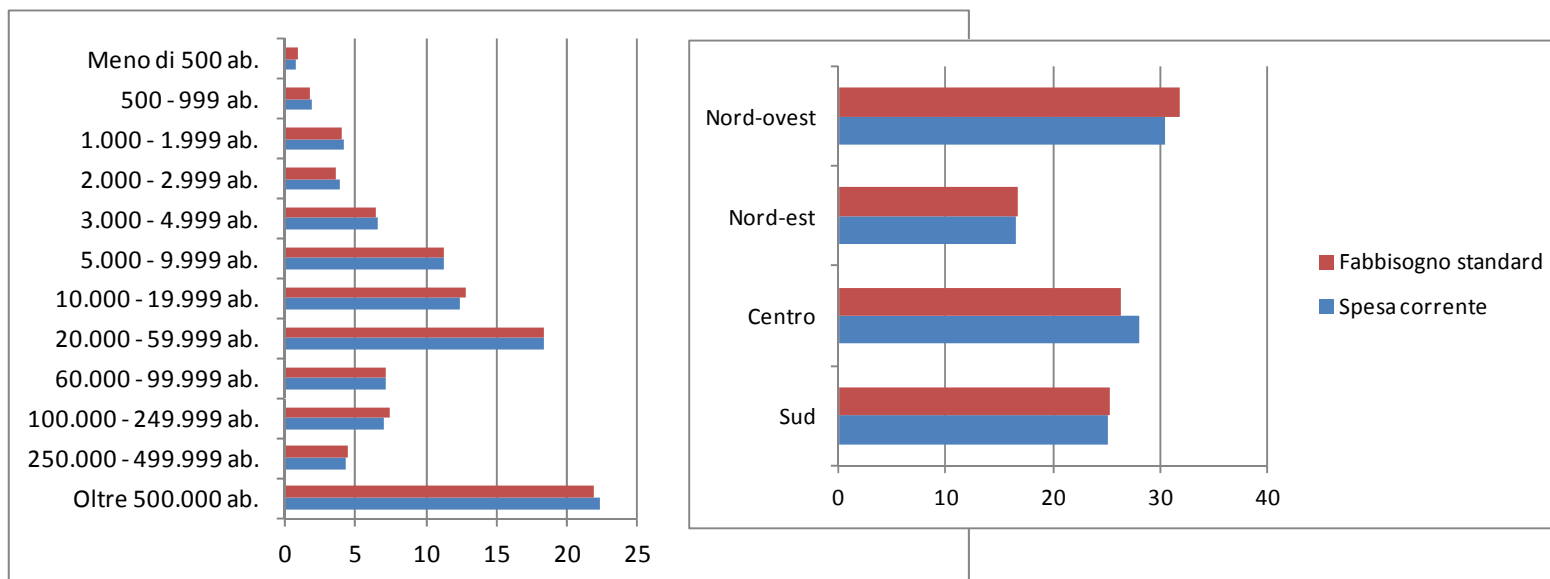
I fabbisogni standard, nella loro formulazione attuale, **non sono strumenti adeguati** per affrontare il problema del **quantum delle risorse** da attribuire (in qualsiasi forma) all'insieme degli enti locali e quindi della **quantificazione di eventuali riduzioni di risorse** basate sull'individuazione di **inefficienze** di singoli comuni

Per tale scopo il data-set raccolto costituisce una **base informativa assai promettente** ma vanno impiegate **tecniche** di determinazione dei fabbisogni standard **differenti** da quelle finora utilizzate (stime di frontiere di efficienza di funzioni di costo e di spesa)

=> gruppo di lavoro "fabbisogni e costi standard" nell'ambito della "spending review "Cottarelli"

# La determinazione dei fabbisogni standard: risultati

**Relativamente contenuti** gli scostamenti percentuali **medi** tra fabbisogni standard e spesa storica (polizia locale + servizi generali) per gruppi di comuni (popolazione, macroregioni)...

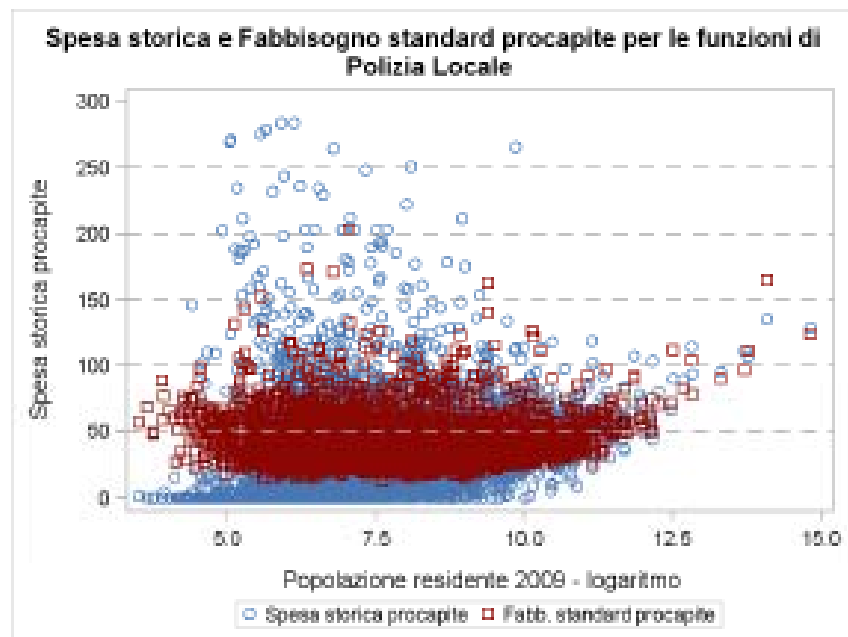


## La determinazione dei fabbisogni standard: risultati

... ma **significativa variabilità** degli scostamenti tra fabbisogni standard e spesa storica per **specifici comuni**

→ cautele nell'applicazione

Figura 6.1 - Scostamenti tra spesa storica e Fabbisogno standard, funzioni di polizia locale dei Comuni



## Altre componenti della riforma

- In gran parte inattuato il sistema dei meccanismi di incentivo (premi e sanzioni) per favorire l'*accountability* degli enti territoriali e l'uso efficiente delle risorse
- In ritardo soprattutto i meccanismi **premiali** per gli enti "virtuosi": ricognizione con cadenza annuale delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, determinazione di obiettivi da raggiungere nell'attività di contrasto all'evasione fiscale da parte dei vari enti che insistono sul territorio, fissazione delle misure premiali e sanzionatorie da applicare a tali enti

## **Altre componenti della riforma**

- Solo da pochissimo insediata la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (avrebbe dovuto esserlo a metà 2011!) pensata come sede istituzionale di confronto tra Stato e autonomie per tutte le questioni finanziarie (riparto delle manovre di aggiustamento, verifica dei risultati raggiunti, funzionamento della perequazione, premialità, ecc.)
- Inattuato il sistema di finanziamento della spesa in conto capitale degli enti territoriali, in particolare la “perequazione infrastrutturale”
- Da ripensare la finanza delle regioni a statuto speciale, che va ricollocata nell’ambito del sistema generale delle relazioni finanziarie Stato-autonomie (ad esempio estensione dell’applicazione dei fabbisogni standard anche agli enti locali delle RSS)

Ciò che sarebbe certamente deleterio è abbandonare la riforma a metà strada

“La riforma [del federalismo fiscale] non va lasciata nel limbo, va invece ripresa come componente essenziale delle politiche per il rilancio del Paese”

(Gruppo di lavoro dei “dieci saggi” sulle riforme istituzionali, Relazione finale)