



Federalismo **IN** Toscana

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

2

1102

Anno VI
Numero 2
Giugno
2011

Manovre di rientro dal debito e attuazione federalismo fiscale

di *Alessandro Petretto**

Cercando di trarre qualche conclusione dagli interventi di questa interessante conferenza analizzerò tre aspetti: l'impatto delle manovre di finanza pubblica sul processo di attuazione del federalismo fiscale, la determinazione dei fabbisogni standard regionali e degli enti locali e, infine, il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti regionali ai comuni.

La L.D. 42 del 2009 ha tracciato una riforma della finanza dell'amministrazione locale molto ambiziosa e valida in un orizzonte temporale di diversi anni, fra fasi transitorie e fasi a regime. Nel corso del 2010 e 2011 si sono succeduti i decreti attuativi. Al momento l'intero processo è in corso di implementazione e, diciamo, circa il 40% della riforma deve ancora essere messo a punto. La riforma è impostata "a costo zero", cioè senza prevedere né risparmi né allargamento del deficit pubblico. Tuttavia, nel 2009 l'amministrazione pubblica presentava un saldo negativo pari a circa 80 miliardi di euro. E da lì in poi è cominciato un percorso di rientro che culminerà nel 2014 con il pareggio del bilancio strutturale. Quindi gli 80 miliardi devono essere riassorbiti e non si va molto lontani dall'affermare che, dato il peso relativo dei tre comparti - amministrazione centrale, enti previdenziali e amministrazione locale - il contributo che quest'ultima si assumerà (e ha cominciato ad assumersi nel 2010) sarà da un minimo di 20 ad un massimo di 30 miliardi, a seconda che si consideri o meno la possibilità di intervenire sulle pensioni. E non ci vuole molto a dedurre che alla Toscana, Regione, Comuni e Province, toccherà dal 2009 al 2014 qualcosa come 1,5-2 miliardi della, si fa per dire, "torta".

Quindi durante lo sviluppo della fase transitoria della riforma del federalismo fiscale e durante la costruzione della fase finale a regime, il comparto riformato riceverà una contrazione di risorse molto ragguardevole. La Regione Toscana, con la sua sanità, e i Comuni toscani, con i loro servizi pubblici saranno sotto stress. Gli ottimisti dicono che il federalismo fiscale renderà più efficienti gli enti decentrati e quindi darà un consistente recupero di risorse. Quando anche questo fosse vero, e nelle dimensioni menzionate, non tornerebbero comunque i tempi. I soldi vanno trovati entro il 2014 e il metodo dei fabbisogni standard, cui gli ottimisti assegnano grandi doti, se tutto va bene, comincerà a dare i frutti non prima del 2016.

E poi lo stesso meccanismo della determinazione dei fabbisogni standard risentirà delle manovre restrittive. Come è noto, per quanto riguarda le Regioni, il meccanismo previsto dal decreto legislativo n. 68/211 per la sanità è di tipo *top-down*. Il finanziamento complessivo destinato al SSN è ex-ante fatto pari ad un livello definito nel Decreto come il fabbisogno sanitario standard nazionale, nell'ambito del quale sono fissati i fabbisogni standard regionali. Per le Regioni, la determinazione dei fabbisogni standard opera quindi attraverso un vincolo macroeconomico in virtù del quale ripartire le destinazioni regionali di un Fondo sanitario nazionale. Tale vincolo macroeconomico fatalmente si contrarrà a seguito delle manovre fino al 2014 e con questo il fabbisogno finanziabile per ciascuna Regione. Per quanto riguarda gli enti locali, il decreto legislativo n. 216/2010 prevede un meccanismo di determinazione dei fabbisogni per le funzioni fondamentali di tipo *bottom-up*, ovvero, dalla informazioni direttamente raccolte a livello dei singoli enti tramite questionari, si ricaveranno le stime dei costi standard per funzioni aggregate. Tuttavia, il successivo riparto dovrà avvenire ad invarianza delle spesa e quindi di fatto con un vincolo macroeconomico anche in questo caso. Per cui, anche se dalla ricostruzione dei fabbisogni dal basso deriverà un livello di spesa standard in un certo senso oggettivo, quella ammessa e quindi ripartita sarà dettata dalle manovre restrittive di ora e dei prossimi anni.

Stessa fine potrebbero subire i processi avviati in sede regionale per la fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali. La normativa richiede di sostituire questi con compartecipazioni a tributi regionali e con un successivo meccanismo di perequazione per ripartire il fondo regionale alimentato da questi gettiti. L'idea è quella di fornire agli enti locali una maggiore autonomia di spesa delle risorse loro destinate dalle Regioni e anche di ridefinire e razionalizzare un po' questa piccola giungla di sussidi "a pioggia". Si tratta di uno dei punti qualificanti la riforma, ma che potrebbe venire reso vano dall'ineluttabile ribaltamento delle manovre dalle Regioni agli enti locali.

In conclusione, appare problematico portare a termine una riforma con queste caratteristiche in una fase di restrizione di risorse con le dimensioni evocate. La prospettiva più concreta

è invece quella di vedere decentrata agli enti locali, non la responsabilità di spesa e l'autonomia di entrata, come sancisce una sano federalismo fiscale, ma la funzione di esattore ai fini del rientro dal debito. Ma la colpa non è del federalismo fiscale, piuttosto di una finanza pubblica centrale e decentrata che, finché il PIL cresce, è sotto un precario controllo ma non regge ai contraccolpi di una recessione, e soprattutto si sfianca durante la lentissima ripresa italiana. L'elasticità del deficit italiano al ciclo economico, in termini di differenziali di output gap è 0,5, per cui se si applica tale coefficiente dall'output-gap del 2009, si vede come gli 80 miliardi sono per meno della metà attribuibili alla crisi. Vi sono problemi strutturali, non paragonabili a quelli della Grecia, ma certamente non tranquillizzanti. Forse sarà il caso di accompagnare l'attuazione del federalismo fiscale con un ripensamento complessivo sugli strumenti e gli obiettivi del welfare italiano, soprattutto regionale e locale.

Tre principi dovranno essere profondamente rivisti. Innanzitutto quello di un universalismo illimitato e "sulla carta", che finisce per dare servizi gratuiti a chi si può permettere di sostenerne il costo. Una parte della popolazione, quella più abbiente, dovrebbe, per prestazioni "minori", uscire dall'area della gratuità, più di quanto già non accada. In secondo luogo, la definizione troppo ampia e onnicomprensiva della nozione di livelli essenziali delle prestazioni impone, anche per l'evoluzione demografica e della tecnologia medica, costi sempre più elevati. In terzo luogo, l'estensione quasi totale della produzione pubblica di servizi pubblici locali impone costi amministrativi crescenti non più facilmente controllabili con interventi di mero efficientamento. Quindi, occorre alzare in modo selettivo, ma deciso, la cifra della contribuzione individuale al costo delle prestazioni, lasciare una quota non residuale di prestazione al finanziamento tramite forme assicurative pubbliche a livello regionale e infine favorire una meno accentrata e integrata organizzazione della fornitura dei servizi che veda una sistematica presenza di attori privati e non-profit nei relativi processi assistenziali. Un grande lavoro attenderà la politica regionale e locale da integrare con quello già richiesto dall'attuazione dell'incerto e traballante federalismo fiscale.

* Università di Firenze e IRPET

Enti Locali

PSI 2011-2013 e manovra di bilancio: a che punto siamo? di Santino Piazza*

All'applicazione delle nuove regole del Patto di Stabilità 2011-2013 fa da sfondo un quadro finanziario comunale deteriorato dagli effetti dei vincoli statali sui saldi nelle versioni introdotte dal 2006 al 2010 e dallo stress generato, sul lato delle entrate non meno che su quello delle spese, dal quadro macroeconomico. Al netto degli effetti del ciclo economico, il vincolo del patto, in particolare dall'introduzione del vincolo sul saldo misto, si è scaricato sulla spesa in conto capitale, riducendo l'impegno degli enti locali per investimenti in termini di competenza e cassa. A livello nazionale, alcune stime (Rapporto IFEL – Ref. 2010) indicano una compressione delle spese per investimenti nel biennio 2008-2009, rispetto al periodo 2006-2007, pari a circa -33 euro per abitante, a fronte di una crescita reale della spesa corrente pari a +8 euro per abitante. Il freno attribuibile al vincolo statale avrebbe indebolito l'elasticità delle spese per investimento comunali al ciclo economico, facendo mancare all'appello l'effetto espansivo che ci si poteva aspettare nel sottoperiodo 2005-2007. Ma effetti potranno attendersi anche sulla spesa corrente: i vincoli di bilancio sempre più stringenti e il quadro socio-economico, ovvero i fattori di domanda che premono in particolare sulla spesa comunale per il welfare, avrebbero costretto gli enti locali a spostare sempre più il peso dell'intervento corrente su poste di bilancio orientate alla spesa sociale, a scapito di altre funzioni di spesa comunale. Si può notare a tale proposito come le previsioni contenute nella legge del 13/12/2010 di un vincolo strutturale orientato al pareggio per i comuni soggetti a patto, insieme all'effetto del ciclo sulle entrate comunali, potrebbe esacerbare gli effetti del consolidamento fiscale sul quadro finanziario degli enti locali nel breve e medio termine. Fin qui, si potrebbe osservare, il punto di vista è quello dei destinatari delle politiche di rigore. Osservando le medesime dinamiche, o sarebbe meglio dire gli effetti di queste, dal punto di vista del legislatore, il quadro parrebbe assumere una tonalità diversa: secondo dati Banca d'Italia (Relazione Annuale 2010), il rapporto debito/Pil delle Amministrazioni Locali (Regioni, Province e Comuni) è pari al 7,2% contro il 7,1% del 2006. Nel medesimo periodo il rapporto debito Pil delle Amministrazioni Centrali è passato dal 99,5% al 111,8%.

Ma quali sono le prospettive, dal punto di vista del governo, in merito all'applicazione del PSI? Prima di cominciare a riflettere sulle proiezioni future del quadro fiscale delle Amministrazioni Comunali, e quindi gli effetti prevedibili di ulteriori modifiche al PSI, vale la pena soffermarsi su un punto che sembra il preludio ad ogni discussione in merito, ovvero

quella che sembra essere la scelta del *filtro* attraverso cui ripartire la manovra tra settori delle AAPP nei prossimi anni. Come evidenziato dagli allegati alla Relazione sull'Attuazione del Federalismo Fiscale, sembrerebbe farsi strada una valutazione del contributo degli enti locali alla manovra finanziaria incardinata sul quantum di sovranità degli enti sulla determinazione dei propri saldi di bilancio. Si profila un confronto tra le differenti potestà discrezionali su tali saldi da parte dei sottosettori della PA: estremamente ridotte per le Amministrazioni Centrali, alle quali il governo imputerebbe una spesa "libera", ovvero completamente discrezionale, pari a circa il 18% (simile a quella delle regioni) contro quelle dei comuni e delle province, che è pari al 70% circa! In pratica, si considera per le amministrazioni comunali e provinciali una spesa incompressibile che non supera di molto lo stock di redditi da lavoro dipendente in essere e per interessi passivi, a fronte di un peso molto rilevante che nei calcoli riferiti alle Amministrazioni Centrali hanno, oltre ai redditi da lavoro dipendente a gli interessi passivi, i trasferimenti alle altre amministrazioni (correnti e in conto capitale).

	Stato	Regioni	Comuni	Province
Spese complessive	458.870	171.930	68.699	12.840
Spese "discrezionali"	83.844	30.708	48.300	9.358
% spese discrezionali	18,3	17,9	70,3	72,9

Fonte: Commissione Bicamerale Federalismo Fiscale

Ovviamente, tale quadro concettuale, sui cui un approfondimento appare necessario, non potrà non pesare nello spaccettamento della manovra tra i settori, e in particolare Amministrazioni Centrali da una parte, e comuni e province dall'altra. Vi è poi, nel Programma di Stabilità per l'Italia (par. VI.1) un breve, e un po' indecifrabile, cenno alla necessità di chiedere un contributo al risanamento ai comuni al di sotto dei 5000 abitanti (si parla di 480 milioni di euro). Infine, nella più recente disciplina del patto è stata inserita la clausola riassumibile grossolanamente nell'11-14-14, ovvero modulare la manovra sugli obiettivi di saldo a partire da questi pesi percentuali applicati alla media della spesa corrente 2006-2008, esplicitando la volontà di insistere meno sugli enti che hanno una maggiore incidenza della spesa in conto capitale.

Il punto di vista di una regione come il Piemonte può aiutare a fissare qualche punto rispetto a quanto indicato nelle indicazioni contenute nei documenti ufficiali. Sulla necessità di riformulare il contributo dei comuni al risanamento fiscale estendendo le regole del patto ai comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, non si può evitare un approfondimento, specie in una regione che conta poco meno di 1.100 comuni al di sotto di tale soglia. La spesa e le entrate intermedie, così come la loro eterogenea dinamica e composizione, da questo elevatissimo numero di comuni è molto rilevante, e il fabbisogno generato da questo insieme di enti sembrerebbe del tutto comparabile a quello generato dai comuni

intermedi, eccetto ovviamente il capoluogo di regione. Una simile riflessione appare ancora più necessaria, nel momento in cui si tiene separato il meccanismo del PSI, che interessa l'universo di comuni sopra la soglia dei 5.000, dalla lettera della legge 13/12/2010 (comma 108), che limita il ricorso all'indebitamento per tutti i comuni, non tenendo conto della difficoltà da parte degli enti più piccoli di condurre politiche anticicliche o comunque orientate a spalmare su più esercizi l'effetto di progetti di spesa in conto capitale "straordinarie" senza fare riferimento alle forme tradizionali di mutuo.

D'altra parte, non appare facile argomentare a favore di un'estensione anche parziale della soglia senza considerare le specifiche distribuzioni regionali dei comuni per classe demografica. Per fare un esempio, si riconsiderino i vincoli del patto a partire dagli effetti che questi hanno sullo spaziamento della spesa in conto capitale: l'osservazione econometrica degli effetti delle manovre sul saldo di bilancio sulle spese per investimento nei comuni piemontesi al di sotto della soglia del PSI mostrerebbe come l'elasticità di tale tipo di spesa alla manovre di correzione del saldo sia più elevata rispetto ai comuni al di sopra della soglia, potendosi ipotizzare effetti indesiderati per tale tipo di comuni a seguito dall'introduzione delle regole del PSI senza ulteriori riformulazioni. L'ultima versione del patto, nonostante l'invocata attenzione alla salvaguardia dei margini sulla spesa in conto capitale, potrebbe avere effetti opposti a quelli sperati nel caso dei comuni più piccoli.

La regionalizzazione del PSI, che oltre ad aver contribuito a mitigare gli effetti del quadro di stress finanziario dei comuni soggetti a patto in Piemonte, si è rivelata essere un rilevante esperimento di governance, sembra sempre più uno strumento essenziale per contribuire alla regolazione dell'impatto del vincolo statale a fronte di una eterogeneità così rilevante nei comportamenti fiscali e nelle caratteristiche strutturali, siano esse socio-economiche e/o finanziarie. Tale regolazione tenderebbe a integrare il massimo di autonomia decisionale degli enti, dati i vincoli esogeni, mitigando gli effetti indesiderati dell'applicazione di un vincolo uguale per tutti i comuni (e le province), integrando in prospettiva, con le opportune modifiche, i nuovi vincoli imposti dal PSI e il sistema di perequazione degli enti sub-regionali contenuto nelle deleghe sul federalismo fiscale e il peso già oggi molto rilevante della regione nel sostegno agli investimenti dei piccoli comuni. Lo stesso filtro attraverso cui il Ministero appare intenzionato a spaccettare la manovra per determinare il concorso dei sottosettori al risanamento, non potrebbe che subire un ripensamento nel quadro di una regionalizzazione del PSI.

*IRES Piemonte

La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali: una simulazione per la Toscana

di *Letizia Ravagli**

Uno degli obiettivi del processo federalista in atto nel nostro paese è il superamento del sistema di finanza derivata, che nel corso degli anni ha assicurato ai Comuni e alle Province il finanziamento mediante trasferimenti. La legge 42/2009 all'articolo 11 detta i principi e i criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, tra cui al comma 1, lettera e) la soppressione sia dei trasferimenti statali sia dei trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle funzioni fondamentali e di quelle diverse da quelle fondamentali, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali.

Sulla soppressione dei trasferimenti regionali ai Comuni e alle Province interviene, in attuazione della legge delega, il decreto legislativo 68/2011 agli articoli 12 e 19. In relazione ai Comuni prevede a decorrere dal 2013 la soppressione da parte delle Regioni a statuto ordinario dei trasferimenti regionali di parte corrente e, ove non finanziati tramite indebitamento, in conto capitale, diretti al finanziamento delle spese dei Comuni aventi carattere di generalità e permanenza.

Il decreto stabilisce inoltre che ciascuna Regione determini, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle Autonomie Locali, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione ai tributi regionali e in via prioritaria all'addizionale regionale all'IRPEF o individui tributi che possono essere integralmente devoluti, in modo da garantire un gettito corrispondente all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti, ciascuna Regione istituisce un fondo sperimentale regionale di riequilibrio (di durata pari a tre anni), in cui confluisce una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione all'addizionale regionale all'IRPEF o dei tributi devoluti.

L'attuazione dell'articolo 12 del decreto 68/2011 si sostanzia in tre fasi:

- I) ricognizione dei trasferimenti regionali da sopprimere;
- II) fiscalizzazione;
- III) perequazione attraverso il fondo sperimentale regionale di riequilibrio.

Di seguito la metodologia e i risultati di un esercizio di simulazione condotto sui Comuni toscani.

Ricognizione dei trasferimenti. La ricognizione, effettuata analizzando gli impegni della Regione Toscana per trasferimenti agli enti locali nel triennio 2008-2010 tratti dal

bilancio regionale, presenta molti limiti dovuti alle diverse interpretazioni che è possibile dare ai concetti di generalità e permanenza. In molti casi, ad esempio, sebbene la normativa preveda che il trasferimento abbia il carattere della generalità, l'impegno di spesa e soprattutto il pagamento è diretto ad una minoranza di enti oppure nonostante si tratti di funzioni di competenza di Comuni e Province, è assunto verso organismi diversi come società della salute, consorzi e unioni di Comuni. Nei trasporti, la maggior parte del finanziamento è diretto alle Province, ma una parte ad un sottoinsieme di Comuni. Per superare questa criticità abbiamo ipotizzato che i trasferimenti alle Province per il trasporto pubblico locale (circa 139 milioni di euro) siano erogati direttamente ai Comuni. A seguito di questa prima ricognizione, i trasferimenti da fiscalizzare risultano pari a circa 268 milioni di euro, di cui 250 per funzioni fondamentali e 18 per funzioni non fondamentali (pagamenti 2009).

Fiscalizzazione. I trasferimenti da sopprimere sono sostituiti da una riserva di aliquota sulla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, che si ottiene rapportando l'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere alla base imponibile totale. Il gettito ad aliquota di equilibrio si ricava applicando tale aliquota alla base imponibile di ciascun Comune.

Perequazione. Ciascun Comune ottiene come risorse complessive la somma delle risorse da capacità fiscale e quelle da perequazione. Le risorse da capacità fiscale sono uguali al 70% del gettito ad aliquota di equilibrio, mentre quelle da perequazione sono pari ad una quota del fondo di riequilibrio. Il fondo, uguale al 30% del gettito ad aliquota di equilibrio complessivo, può essere utilizzato con diversi criteri di perequazione. Ciascun criterio di perequazione è finalizzato a ridurre la distanza tra le risorse da capacità fiscale e un determinato obiettivo. Nell'esercizio sono proposti quattro criteri di perequazione a cui corrispondono i seguenti obiettivi:

- I) il trasferimento storico,
- II) il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali;
- III) la capacità fiscale media;
- IV) il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali e la capacità fiscale media per le altre funzioni.

Il criterio del trasferimento storico è finalizzato a rendere più graduale il passaggio dai trasferimenti alle risorse post fiscalizzazione. Gli altri criteri hanno lo scopo di accelerare il processo di attuazione del federalismo fiscale, nell'ottica di un coordinamento con i fondi perequativi previsti dall'articolo 13 della legge 42/2009. I Comuni con risorse da capacità fiscali inferiori all'obiettivo ricevono una quota del fondo uguale al peso della differenza tra le risorse da capacità fiscali e l'obiettivo del Comune sul totale delle differenze tra le risorse da capacità

fiscali e l'obiettivo dei Comuni con differenza negativa. Non ricevono risorse da perequazione i Comuni con risorse da capacità fiscale superiori all'obiettivo.

Risultati. Con il criterio del *trasferimento storico* il fondo di riequilibrio è pari a circa 80 milioni di euro; per fornire a tutti i Comuni risorse uguali al trasferimento storico, sarebbe necessario un fondo superiore del 28%. Dopo la perequazione, ancora l'83% dei Comuni è lontano dal proprio trasferimento storico.

Il *criterio del fabbisogno standard* prevede che la perequazione sia attuata solo per le funzioni fondamentali. L'aliquota di equilibrio, pari al rapporto tra il totale dei trasferimenti per funzioni fondamentali e la base imponibile, è pari allo 0,52%. Il fondo di riequilibrio, uguale al 30% del totale dei trasferimenti per funzioni fondamentali, è pari a circa 75 milioni di euro. Per una perequazione totale sarebbe necessario il 9% di risorse aggiuntive. Dopo la perequazione, il 54% dei Comuni è prossimo al proprio fabbisogno; quasi tutti sono lontani dal trasferimento storico.

Con il *criterio della capacità fiscale media* tutti i Comuni, eccetto Siena, hanno risorse da capacità fiscale inferiori alla propria capacità fiscale media. La somma delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e la capacità fiscale media è uguale a circa 80 milioni di euro, cifra solo di qualche decina di migliaia di euro superiore all'ammontare del fondo di riequilibrio. Attraverso la perequazione è quindi possibile attribuire a ciascun Comune la propria capacità fiscale media, allontanandosi molto dal trasferimento storico.

L'ultimo criterio di perequazione è la *combinazione del criterio del fabbisogno* per le funzioni fondamentali e della *capacità fiscale media* per le altre funzioni. L'aliquota di equilibrio per le funzioni fondamentali è pari allo 0,52%, mentre il fondo di riequilibrio è di circa 75 milioni di euro. L'aliquota di equilibrio per le altre funzioni è pari allo 0,04% e il fondo è di 5 milioni di euro. Per raggiungere il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali e la capacità fiscale media per le altre funzioni sarebbe necessario il 9% di risorse in più per il riequilibrio. Dopo la perequazione, il 57% dei Comuni è prossimo all'obiettivo; nello stesso tempo la variazione rispetto allo storico è rilevante.

Conclusioni. In primo luogo, ciascuna delle tre fasi presenta molti problemi aperti, diverse possibili soluzioni con un risultato finale che cambia quindi a seconda dell'opzione scelta. In secondo luogo, in seguito alle correzioni dei conti pubblici richieste agli enti locali dalla manovra recentemente approvata ci si domanda quali saranno e se ci saranno risorse che effettivamente le Regioni potranno fiscalizzare e più in generale se il federalismo rischierà di finire su un binario morto o se invece è proprio il momento giusto per accelerare la riforma.

* IRPET

150 anni di governo locale

di *Patrizia Lattarulo**

Molti economisti e giuristi concordano nel contestare l'uso improprio del termine federalismo a proposito delle questioni poste dal dibattito politico attualmente in corso; contestano l'innovatività del principio rispetto alla storia del nostro paese e, tanto più, contestano la coerenza tra le enunciazioni di principio e i loro effetti operativi in termini di autonomia di entrata e capacità di spesa degli enti locali.

La ricorrenza del 150° dell'Unità d'Italia è stata, dunque, colta da più studiosi e analisti come l'occasione per esplorare le radici storiche dell'attuale articolazione dell'assetto istituzionale del paese; le cause, le modalità, le conseguenze dell'alternarsi di fasi di maggiore decentramento e maggiore accentramento di funzioni consente utili riflessioni sul processo oggi in atto.

Alcuni di questi studi hanno rilevato come, di fronte al difficile processo di unificazione, l'urgenza di privilegiare un assetto unitario abbia spinto all'adozione di un modello accentrato di finanza pubblica, nonostante tradizioni amministrative profondamente diverse dei diversi Stati e altrettanto differenziate strutture di bilancio. Scrive Volpi (1962), commentando l'ordinamento vigente, "...elementi del sistema finanziario inaugurato nel 1865 contengono già il seme delle future deviazioni che stanno all'origine delle difficoltà che per tanto tempo travaglieranno i bilanci locali. Innanzitutto la comunanza delle fonti d'entrata tra gli enti locali e Stato avrebbe fatto sorgere una sorta di concorrenza tra i due impositori; lo Stato, spinto dalla gravità delle condizioni finanziarie del bilancio avvalendosi della sua

posizione preminente, non avrebbe a lungo permesso che Comuni e Province imponessero indiscriminatamente i suoi stessi cespiti...". Molto presto, per altro, il sistema tributario locale si dimostrò inadeguato al mutamento della condizione economica del paese e alla conseguente evoluzione della base imponibile. Da qui prese avvio la pratica di indebitamento degli enti e l'affermarsi di disparità territoriali -legate alla diversa potenzialità di gettito- che hanno contraddistinto le diverse fasi della finanza locale italiana, in una successione di maggiore e minore accentramento.

È proprio su una delle fasi di maggiore accentramento che P. Giarda (1982) riporta l'attenzione del dibattito, enfatizzandone l'attualità: il Testo Unico del 1931, pur improntato al forte statalismo, di fatto interviene riequilibrando la distribuzione di competenze e funzioni degli enti, ampliando la capacità di autofinanziamento locale, con il risultato di garantire così facendo più efficaci margini di autonomia locale. Le entrate tributarie contribuiscono in quegli anni per il 45% alle entrate degli enti locali e la Toscana presenta, confermando un carattere distintivo eredità del periodo granducale, una capacità di autofinanziamento superiore alla media del paese.

Seguono, in tempi più vicini a noi, gli anni del centralismo e del dissesto finanziario degli enti locali, il periodo, cioè, dei trasferimenti statali vincolati e dell'autorizzazione a contrarre mutui per i ripiani dei bilanci; poi, gli anni della finanza derivata e della spesa storica, in paradossale concomitanza proprio con l'Istituzione delle Regioni e il successivo trasferimento delle competenze in materia sanitaria. Anche in questi anni gli enti locali della Toscana dimostrano di saper sfruttare i margini di manovra disponibili e presentano livelli di entrate e spese superiori a quelle

delle altre regioni (Irpet, Rapporto finanza locale, anni vari).

Alla fine di questo periodo l'istituzione dell'Ici assieme all'introduzione della tassa sulla salute rappresentano il passaggio verso un modello di articolazione del prelievo e dell'offerta pubblica più vicina alla scala locale, in coerenza con le teorie economiche del principio del beneficio di recente diffusione (L. 142/90). Come Giarda (2009) sottolinea, il principio del beneficio rappresenta, infatti, il modello teorico alla base delle differenziazioni territoriali. Solo alcuni anni dopo, la revisione del Titolo V della Costituzione sancisce il riconoscimento formale della portata politica del movimento "federalista".

Il dibattito di questi ultimi anni si sviluppa in un generale consenso tanto da parte dell'opinione pubblica che dell'opposizione di governo. Ciononostante, senza entrare nel merito degli interventi normativi e fiscali e delle successive manovre finanziarie, il progetto stenta a declinarsi operativamente. Da un lato gli strumenti di attuazione di un ipotetico modello federalista si prefigurano sempre più complessi e artificiosi, dall'altro vengono demolite le basi del preesistente sistema di decentramento. I dati di bilancio degli enti locali concretamente evidenziano le contraddizioni tra l'evocazione di rivoluzioni epocali future e l'attuale riduzione dei margini di autonomia, mentre le complessità tecniche verso le quali viene indirizzata l'analisi e la riflessione scientifica (dai costi standard sempre più analitici a manovre perequative sempre più articolate) sanno di pretesto per un lungo rinvio. In questo quadro le realtà virtuose subiscono più pesantemente la pressione di misure restrittive e i comuni della Toscana vedono ridotte più drasticamente la propria capacità di spesa e le entrate autonome.

* IRPET

Attività e Notizie

Iniziative

IRPET
LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA
RAPPORTO 2011
Firenze, 20 giugno 2011

CAMERA DI COMMERCIO DI PISA
FEDERALISMO FISCALE: OPPORTUNITÀ E
RISCHI PER LE PICCOLE E MEDIE
IMPRESE
Pisa, 22 giugno 2011

Pubblicazioni

IFEL
L'ATLANTE DEI PICCOLI COMUNI
1 luglio 2011

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:
finanza.locale@regione.toscana.it

Federalismo Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
IN
Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Stefania Lorenzini

REGIONE TOSCANA:

Luigi Idili, Giovanni Morandini,
Agnese Parrini

Progetto grafico:

Patrizia Ponticelli

Sede di redazione:

IRPET – Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it