



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

STEFANO PIPERNO

**L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA:
SI PUÒ RIAVVIARE IL CANTIERE?**

Marzo 2016

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871638

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2016

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Il lavoro analizza il processo di attuazione del federalismo fiscale in Italia che, a quasi sette anni dall'adozione della legge n. 42 del 2009, risulta disorganico e incompleto. La criticità dell'attuale sistema è legata ad una contraddizione tra obiettivi congiunturali di rispetto degli equilibri di bilancio e esigenze di trasformazione strutturale del sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo. La domanda che ci si pone è se sia possibile immaginare la ripresa di un percorso attuativo organico di tale legge che, salvaguardandone alcune limitate realizzazioni positive, ne rivitalizzi i principi autonomistici compatibilmente con le esigenze della politica di consolidamento fiscale in atto nel Paese. Il lavoro offre alcune indicazioni in merito partendo dalle raccomandazioni contenute in un precedente documento del Centro Studi sul Federalismo, *Italia 2014: proposte per un federalismo possibile*, e aggiornandole alla luce dell'evoluzione istituzionale in corso.

Stefano Piperno è un collaboratore del Centro Studi sul Federalismo

E-mail: pipernostefano@gmail.com

Introduzione • 1. L’impatto della politica di consolidamento fiscale sui bilanci delle amministrazioni locali (2010-2015) • 2. L’incerta attuazione del federalismo fiscale (l.42/09): i cantieri in corso - 2.1 Un nuovo fisco regionale e locale - 2.2 Il sistema dei trasferimenti e la perequazione - 2.2.1. Le Regioni a statuto ordinario - 2.2.2. I Comuni - 2.3. Il coordinamento della finanza pubblica e le “istituzioni della cooperazione” • 3. Riflessioni conclusive: come riavviare il cantiere del federalismo fiscale

Introduzione

All’inizio del nuovo secolo (2001) in Italia l’approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione¹ veniva salutata come la premessa per una graduale trasformazione del sistema di relazioni tra i diversi livelli di governo esplicitamente rivolta verso un modello federale o, comunque, di regionalismo molto rafforzato. Elemento caratterizzante di tale modello era rappresentato dal nuovo art.119 che individuava i principi fondamentali per il finanziamento degli enti territoriali. Una delle tappe principali di tale percorso, raggiunta purtroppo solo dopo diversi anni, è rappresentata dalla L. n. 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, approvata con una formula sostanzialmente *bipartisan* nonostante la forte conflittualità politica di quel periodo, e dai suoi importanti decreti delegati emanati negli anni successivi. Il quadro ordinamentale è stato poi ancora successivamente modificato dalla riforma dell’organizzazione territoriale del governo locale (l. n.56/2014, legge Delrio) per arrivare alle recenti modifiche costituzionali in direzione di un superamento del bicameralismo perfetto, con la creazione di un senato delle autonomie, e una ulteriore revisione del Titolo V.²

In realtà, le attese che avevano fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001 per quello che concerne il trasferimento di nuove competenze di spesa e risorse fiscali che garantissero maggiore autonomia finanziaria del nostro sistema di governo territoriale sono state in gran parte disattese e i primi tre lustri del nuovo secolo sono stati caratterizzati, a giudizio della maggioranza degli osservatori, da un processo di graduale e disorganico riaccentramento dei poteri. Esso sta facendo emergere seri problemi di coerenza tra le riforme costituzionali (quella del 2001 e quella in fieri) e i loro due principali tasselli attuativi, la riforma della organizzazione territoriale delle autonomie locali e quella delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, che procedono ognuna per proprio conto in assenza di un approccio sistemico e di una “cabina di regia” ben strutturata.

In generale, la politica istituzionale dei diversi governi che si sono succeduti nell’ultimo quindicennio ha seguito due binari – se pur con sfumature diverse – uno legato a una logica di annunci di grandi riforme in direzione di un modello di Stato sempre più decentrato, con una valenza però in gran parte simbolica, ed uno invece legato alla pratica quotidiana di sempre maggiore ingerenza del centro nei vari settori di intervento pubblico che ha comportato, in numerosi casi, una serie rilevanti di tensioni e conflitti inter-istituzionali. Questi sono stati sinora parzialmente composti attraverso l’intervento della Corte Costituzionale o la continua opera di

¹ Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

² Disegno di legge costituzionale approvato in seconda lettura con modificazioni al Senato (AS1429A) e adesso nuovamente in discussione alla Camera dei Deputati con l’obiettivo di una approvazione finale, anche attraverso un successivo referendum confermativo, nel 2016.

mediazione-concertazione di numerosi organismi misti Governo-Regioni nel frattempo costituiti in aggiunta al c.d. sistema delle Conferenze, tanto che si è parlato sin dall'inizio di "gigantismo concertativo"³. I "costi di transazione" delle politiche pubbliche sono però aumentati esponenzialmente rendendo sempre più evidente la necessità di una ulteriore modifica della Costituzione insieme ad una rivisitazione organica degli attuali strumenti di coordinamento tra i livelli di governo.

La verità è che nel periodo tra il 1990 e il 2010, a differenza di quanto spesso viene ritenuto, "nei primi dieci anni si verifica il più grande processo di espansione dei governi locali della storia italiana, i secondi dieci si caratterizzano invece per una crescente ricentralizzazione e per una diffidenza verso le istituzioni locali" (Bobbio, 2015, p.63). Ciò è avvenuto sia sul piano ordinamentale che finanziario, nonostante la riforma costituzionale del 2001.

Come si può spiegare questo cambiamento, del resto non nuovo nella storia del sistema autonomistico italiano che ha percorso diversi cicli nel pendolo tra accentramento e decentramento sin dall'unificazione del Paese (Cassese, 1986)? Uno dei fattori decisivi che ha recentemente indebolito la spinta verso il decentramento è certamente rappresentato dalla crisi economica mondiale e dalla più generale politica di consolidamento fiscale del Paese (soprattutto a partire dal 2010) richiesta dai vincoli europei introdotti con il *fiscal compact* attraverso la legge costituzionale sul pareggio di bilancio (L.C. n.1/2012) e la sua legge rinforzata attuativa (L. n.243/2012). Ciò, oltre a comportare una drastica diminuzione di risorse per i governi subnazionali ha mutato il quadro ordinamentale in maniera sostanziale. Si tratta di un problema comune a numerosi paesi europei, anche se l'impatto negativo sulla finanza decentrata italiana è stato forse il più rilevante. La crisi ha fatto emergere implicitamente una rilettura meno ottimistica dei processi di decentramento e dei vantaggi che essi avrebbero portato in termini di efficienza dei servizi pubblici, soddisfazione delle preferenze dei cittadini, maggiore sviluppo economico. Il decentramento può infatti risultare incompatibile con lo sfruttamento delle economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici, così come nel controllo delle loro esternalità. Sul fronte delle entrate, non sono molti i tributi che possono essere assegnati ai governi locali senza mettere a rischio gli obiettivi nazionali di politica economica e di redistribuzione del reddito. Infine, da un punto di vista macroeconomico, possono risultare carenti i meccanismi di coordinamento e di controllo (con un insieme di sanzioni ed incentivi) tra livelli di governo per garantire il rispetto degli obiettivi nazionali di finanza pubblica, quali il controllo dell'indebitamento della pubblica amministrazione e il rispetto del patto di stabilità e delle nuove norme sul pareggio di bilancio nel nostro paese. È soprattutto su questo ultimo problema che si sono appuntate le critiche segnalando i possibili fenomeni di rischio morale che portano a procedure di *bailing out* da parte del governo centrale nei confronti delle amministrazioni subnazionali che non rispettano gli equilibri di bilancio. In sintesi, si è messo soprattutto in discussione la possibilità di garantire la disciplina di bilancio in un sistema troppo decentrato.

Queste critiche hanno trovato terreno fertile nel nostro Paese in cui è emersa una sempre maggiore sfiducia nei confronti del decentramento politico e fiscale che non è stato sostenuto da

³ Così definito dall'allora Presidente della Conferenza dei Presidenti di Regione Enzo Ghigo nel suo intervento durante la presentazione delle conclusioni dell'Indagine conoscitiva sugli effetti della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione al Senato il 18 Luglio 2002.

una chiara e credibile leadership a livello politico. Si tratta di un atteggiamento molto diffuso nell'opinione pubblica e nei mass media che si sono concentrati solo sulle disfunzioni più vistose e sui fenomeni degenerativi e corruttivi che hanno colpito diverse amministrazioni regionali e locali, senza valutazioni sufficientemente approfondite e tralasciando i casi virtuosi e le innovazioni che spesso invece si sono riscontrate nella gestione delle politiche pubbliche a livello decentrato⁴ (per non parlare degli scandali emersi a livello centrale).

Tornando al momento attuale, quello che si può osservare è che se, da un lato, la legislazione sulla riorganizzazione territoriale e sulla riforma costituzionale è andata avanti, dall'altro, però, è stato lasciato in secondo piano, per non dire abbandonato, l'impegno per l'attuazione del federalismo fiscale sulla base del percorso previsto dalla L. n.42/09 che tante aspettative aveva creato sino alla crisi del 2011. La migliore conferma per questa diagnosi deriva dall'ultima Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale:

*“La maggior parte degli interventi relativi al federalismo fiscale, già in concomitanza con l'esercizio della delega legislativa, hanno assunto un carattere derogatorio rispetto ai principi contenuti nella legge delega, a partire dai tagli delle risorse oggetto di fiscalizzazione. La crisi economica e finanziaria ha infatti imposto una serie di misure fortemente ispirate da esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento dell'autonomia degli enti territoriali. In questo modo, indipendentemente da quanto previsto dalla legge n. 42, si è protratta (e tuttora si protrae) una lunga fase transitoria che impedisce il pieno dispiegamento dei principi costituzionali e favorisce l'adozione di provvedimenti contingenti, legittimati proprio dalle eccezionali circostanze in cui versano l'economia nel suo complesso e le finanze pubbliche. Tuttavia, sussiste così il rischio che la piena attuazione dei principi costituzionali fissati dall'articolo 119 venga differita, posposta, se non addirittura impedita. L'eccezione, data dall'emergenza finanziaria, tende a trasformarsi in regola.”*⁵

A più di sei anni dalla sua approvazione l'attuazione della legge manca ancora di alcuni tasselli rilevanti: definizione di un assetto stabile dei tributi regionali e locali (con particolare riguardo per quelli di tipo immobiliare), nuovo sistema di trasferimenti per Regioni e enti locali basato sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e sulla capacità fiscale, attuazione del principio del pareggio di bilancio a livello regionale da integrare in regole definitive e stabili per il Patto di stabilità interno, creazione di meccanismi più funzionali per il coordinamento della finanza pubblica, adeguamento dei meccanismi attuativi della legge alle disposizioni contenute nella legge Delrio (l. n. 56/2014, c.97), per non citare che i più rilevanti. In generale, si è assistito ad un “inquinamento” del percorso attuativo previsto dalla delega con diversi provvedimenti modificativi, derogatori o di rinvio che ne hanno minato la coerenza interna e la funzionalità. La domanda che ci si può porre oggi è allora se è possibile immaginare la ripresa di un percorso attuativo organico di tale legge che, salvaguardandone alcune limitate realizzazioni positive, ne sviluppi in maniera coerente i suoi

⁴ “Gli autori di questi editoriali e commenti sono raramente degli esperti del settore o dei veri *maître à penser*, più spesso sono tuttologi, usi a dispensare giudizi apodittici e moniti severi, più che analisi equilibrate e valutazioni documentate e adeguatamente motivate” (Bassanini, 2013, p. 509).

⁵ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015b, pp. 11-12. Il giudizio è coerente con quello della Corte dei Conti: “*Ancorché siano stati adottati i previsti decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale, è da ritenere che il percorso attuativo prefigurato dalla riforma sia da considerare definitivamente abbandonato*” (Corte dei conti, 2014, p. XII).

principi autonomistici compatibilmente con le esigenze della politica di consolidamento fiscale in atto nel Paese.

Questo lavoro cerca di offrire qualche risposta a tale domanda ed è articolato in tre parti. Nella prima si svolge una breve disamina sull'impatto finanziario sulle amministrazioni locali delle misure di risanamento della finanza pubblica che si sono susseguite negli ultimi cinque anni con effetti molto significativi- particolarmente gravi nel campo degli investimenti pubblici locali-, da alcuni assimilati a quelli di un'economia di guerra (Ambrosiano, Balduzzi, Bordignon, 2016). È bene però cercare di fare chiarezza su questi aspetti- altrimenti definibili come la "contabilità dei tagli" - sui quali si è concentrato il dibattito tra i diversi livelli di governo, tralasciando quello sugli aspetti strutturali del federalismo fiscale nel nostro Paese. La seconda parte descrive lo stato di attuazione della l. n. 42/09 alla fine del 2015, concentrandosi sui tre aspetti ritenuti fondamentali in un precedente documento del Centro Studi sul Federalismo (Centro Studi sul Federalismo, 2014)⁶: a) l'autonomia tributaria delle amministrazioni regionali e comunali, per quello che concerne soprattutto l'imposizione immobiliare a livello comunale; b) il sistema dei trasferimenti tra livelli di governo; c) gli strumenti e le modalità di coordinamento della finanza pubblica in un sistema multilivello. Come allora, lo stato di incertezza istituzionale per le Province e Città metropolitane, nonché le specificità delle Regioni a Statuto speciale hanno suggerito di concentrarsi solo su Regioni a statuto ordinario e Comuni. Nella terza parte, infine, vengono svolte alcune riflessioni conclusive alla luce dell'analisi svolta.

1. L'impatto della politica di consolidamento fiscale sui bilanci delle amministrazioni locali (2010-2015)

Nel documento del Centro Studi sul Federalismo "Italia 2014: proposte per un federalismo possibile" (Centro Studi sul Federalismo, 2014) si sottolineava come il processo di decentramento politico-fiscale avviato nel paese dal 2009 con la L. n.42/09 fosse avvenuto in un contesto di grave crisi economico-finanziaria che ne aveva reso sempre più difficile la realizzazione. La legislazione "emergenziale" del periodo 2010-2013 aveva infatti ridotto significativamente le risorse disponibili per i governi territoriali, sia a monte (trasferimenti), sia a valle (vincoli al Patto di Stabilità Interno).

Gli ultimi due anni (2014-2015) hanno ulteriormente peggiorato il quadro finanziario dei governi subnazionali. La Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2015, p. VII) ha evidenziato la rilevanza che ha raggiunto l'impatto delle manovre di finanza pubblica che si sono susseguite negli anni: la riduzione dell'indebitamento netto dovuta all'effetto cumulato delle manovre finanziarie poste a carico delle autonomie territoriali tra il 2008 e il 2015 è stata pari a circa 40 miliardi (pari al 2,4% del Pil). Di questi, 11 miliardi sono effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per le Regioni ed circa 5 miliardi su quello degli enti locali; la riduzione netta di risorse ha invece impattato per 11,5 miliardi per le Regioni e per 13,5 miliardi per gli enti locali (Tabella 2). Va ricordato che, comunque, il taglio di risorse è una misura più drastica degli inasprimenti del patto che in parte hanno rappresentato un accantonamento di risorse per le quali si poteva sperare in successivi smobilizzi.

⁶ In particolare, nella Parte seconda del documento riferita all' attuazione del federalismo fiscale in Italia.

Le cifre sono imponenti e rappresentano l'evidenza contabile di come l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e di una riforma complessa come quella delineata dalla L. n. 42/09 sia avvenuta in un contesto non favorevole senza la possibilità di disporre di risorse aggiuntive che ne avrebbero potuto facilitare l'attuazione. Certamente, il problema della restrizione delle risorse per le amministrazioni locali si è manifestato anche in numerosi altri Paesi europei, ma in dimensioni più limitate e non nel bel mezzo di una riforma delle relazioni finanziarie intergovernative così vasta e complessa (Ahrend, R., M. Curto-Grau and C. Vammalle, 2013).

Gli effetti sugli andamenti di entrate e spese dei governi territoriali articolati nelle loro componenti principali sono evidenziati nella Tabella 1. L'evoluzione della finanza decentrata a partire dalla riforma costituzionale mostra una netta cesura tra il 2009 e il 2010 in quanto a partire da allora sino al 2014 l'andamento medio di entrate e spese delle amministrazioni locali risulta negativo per tutti suoi comparti, ad eccezione degli Enti sanitari, a differenza di quanto avviene per Amministrazioni centrali e Enti di previdenza, a seguito delle numerose manovre richiamate in precedenza. Va notato come nel periodo precedente (2002-2009) le amministrazioni locali avessero invece mostrato tassi medi di incremento sempre positivi e superiori a quelli delle amministrazioni centrali, ad eccezione dei Comuni.

Tabella 1 - Tassi di crescita medi geometrici delle spese e delle entrate totali dei diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche nei periodi 2002-2009 e 2009-2014

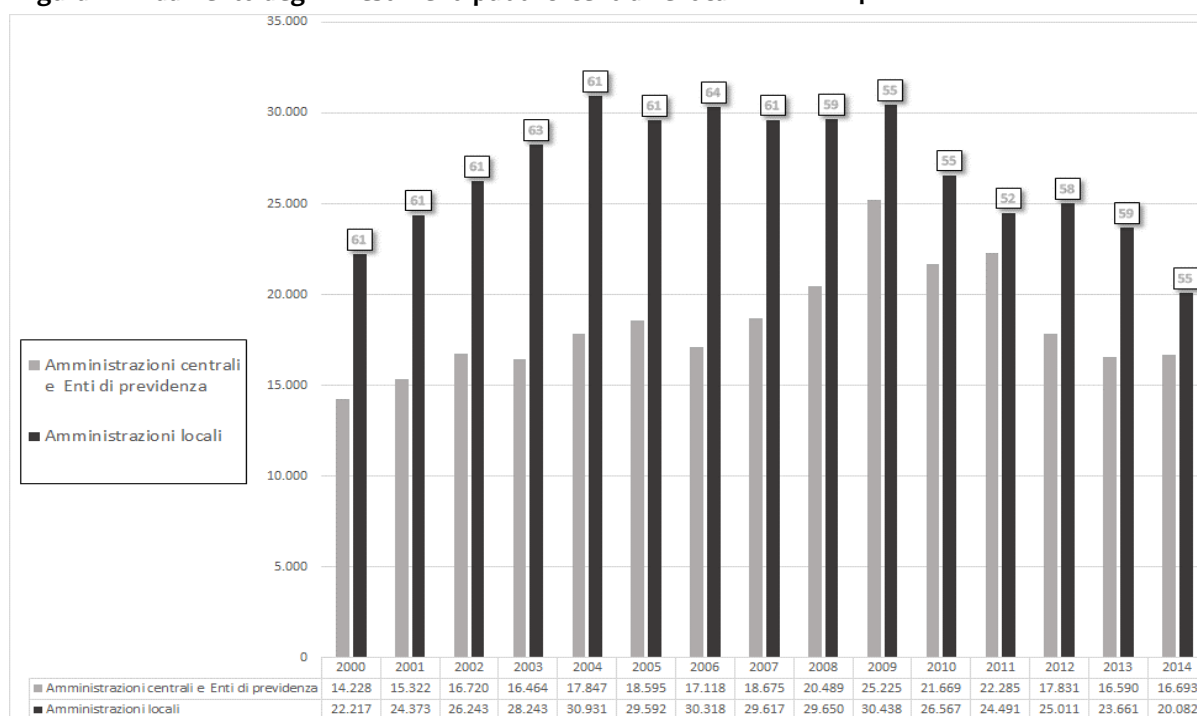
Comparti	Spese		Entrate	
	2002-2009	2009-2014	2002-2009	2009-2014
Amministrazioni centrali	3,31	1,47	2,79	1,17
Enti di previdenza	4,65	2,39	4,35	2,40
Amministrazioni locali	4,11	-0,64	4,00	-0,24
Regioni	4,53	-0,14	4,73	-0,30
Enti sanitari	4,89	0,13	4,44	0,91
Province	4,82	-6,10	4,50	-3,24
Comuni	2,13	-0,14	2,73	-0,06

Fonte: Istat, 2015. Conti delle Amministrazioni Pubbliche sulla base della nuova metodologia SEC2010. Medie geometriche di incremento.

Analizzando in maniera disaggregata tali andamenti emerge anche un fenomeno evidenziato spesso nel dibattito corrente, ovvero la drastica riduzione degli investimenti pubblici locali (Figura 1) a partire dal 2009 (anno in cui si raggiunge il picco degli investimenti pubblici nel primo decennio del secolo) che hanno sempre rappresentato la maggiore quota degli investimenti pubblici totali (anche se in diminuzione negli ultimi anni), e le conseguenti ripercussioni negative sull'economia a causa della loro pro-ciclicità. Si possono poi prevedere ulteriori effetti negativi che su questi avrà il fiscal compact se applicato rigidamente dal 2017 senza un minimo di gradualità dopo l'allentamento previsto nel 2016. Il problema principale in questo caso risulta come coordinare la politica di investimenti tra livelli di governo e nello stesso tempo garantire la c.d. perequazione infrastrutturale prevista dalla L. n. 42/09, sinora rimasta inattuata. Non va infatti sottaciuto che esiste

sempre il rischio di una eccessiva dispersione degli investimenti locali nonché la possibilità che questi, una volta effettuati, non siano sostenibili in termini gestionali.

Figura 1 - Andamento degli investimenti pubblici centrali e locali. 2000-2014



Fonte: Istat, 2015. Conti delle Amministrazioni Pubbliche sulla base della nuova metodologia SEC2010. Il valore nei riquadri sopra le barre rappresenta la percentuale degli investimenti delle Amministrazioni locali sul totale degli investimenti pubblici. Valori in basso in milioni di euro.

È bene infine richiamare per esteso l'insieme dei provvedimenti che si sono susseguiti negli ultimi anni con un dettaglio sugli effetti delle manovre sulle amministrazioni territoriali. Si è già ricordato come l'effetto cumulato nel 2015 fosse pari a circa 40 miliardi di euro. La lettura della tabella 2, con l'elenco delle misure distinte per enti di riferimento offre uno spaccato dell'ampiezza, complessità e instabilità delle scelte che si sono susseguite negli anni rispetto ai diversi comparti delle Amministrazioni locali contravvenendo a quelli che sono invece le regole classiche prescritte dalla teoria del federalismo fiscale: certezza, stabilità e prevedibilità delle risorse per i governi decentrati, alle quali sarebbero da aggiungere una maggiore trasparenza e comprensibilità dei meccanismi allocativi che le regolano anche per il cittadino comune.

In secondo luogo, emerge spontanea la domanda su quali criteri si siano utilizzati o si dovrebbero utilizzare per la ripartizione del peso delle manovre tra i diversi comparti delle amministrazioni pubbliche in maniera trasparente e condivisa. Non è un caso che l'unica richiesta per approfondire questi aspetti ovvero di "procedere all'attività istruttoria per la definitiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle recenti manovre di finanza pubblica" (Copaff, 2014, p.1) sia stata fatta alla Copaff⁷ da parte di un importante organismo di

⁷ La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) era prevista dall'art. 4 della L. n. 42 del 2009 come sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie in materia di federalismo fiscale, con il compito di promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi tra i quali proprio analisi "oggettive" sull'impatto delle manovre e sulla ripartizione degli oneri del consolidamento fiscale tra i livelli di governo. Essa

coordinamento della finanza pubblica istituito dalla L. n.42/09, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, che però dopo essersi insediato il 10 ottobre 2013 non ha più svolto alcun ruolo significativo perlomeno fino alla fine del 2015. Sedi come quella sarebbero invece state quanto mai utili per offrire analisi e dati condivisi al fine di definire in maniera trasparente la ripartizione del peso delle manovre tra i diversi livelli di governo.

Sinora ha così prevalso maggiormente la contrattazione politica all'interno e al di fuori delle Conferenze senza l'individuazione preventiva di criteri oggettivi. Nell'analisi preliminare svolta dalla Copaff non emergevano indicazioni precise circa i criteri da utilizzare ma si metteva in luce l'effetto cumulato dei provvedimenti sulla spesa primaria dei diversi comparti delle amministrazioni pubbliche. Ad esempio, come criterio comparativo si utilizzavano gli andamenti delle spesa complessiva dei tre sottosettori delle Amministrazioni Centrali (AC), Amministrazioni Locali (AL), e Enti Previdenziali (EP) nonché dei sotto comparti delle, Regioni, enti locali e enti sanitari locali insieme alle percentuali di riduzione della spesa primaria di tali comparti a causa degli effetti cumulati dei provvedimenti tra il 2009 e il 2012. Il quadro che ne emerge (Tab. 2) offre importanti spunti di riflessione. Innanzitutto, la scelta di considerare la spesa primaria, ovvero al netto degli interessi sul debito pubblico, per più del 90 per cento imputabili alle Amministrazioni centrali, che appare condivisibile.

ha operato a partire dal 2009 presso il Ministero dell'economia e delle finanze offrendo un supporto significativo all'attività di coordinamento della finanza pubblica ma è stata soppressa a partire dal 1 gennaio 2016 e le sue (rilevanti) funzioni trasferite genericamente ai competenti uffici della Conferenza unificata (art.1 cc. 29-34 L. n. 208/2015). In suo luogo, ma solo per la determinazione dei fabbisogni standard, è stata istituita una Commissione tecnica per i fabbisogni standard composta da undici componenti. Si veda anche la seconda parte di questo contributo.

Tabella 2. Contributo finanziario richiesto agli enti territoriali attraverso riduzione dei trasferimenti e inasprimento dei vincoli del Patto interno di stabilità sino alla legge di stabilità 2015 inclusa (dati in mln euro)

	Intervento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
COMUNI							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	4160	4160	4160	4160	4160	4160
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	2500	2500	2500	2500	2500	2500
D.L. 98/2011, art. 20, co, 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	2000	2000	2000	2000	2000	2000
D.L. 201/2011, art. 28, co. 7	Taglio risorse	1450	1450	1450	1450	1450	1450
D.L. 95/2012, art. 16, co. 6	Taglio risorse	2000	2000	2100	2100	2100	2100
L. 228/2012, art. 1, co. 119	Taglio risorse	250	500	500	500	500	500
D.L. 35/2013, art. 1, co. 1 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-3832					
D.L. n. 120/2013	Obiettivo PSI	380					
L. 147/2013, art 1, co, 429 e 534	Obiettivo PSI				275	275	
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI		-850				
D.L. 66/2014, art. 47, co. 8	Taglio risorse		376	563	563	563	563
D.L. 66/2014, art. 48, co, 1 (interventi edilizia scolastica)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-122	-122			
D.L. 133/2014, art. 4, co. 3; investimenti opere segnalate	Alleggerimento Obiettivo PSI		-250				
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-73	-34			
L. 190/2014, art. 1, co. 435	Taglio risorse (comprese città metropolitane)			1200	1200	1200	1200
L. 190/2014, art. 1, co. 489	Alleggerimento Obiettivo PSI			-2,65			
Totale manovre Comuni		8908	11891	11667	14748	14748	14473
<i>di cui: Riduzione nette di risorse</i>		6200	6826	8313	8313	8313	8313
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		2708	4865	3354	6435	6435	6160
PROVINCE							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	980	980	980	980	980	980
D.L. 78/2010, art., 14, co, 1	Taglio risorse	500	500	500	500	500	500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 6, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	800	800	800	800	800	800
D.L. 201/2011, art. 28, co. 8	Taglio risorse	415	415	415	415	415	415
D.L. 95/2012, art. 16, co. 7	Taglio risorse	1000	1000	1050	1050	1050	1050
L. 228/2012, art. 1, co. 121	Taglio risorse	200	200	200	200	200	200
D.L. 35/2013, ad. 1, co, 1 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-1168					
D.L. n. 120/2013	Obiettivo PSI	70					
L. 147/2013, art. 1, co. 429e 534	Obiettivo PSI				69	69	
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI		-150				
D.L. 66/2014, art. 47, co. 1	Taglio risorse (comprese città metropolitane)		444,5	577	586	586	586
D.L. 133/2014, art. 4, cc. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-10	-6			
L. 190/2014, art. 1, co. 418	Taglio risorse (comprese città metropolitane)			1000	2000	3000	3000
L. 190/2014, art. 1, co. 467 (spese di edilizia scolastica)	Alleggerimento Obiettivo PSI			-50	-50		
L. 190/2014, art. 1, co. 489	Alleggerimento Obiettivo. PSI			-239			
Totale manovre Province		2797	4180	5227	6550	7600	7531
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		2115	2560	3742	4751	5751	5751
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		682	1620	1485	1799	1849	1780

	Intervento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
REGIONI A STATUTO ORDINARIO							
D.L. n. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	2440	2440	2440	2440	2440	2440
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	4500	4500	4500	4500	4500	4500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	1600	1600	1600	1600	1600	1600
D.L. 201/2011, art. 3, co. 1 e D.L. 35/2013, ad. 2, co. 7 Cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari	Alleggerimento obiettivo PSI	-1292	-717				
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	1000	1000	1050	1050	1050	1050
L. 228/2012, ad. 1, co.117-118	Obiettivo PSI	1000	1000	1000	1000	1000	1000
D.L. 35/2013, ad. 1, co. 7 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-1065					
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 522	Obiettivo PSI, incluso taglio risorse di 560 mln per il 2014		700	941	941	941	941
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6	Taglio risorse, da includere in obiettivo PSI		500	750	750	750	750
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-92	-60			
L. 190/2014, art. 1, co. 398	Taglio risorse			3452	3452	3452	3452
L. 190/2014, art. 1, co. 468 (Esclusione cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari)	Alleggerimento Obiettivo PSI			-700			
Totale manovre Regioni a Statuto ordinario		8183	10931	14973	15733	15733	15733
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		5500	6000	9752	9752	9752	9752
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		2683	4931	5221	5981	5981	5981
TERRITORI A STATUTO SPECIALE (ESCLUSI ENTI LOCALI DI SICILIA E SARDEGNA)							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	1620	1620	1620	1620	1620	1620
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Obiettivo PSI	1000	1000	1000	1000	1000	1000
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	2000	2000	2000	2000	2000	2000
D.L. 201/2011, art. 3, co. 1 e D.L. 35/2013, art. 2, co. 7 Cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari (*)	Alleggerimento obiettivo PSI	-508	-282				
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	1200	1500	1575	1575	1575	1575
L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI	500	500	500	500	500	500
D.L. 35/2013, art. 1, co. 7 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-272					
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 526	Obiettivo PSI, incluso taglio risorse di 240 mln per il 2014		300	403	403	403	403
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6	Taglio risorse, da includere in obiettivo PSI		200	300	300	300	300
L. 190/2014, art. 1, co. 400	Obiettivo PSI			467	467	467	513
Totale manovre Territori a Statuto Speciale		5540	6838	7865	7865	7865	7911
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		1200	1700	1875	1875	1875	1875
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		4340	5138	5990	5990	5990	6036

Fonte: Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015.

Tabella 3 - Distribuzione della spesa primaria delle amministrazioni pubbliche nel 2012 e degli effetti della manovre 2008-2012 cumulate per comparto. Incidenza degli effetti sulla spesa primaria per comparto e suo numero indice rispetto al totale.

Comparti	Spesa primaria	Composizione	Effetti manovre	Incidenza % su spesa	N.I. Incidenza	Incidenza proporzionale	Differenza
Spesa primaria AC	172279	24,1	-20981	-12,18	162	-12947	-8034
°Stato	157112	22	-20981	-13,35	178	-11819	-9162
Spesa primaria EP	312369	43,7	-5048	-1,62	22	-23477	18429
Spesa primaria AL	230434	32,2	-27695	-12,02	160	-17299	-10396
°Regioni	32097	4,5	-12342	-38,45	512	-2418	-9924
°Province	10333	1,4	-2876	-27,83	370	-752	-2124
°Comuni	58752	8,2	-8406	-14,31	190	-4405	-4001
°Enti sanitari locali	110357	15,4	-4126	-3,74	50	-8273	4147
°Regioni e enti san. loc.	142454	19,9	-16468	-11,56	154	-10703	-5765
Spesa primaria AP	715082	100	-53724	-7,51	100	-53724	0

Fonte: Copaff, 2014 e ns. elaborazioni. Valori in milioni di euro. AC: Amministrazioni centrali; EP: Enti previdenziali; AL: Amministrazioni locali; AP: Amministrazioni pubbliche.

La spesa per gli interessi non ha infatti natura discrezionale, è legata alle politiche di bilancio del passato ed è in gran parte collegata a fattori internazionali che condizionano le politiche nazionali di risanamento della finanza pubblica. Nello stesso tempo, non pare plausibile, almeno nell'attuale contesto istituzionale del nostro Paese, pensare ad una "regionalizzazione" del debito pubblico nazionale comprensiva dell'onere per interessi a meno di non pensare a ipotesi di federalismo estremo, ai limiti della separazione.

In secondo luogo, la distribuzione dell'incidenza percentuale degli effetti della manovra sulla spesa primaria per comparto fa emergere una distribuzione dei "sacrifici" non proporzionale alla distribuzione della spesa primaria tra i vari comparti, con le Regioni e le Province che appaiono le maggiori contributrici in termini relativi, rapportando in numero indice l'incidenza di comparto a quella media (-7,51 per cento). Ovviamente, una distribuzione proporzionale avrebbe visto colpiti soprattutto il comparto degli enti di previdenza e quello degli enti sanitari locali con un riequilibrio soprattutto a favore di Regioni e Comuni. In effetti, il criterio della proporzionalità rispetto alla distribuzione della spesa tra comparti potrebbe candidarsi come principale parametro a cui fare riferimento nelle scelte di consolidamento fiscale e ad esso hanno fatto spesso riferimento i rappresentanti di Regioni ed enti locali per contrapporsi alle scelte delle varie leggi di stabilità⁸ che indubbiamente, sotto quel profilo, penalizzavano alcuni comparti del sistema autonomistico.

⁸ Si veda, ad esempio, la dichiarazione dell'allora Presidente della Conferenza delle Regioni Vasco Errani subito dopo la pubblicazione del Rapporto della Copaff: "Come sapete è importante il fatto che si possa condividere tra i diversi livelli istituzionali una lettura su ciò che è accaduto in questi anni. Da questa prima lettura, che dobbiamo ancora approfondire, però emerge un dato eclatante, che abbiamo sempre sottolineato e oggi emerge in una lettura comune con lo Stato centrale, che le autonomie locali e le Regioni sono i comparti che più hanno dato alla riduzione della spesa e tra esse in primo luogo le Regioni come noi sosteniamo da diversi anni. Di qui bisogna partire per approfondire, e lo faremo, e anche per impostare le politiche e le manovre dei prossimi anni" (Dichiarazione al termine della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica del 13 febbraio 2014).

L'ANCI e l'IFEL nell'occasione della presentazione del Rapporto in una riunione della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica⁹ hanno anche prodotto un documento nel quale si contestavano alcune cifre e scelte metodologiche delle stime Copaff (ANCI-IFEL, 2014). Successivamente, la riflessione su la problematica di come si possono gestire efficacemente e in maniera trasparente le politiche di consolidamento fiscale in un contesto di governance multilivello si è arenata nelle secche di una contrattazione continua in cui le decisioni finali formalizzate in intese interistituzionali sono di fatto legate al peso politico dei diversi livelli di governo e delle loro associazioni.

In realtà, quella prima riflessione aveva fatto emergere una serie di questioni politico istituzionali e tecnico-metodologiche che restano ancora aperte e che sarebbe bene riproporre negli organismi che saranno deputati al coordinamento della finanza pubblica:

- i. la prima, che dovrà anche essere considerata a partire dal 2016 con il superamento del patto di stabilità in direzione del pareggio di bilancio, è relativa all'articolazione dei comparti. Vi sono infatti due opzioni possibili rispetto alla distribuzione presentata nella tabella 3. In primo luogo, Regioni ed enti sanitari locali devono essere analizzati separatamente o in maniera aggregata? Chiaramente il contributo positivo delle Regioni si ridurrebbe nettamente se considerate insieme al comparto sanitario. In secondo luogo, Amministrazioni centrali e Enti di previdenza possono essere considerati insieme? Anche in questo caso il contributo positivo delle Amministrazioni centrali si ridurrebbe nettamente qualora consolidate con gli Enti di previdenza. Si tratta di scelte eminentemente politiche. Nel caso della sanità occorre capire se la tendenza ad una sua regolamentazione autonoma legata ai Patti per la salute e ormai separata dall'ordinamento del resto della finanza regionale sia irreversibile. O meglio, se la rilevanza politico-sociale di questo comparto ne renda necessaria una gestione separata indipendentemente dai rapporti centro periferia. Ugualmente, considerando che vi è poca concorrenza possibile fra la spesa delle amministrazioni locali e quella previdenziale, basata su erogazioni monetarie legate a sistemi pensionistici nazionali da un certo punto di vista sarebbe più opportuno considerare il settore degli enti previdenziali insieme a quello delle amministrazioni centrali¹⁰.
- ii. Esiste un problema di verifica del raggiungimento degli obiettivi a consuntivo. I dati presentati in precedenza sono tratti da prospetti riepilogativi degli effetti finanziari delle manovre che sono di tipo previsionale. Occorrerebbe disporre anche di dati consuntivi per verificare in che misura gli obiettivi sono stati raggiunti in ogni comparto della Pubblica Amministrazione. Le analisi svolte dalla Corte dei Conti hanno comunque sinora evidenziato un rispetto di massima degli obiettivi previsti.
- iii. Vi è una questione legata ai meccanismi della finanza di trasferimento qualora gli effetti della manovra vengano imputati all'ente che trasferisce le risorse e non al destinatario finale. Un caso rilevante è rappresentato dal Trasporto pubblico locale dove la riduzione dei trasferimenti statali settoriali viene imputata alle Regioni e non ai destinatari finali (Comuni e Aziende).

⁹ Riunione del 13 Febbraio 2014, che risulta l'ultima tenuta sino alla fine del 2015.

¹⁰ Anche se va ricordata la peculiarità degli enti previdenziali *“che, per loro natura, non appartengono né al governo centrale né ai governi periferici”* (Giarda, 2011, p. 40).

- iv. Vi è un problema di confrontabilità tra i dati Istat dei conti delle Pubbliche Amministrazioni che utilizzavano la metodologia SEC95, ora SEC2010, e quelli relativi alle manovre sia per quanto riguarda gli anni di riferimento che i criteri di classificazione.
- v. Occorre sempre tenere presente che la spesa degli enti locali di tre Regioni a statuto speciale (valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) è regolata dalle medesime.

Tutti questi problemi si ritroveranno in qualche misura anche con la nuova disciplina del pareggio di bilancio a partire dal 2016. Essa imporrà probabilmente (e auspicabilmente) di ragionare in termini di ripartizione preventiva del saldo tra i diversi settori della Amministrazione pubblica garantendo una sostanziale omogeneizzazione della contabilità utilizzata in sede europea con quella degli enti territoriali. Ciò a sua volta è legato ad una applicazione rigorosa delle nuove regole contabili e probabilmente a qualche revisione della L. 243/02. La legge di stabilità per il 2016 rinvia di fatto il problema anche se apre alcuni spiragli positivi rispetto ai quali occorrerebbe introdurre alcuni ulteriori aggiustamenti già proposti in altra sede (Rizzo, 2016).

2. L'incerta attuazione del federalismo fiscale (l.42/09): i cantieri in corso

La delega prevista dalla L.42/09 è formalmente scaduta lasciando “in mezzo al guado” la riforma, con ormai una convinzione diffusa circa l'impossibilità di una sua attuazione. “*Che fine ha fatto il federalismo fiscale?*” è il titolo preferito di numerosi convegni, pamphlets e articoli che ormai vedono questa riforma come una delle tante “incompiute” del nostro Paese. Una completa ricognizione dello stato di attuazione della legge è contenuta nella già citata Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, alla quale possiamo rimandare per una verifica di dettaglio (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015). In questa sede è sufficiente richiamare gli elementi principali anche sulla base della successiva evoluzione sino alla fine del 2015. Nella Tavola 1 si può notare come i principali decreti delegati prevedessero una grande quantità di provvedimenti attuativi, solo parzialmente emanati. Ciò probabilmente è dovuto all'indubbia complessità di questa legge, ma in buona parte alle esigenze strutturali di consolidamento della finanza pubblica richiamate in precedenza che hanno imposto scelte legate all'emergenza.

Il punto di svolta a livello legislativo è probabilmente rappresentato dalla L. n. 122/2010, la c.d. manovra estiva del Governo Berlusconi, che ridusse i trasferimenti statali alle Regioni per 4 miliardi nel 2010 e per 4,5 miliardi nel 2011 (Antonini, 2014). Nello stesso tempo la legge però prevedeva (art.14., c.2) che non si sarebbe tenuto conto di tale taglio nel calcolo per la fiscalizzazione dei trasferimenti attraverso l'addizionale Irpef prevista dalla L.n.42/09. Questo avrebbe però significato che l'attuazione della l. n.42/09 non sarebbe più stata a saldo zero per la finanza pubblica come previsto dalla stessa legge. La riduzione è di fatto divenuta strutturale con evidenti conseguenze negative sulla finanza regionale. Nel complesso, l'evoluzione normativa non ha certo consentito di garantire alla nostra finanza decentrata il rispetto dei principi di stabilità, certezza e prevedibilità che sono considerati gli elementi cardine di un buon sistema di federalismo fiscale.

Tavola 1 - Lo stato di attuazione dei principali decreti delegati della l. 42/09 (30 Aprile 2015)

Principali Decreti delegati attuativi	Numero disposizioni nei diversi articoli che prevedono ulteriori atti amministrativi	Atti di vario tipo emanati
Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 8, "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio" (c.d. Federalismo demaniale)	18 disposizioni che prevedono ulteriori atti (decreti ministeriali, del Presidente del Consiglio, accordi tra livelli di governo, provvedimenti dirigenziali, circolari)	3 circolari Agenzia del demanio. Interventute modifiche legislative
Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"	5 disposizioni che prevedono ulteriori atti (Note tecniche e questionari SoSe, Decreti Presidente del Consiglio, Pareri Decreti MEF)	8 decreti del Direttore delle finanze Altre modifiche legislative
Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 "Ordinamento transitorio di Roma capitale"	2 disposizioni che prevedono ulteriori atti	1 pubblicazione Statuto in G.U.
Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"	15 disposizioni che prevedono ulteriori atti	12 provvedimenti di vario tipo (Decreti ministeriali, del PdCM), alcuni successivamente abrogati
Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"	31 disposizioni che prevedono ulteriori atti	8 provvedimenti di vario tipo (Decreti ministeriali, del PdCM, Intesa Conferenza Stato Regioni)
Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art.16 della legge 5 maggio 2009, n.42"	Non previste specifiche disposizioni attuative	Non previste specifiche disposizioni attuative
Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126) "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42."	31 disposizioni che prevedono ulteriori atti	12 provvedimenti di vario tipo (Decreti ministeriali, del PdCM)
Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2,17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42"	8 disposizioni che prevedono ulteriori atti	1 provvedimento ministeriale (decreto)
Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale."	5 disposizioni che prevedono ulteriori atti	nessuno

Fonte: ns. rielaborazione dati Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015.

In questa sede ci limitiamo a rivisitare le indicazioni del documento CSF 2014 in merito all'attuazione del federalismo fiscale sulla base di questa evoluzione politico- istituzionale. Esse erano riferite ad alcuni elementi cruciali della architettura del federalismo fiscale delineata dalla L. n. 42/09: l'autonomia tributaria regionale e locale, il sistema dei trasferimenti e la perequazione, il coordinamento della finanza pubblica (al cui interno venivano ricondotti il Patto interno di stabilità e l'attuazione del principio del pareggio di bilancio) e le istituzioni della cooperazione, ovverosia il sistema di governance multilivello. Si tratta di elementi strutturali che risultano però ancora in buona parte inattuati rendendo sempre più complessa la definizione di un disegno organico e coerente del nuovo sistema di federalismo fiscale. Più, però, se ne ritarda la definizione più si rende sempre meno credibile l'attuazione del forse troppo ambizioso disegno originario,

come pare emerga anche dalle valutazioni dei principali attori¹¹. Inoltre, alcuni aspetti della riforma costituzionale in corso di approvazione—in particolare il coordinamento della finanza pubblica che diventerebbe funzione esclusiva statale—, potrebbero introdurre innovazioni di contesto sostanziali con una riduzione degli spazi di autonomia finanziaria locale, pur introducendo un Senato rappresentativo delle autonomie regionali e locali.

2.1. Un nuovo fisco regionale e locale

Elemento centrale della riforma introdotta con la L. n.42/09 era la definizione di un assetto stabile e certo dell'autonomia tributaria regionale e locale che non consentisse più il ritorno ad un sistema prevalente di finanza derivata come era avvenuto tra l'inizio degli anni '70 e la metà degli anni '90. In realtà, l'impatto della crisi sulla finanza decentrata richiamato nel precedente paragrafo attraverso la legislazione emergenziale ha introdotto nel sistema una serie di modifiche disorganiche che non hanno rispettato i principi della riforma. Addirittura, al di là delle giustificazioni riconducibili alla crisi c'è da chiedersi se non vi sia una sorta di tipicità del sistema di relazioni finanziarie tra i livelli di governo in Italia che lo caratterizza per una certa quale ritrosia dei governi subnazionali ad assumersi pienamente la responsabilità fiscale (Brosio, Piperno, 2013).

Cominciamo dall'assetto dei tributi regionali. La “fiscalizzazione” dei trasferimenti statali prevista nel decreto legislativo n. 68/2011, nel caso dei trasferimenti a favore delle Regioni non si è mai realizzata. Il taglio dei trasferimenti avvenuto negli ultimi anni ne ha di fatto reso impossibile l'attuazione attraverso la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all' IRPEF, a fronte di una equivalente riduzione delle aliquote statali (la fiscalizzazione), garantendo un gettito equivalente ai trasferimenti cancellati. Lo stesso è avvenuto per la compartecipazione al gettito IVA che insieme a IRAP e addizionale IRPEF standardizzate avrebbe dovuto garantire il finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni insieme a un complesso sistema trasferimenti perequativi. In questo quadro anche l'introduzione di altre misure come l'allargamento degli spazi di autonomia regionale nella determinazione della base imponibile per l'addizionale Irpef sono state rinviate. Peraltro, non bisogna dimenticare che la fiscalizzazione è comunque un processo che resta basato su trasferimenti il cui gettito e territorialmente determinato ma sul quale i governi territoriali non possono determinare base imponibile ed aliquote e quindi vengono considerati come entrate tributarie solo parzialmente autonome¹².

La mancata attuazione del federalismo fiscale sul fronte dei tributi regionali basati sulla fiscalizzazione è andata poi di pari passo con numerosi interventi del governo centrale sull'IRAP, che resta il principale tributo proprio propria derivato delle Regioni, che ne hanno comportato una significativa riduzione di gettito solo parzialmente compensata. Come noto, con la legge di stabilità 2015 è stata stabilita deducibilità integrale dalla base imponibile del costo del lavoro a tempo indeterminato, una proposta da tempo sul tavolo. Pare evidente la riduzione

¹¹ Basti ascoltare numerosi interventi nel seminario “Federalismo fiscale: a che punto siamo” organizzato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che si è tenuto a Roma il 9 Luglio 2015. Si può fare riferimento a:

http://www.dailymotion.com/video/x2xkgta_roma-federalismo-fiscale-a-che-punto-siamo-09-07-15_news

¹² Sulla difficoltà di distinguere tra trasferimenti e “fiscalizzazione” (compartecipazione al gettito tributario) si rinvia a Blöchliger, Nettley, 2015.

dell'autonomia tributaria regionale non sostituita da altre fonti autonome ma solo parzialmente da trasferimenti statali.

Per quello che concerne invece il sistema tributario dei Comuni negli ultimi anni “limitati sono stati invece gli interventi sulla struttura dei tributi propri (al di là dei cambiamenti di nome) e gli ampliamenti dei margini di autonomia effettivamente riconosciuti agli enti locali” (Zanardi, 2015). In realtà ciò è avvenuto in un contesto in cui “negli scorsi due decenni si è assistito, tanto a livello internazionale quanto a livello italiano, ad un processo di revisione e riforma nell’attribuzione di fonti di entrata propria tra diversi livelli di governo (statale, regionale, locale in senso stretto) che si può legittimamente definire piuttosto confuso, talvolta contraddittorio, o in alcune circostanze addirittura schizofrenico” (Revelli, 2016).

Non è questa la sede per ripercorrere le tappe dell’evoluzione dell’imposta sugli immobili dal 2008 ad oggi con il “pendolo” che si è avuto sulla componente relativa alla prima casa di abitazione prima abolita poi reintrodotta, poi di nuovo abolita (anche se di fatto solo formalmente) e di nuovo introdotta per essere nuovamente abolita nel 2016. Tra il 2011 e il 2014 si sono contati ben dieci interventi di modifica dell’IMU, che hanno generato confusione e sconcerto tra i contribuenti e le amministrazioni comunali¹³.

La recente (L. n.208/2016, legge di stabilità, cc.14 e 708), eliminazione dell’imposizione patrimoniale sulla prima casa (Tasi)-oltre che l’IMU sui terreni agricoli e sui macchinari imbullonati- che rappresenta una componente significativa delle entrate tributarie comunali, si presta a valutazioni economiche di vario tipo. Sotto il profilo della teoria del federalismo fiscale l’imposta sugli immobili (comprese le prime case di abitazione) viene considerata la soluzione migliore per le amministrazioni locali, perché il valore delle abitazioni è legato alla fornitura dei servizi pubblici locali e l’imposta in buona parte non è esportabile su chi non ne usufruisce. In questa maniera si rispetta il principio del beneficio, ovvero sul legame tra imposta pagata e benefici tratti dai servizi pubblici locali, incentivando anche il comportamento responsabile degli amministratori locali sottoposti al vaglio del voto dei cittadini residenti e proprietari. Ciò poi corrisponde alla pratica dei paesi OCSE: in 25 su 34 dei paesi OCSE le imposte sulla proprietà immobiliare sono di pressoché esclusiva competenza locale.

Sotto il profilo della politica economica, nell’attuale fase congiunturale l’evidenza empirica sinora emersa propende per considerare il possibile impatto della riduzione di tale imposta sulla crescita come marginale, così come quello sulla ripresa del mercato edilizio (occorrerebbe piuttosto rivedere l’imposizione sulle altre proprietà immobiliari) suggerendo piuttosto di ridurre altre imposte (come quelle sul reddito) con maggiore impatto. Anche le organizzazioni internazionali (UE, OCSE, FMI) ritengono più efficiente una riduzione dell’imposizione sul lavoro e sulle imprese.

Infine, sotto il profilo più generale delle relazioni intergovernative, l’abolizione comporta una riduzione per l’autonomia tributaria degli enti e quindi anche per la loro responsabilizzazione, che costituivano obiettivi prioritari della legge sul federalismo fiscale (l.42/09).

¹³ Si veda anche la audizione del 5 novembre 2015 del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, Luca Antonini, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale. Cfr. Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 2015d.

Se quindi da questi vari profili di analisi si trae un giudizio negativo sulla proposta essa è spiegabile solo con motivazioni legate alla sua popolarità politica in un Paese con l'80 per cento delle famiglie che vive in una casa di proprietà e almeno il 90 per cento dei contribuenti che sono proprietari (come era già avvenuto prima delle elezioni del 2008). Del resto, a causa della sua visibilità anche nella letteratura internazionale essa è definita "l'imposta odiata" (Cabral, Hoxby, 2015). Stupisce però che anche i Comuni l'abbiano accettata abbastanza supinamente, al di là della richiesta di prammatica di una mera compensazione per i mancati gettiti. Non essendo emerse fonti tributarie alternative, la legge di stabilità per il 2016 ha previsto la compensazione del mancato gettito con un aumento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) con tutti i costi di transazione che ciò comporterà per la valutazione precisa delle compensazioni a livello di singolo Comune (e già ci sono diverse avvisaglie). Essi sono ben presenti agli operatori del settore dopo l'esperienza dell'eliminazione dell'ICI sulla prima casa operata dal governo Berlusconi nel 2008 quando questa ha dato origine a un contenzioso tra Comuni e Ministero degli interni, rendendo necessario anche un intervento di validazione della Corte dei Conti con tutti i costi amministrativi che si possono immaginare. Non solo, ma i Comuni rinunciano probabilmente ad una entrata comunque dinamica in favore di un trasferimento che difficilmente in futuro sarà incrementato annualmente.

Certamente, questo non vuole dire che il sistema basato su Tasi e Imu non potesse subire dei correttivi anche per finalità redistributive (attualmente è eccessivamente regressivo) introducendo adeguate fasce di esenzione e/o rimodulando le aliquote. Così come la necessità di rendere più equo il sistema di imposizione immobiliare anche attraverso la revisione del catasto prevista dalla legge delega fiscale. A questo doveva servire la nuova Local tax prevista nel Programma nazionale di riforma 2015, che doveva unificare IMU e TASI e semplificare il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti, ma, purtroppo, a questo punto tutto sembra rinviato a un futuro imprecisato¹⁴.

Ciò rischia di stravolgere nuovamente il regime tributario sugli immobili, che pure necessitava di superare alcuni aspetti contraddittori, come ad esempio il presupposto della Tasi, che doveva essere una service tax mentre invece è stata di fatto implementata come una imposta sulla proprietà (la base imponibile è la stessa dell'Imu e gli inquilini solo chiamati a contribuire in misura contenuta), e ha comportato effetti distributivi poco giustificabili rispetto all'Imu prima casa, avvantaggiando i decili più alti della distribuzione dei redditi; anche gli effetti distributivi tra proprietari di prime e seconde case da un lato, e famiglie e imprese dall'altro, dovrebbero essere attentamente valutati. È comunque indubitabile che non potrà esserci riforma del sistema impositivo sugli immobili senza la riforma dei valori catastali, recentemente riproposta e subito arenatasi (Revelli, cit.).

Va poi ricordato come l'originario disegno previsto dal D.Lgs. n. 23 del 2011 ha visto una sostanziale modifica introdotta dalla legge di stabilità 2014, che ha soppresso la devoluzione ai Comuni del gettito della fiscalità immobiliare legata all'imposizione indiretta dei trasferimenti immobiliari, ovvero dall'imposta di registro e bollo sugli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili, dalle imposte ipotecaria e catastale ad eccezione di quelle relative ad atti

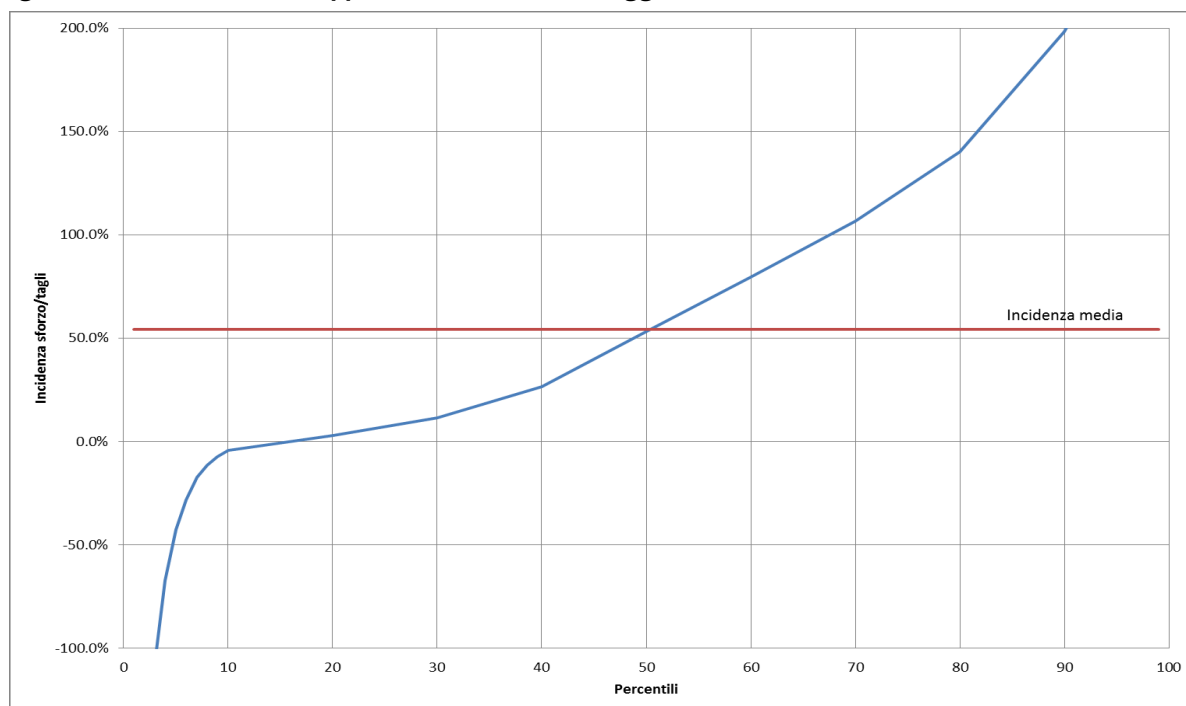
¹⁴ Sul problema della "local tax" rinviamo al contributo di Revelli, cit.

soggetti ad IVA, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie, nonché alla cedolare secca sugli affitti. Si tratta di un ulteriore esempio di come assetti appena definiti siano continuamente soggetti a repentini cambiamenti, che in questo caso hanno tra l'altro inciso su entrate facilmente "tracciabili" a livello territoriale, andando oltre quella ragionevole flessibilità che può comunque coniugarsi con una sostanziale stabilità di un sistema di relazioni finanziarie.

Per quanto concerne le altre due principali fonti di entrata autonoma di Regioni e Comuni, le addizionali IRPEF, questa hanno ormai raggiunto una dimensione ragguardevole e restano valide le perplessità che si erano già evidenziate nel precedente documento del CSF sull'eccessivo impatto redistributivo che poteva avere la gestione delle aliquote e delle detrazioni rispetto alle addizionali IRPEF a livello regionale e locale, anche se ancora non è stata introdotta la possibilità di detrazioni per carichi di famiglia e di incentivi per la sussidiarietà orizzontale.

Complessivamente, tra il 2010 e il 2014 la crescita delle entrate tributarie autonome degli enti territoriali è stata rilevante, non tale però da controbilanciare pienamente la riduzione di risorse evidenziata nel precedente paragrafo. Da ciò è derivata una critica da parte delle rappresentanze delle autonomie, specialmente dall'ANCI, in ragione del fatto che la scelta dell'aumento della pressione tributaria locale è stato considerato come frutto di scelte operate a livello centrale piuttosto che espressione dell'autonomia impositiva degli enti decentrati. Per i Comuni, non si può però sostenere che esista un legame automatico tra riduzione delle risorse dovuta alla legislazione di emergenza e aumento della pressione fiscale attraverso l'utilizzo delle proprie leve autonome. Considerando i singoli enti tra il 2010 e il 2013 l'Ufficio parlamentare del bilancio ha riscontrato un'ampia variabilità del rapporto sforzo fiscale/riduzione delle risorse (figura 2). Solo per circa 1/3 degli enti lo sforzo fiscale esercitato attraverso IMU e addizionale comunale sull'IRPEF ha superato le minori risorse, mentre per oltre la metà degli enti lo sforzo esercitato è risultato meno della metà della contrazione delle risorse. Vi è addirittura circa un 10% degli enti infine per i quali l'andamento dello sforzo fiscale è risultato in terreno negativo a fronte della variazione delle risorse.

Figura 2 - Distribuzione del rapporto tra sforzo fiscale aggiuntivo e riduzione di risorse- 2010-2013



Elaborazione Upb su dati Ministero dell' Interno e dell' Economia, in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015a.

A differenza dei Comuni, le Regioni non avevano risposto alla politica di consolidamento fiscale sino al 2013 con una maggiore pressione fiscale utilizzando i loro pur significativi margini di manovra su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, ad esclusione degli obblighi imposti alle Regioni sottoposte ai piani di rientro sanitario.

In una visione prospettica i margini di incremento della pressione fiscale locale risultavano ancora significativi per le tre principali fonti tributarie di Regioni e Comuni (IMU, addizionale Irpef e IRAP). Nel 2013 lo sforzo fiscale residuo medio ponderato con la base imponibile per l'IMU era pari al 71,22 per cento a fronte del 32,08 per cento per gli altri immobili; l'84 per cento dei Comuni nel 2014 aveva ancora la possibilità di effettuare uno sforzo fiscale aggiuntivo in termini di Irpef (solo il 17 per cento però completamente a disposizione). Nelle Regioni nel 2013 lo sforzo fiscale residuo per l'addizionale Irpef era pari al 38% (58 per cento per le Regioni non in piano di rientro), e ben il 72 per cento per l'IRAP.

Analisi compiute negli anni successivi hanno comunque evidenziato una dinamica più accentuata dello sforzo fiscale comunale, i cui margini residui paiono particolarmente ridotti nella amministrazioni più grandi e più povere, a testimonianza dell'ancora insufficiente politica perequativa. Risulta poi che diverse amministrazioni regionali hanno incrementato l'addizionale Irpef nel biennio 2014-2015, in parallelo agli effetti del normativa più recente che ha eliminato il costo del lavoro dalla base imponibile Irap nel 2015. A tutto ciò si aggiunge il nuovo, non rassicurante, blocco alla pressione tributaria locale imposto dalla legge di stabilità per il 2016¹⁵.

¹⁵ Il comma 26 della l. n.208/2015 ha disposto la sospensione, per l'anno 2016, dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti territoriali . Non vietando formalmente ma solo sospendendo tali aumenti, rapportati ai livelli di aliquote applicabili per l'esercizio 2015,

Queste riflessioni segnalano l'importanza di disporre in forma più aggiornata e continuativa di informazioni per rispondere alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

In conclusione, è emersa una evidente tensione tra obiettivi congiunturali della politica finanziaria ed esigenze strutturali di razionalizzazione del sistema fiscale, per il quale era stata comunque avviata una importante azione di riforma con l'approvazione della legge delega (L. n.23/2014, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita).

2.2 Il sistema dei trasferimenti e la perequazione

2.2.1. Le Regioni a statuto ordinario

La l. n.42/09 e il d.lgs. n.68/2011 avevano previsto che a partire dal 2013 i trasferimenti perequativi per le Regioni a statuto ordinario avrebbero garantito il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per alcune funzioni (sanità, assistenza, trasporti, istruzione) insieme a una serie di entrate proprie delle amministrazioni quantificate attraverso l'applicazione di un'aliquota standard. Per le funzioni non connesse a LEP il finanziamento perequativo si sarebbe basato solo sulle differenze di capacità fiscali. Il meccanismo previsto risulta ancora inattuato sia per le funzioni LEP che per le altre funzioni. Per la sanità si è mantenuto di fatto un meccanismo analogo al precedente che identificava i fabbisogni di spesa in base alla distribuzione della popolazione ponderata per l'età. Il d.lgs. n. 68/2011 però aveva previsto successivi provvedimenti per l'individuazione dei livelli essenziali nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione, dei trasporti pubblici locali relativamente agli interventi in conto capitale, nonché dei livelli "adeguati" del servizio di trasporto pubblico locale. Si stabiliva anche (art. 13 del D.lgs. 68 del 2011) che la ricognizione dei LEP e dei relativi costi standard doveva essere effettuata dalla SOSE, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della struttura tecnica di supporto della Conferenza delle Regioni e Province autonome presso il Centro Interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) sulla base della metodologia e il procedimento individuati per gli enti locali dal d.lgs. n. 216/2010 (art.4 e 5), con la possibilità di includere successivamente ulteriori settori. Tali servizi avrebbero dovuto essere finanziati dall'IRAP (della quale, però, nella legge n.42/09 si prevedeva una successiva soppressione), una quota dell'addizionale IRPEF di base e dalla compartecipazione IVA. Questo meccanismo è rimasto sostanzialmente inattuato probabilmente anche per la difficoltà di adattare le metodologie utilizzate per la definizione dei fabbisogni standard di Comuni e province nelle funzioni fondamentali nel caso di servizi che sono gestiti in condivisione (multilivello) da più livelli di governo insieme alle strutture a questi collegate (aziende, istituzioni, fondazioni ecc.) come avviene per i trasporti e l'assistenza sociale.

Prendiamo il caso dei trasporti. L'analisi è stata sinora avviata (con notevole ritardo) attraverso la definizione di tre questionari relativi al Trasporto su Gomma, Trasporto su Ferro, Trasporto su Metro/Tram e altre tipologie di trasporto progettati da SOSE e condivisi con la Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle

sono stati compresi anche gli enti che avevano già deliberato in tal senso all'entrata in vigore della legge di stabilità in esame. La legge ha anche abrogato la Imposta municipale secondaria (IMUS) che doveva sostituire altri tributi minori dando un ulteriore e forse definitivo colpo al disegno previsto dal d.lgs. n. 23/2011 (Pellegrino, Piperno, 2012).

Province autonome, per la rilevazione dei dati relativi al periodo 2006-2013, concernenti i livelli infrastrutturali e le spese in conto capitale. Obiettivo della rilevazione era quello di procedere alla ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. Le Regioni avevano tempo fino al 15 ottobre 2014 per la compilazione del questionario, ma tutto risulta slittato nel tempo. Ciò è dovuto anche al fatto che la normativa prevede che per quanto riguarda le regioni SOSE, nel determinare il fabbisogno standard, doveva considerare la spesa in conto capitale, mentre per i Comuni e le Province andava valutata solo la spesa corrente. Occorrerebbe invece analizzare la spesa complessiva per l'intera filiera del trasporto pubblico locale, comprese le aziende partecipate, allo scopo di fornire informazioni complete e utilizzabili ai fini della definizione di LEP regionali che per la loro realizzazione devono basarsi anche sull'attività di altri enti e sulle risorse ad essi assegnate¹⁶. Attualmente si è in attesa della più generale riforma dei servizi pubblici locali attuativa della Legge delega di riforma della Pubblica amministrazione (L. n.124/2015), che dovrebbe regolare i costi standard nel settore dei trasporti (non si sa con quanta coerenza con i principi della L. n. 42/09).

Infine, sempre a proposito dei trasporti, va evidenziata anche una misura che si è posta in contraddizione con la logica sottostante il nuovo meccanismo del fondo perequativo per le Regioni e della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali. Si tratta della costituzione, per le Regioni a statuto ordinario, del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, ad opera dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), i cui trasferimenti vanno a sostituire il gettito proveniente dalla quota regionale della compartecipazione all'accisa sulla benzina, che per tali Regioni risulta contestualmente abolita.

Analoghi problemi sono emersi per quanto concerne l'assistenza sociale rispetto alla quale l'analisi dei fabbisogni standard a livello comunale non ha probabilmente valutato adeguatamente l'impatto dell'organizzazione sovracomunale dei servizi regolata dalle diverse leggi regionali. Ugualmente, si è riscontrata una anomala differenza tra i valori della spesa sociale per alcuni servizi (domiciliare, sussidi ed emolumenti economici, minori ai nidi, ecc.) rilevata dall'Istat nelle sue indagini periodiche rispetto a quella che emerge dai questionari SoSe segnalando l'esigenza di supplementi di indagine¹⁷.

Per l'istruzione, infine, sinora è stata svolta solo una ricognizione a livello regionale dei servizi complementari offerti dai Comuni sulla base del questionario ad essi inviato per il calcolo dei loro fabbisogni standard (Brunello, Porcelli, Stradiotto, 2015).

In conclusione, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario attraverso trasferimenti perequativi resta inattuato, soprattutto per l'assenza di una individuazione dei LEP nei settori previsti dalla L.n.42/09.

¹⁶ Sono state proposte anche metodologie basate solo su funzioni di costo e era stato istituito presso la Conferenza Unificata un tavolo tecnico per individuare le regioni *benchmark* (cioè da assumere a riferimento) per il trasporto pubblico locale, in analogia a quanto avvenuto per la sanità; cfr. il documento finale dell'Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale della Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei deputati (Camera dei deputati, Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, 2014).

¹⁷ Si veda la documentazione presentata dall'Assessore Lorena Rambaudi della Regione Liguria nella Audizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 16 Ottobre 2014 (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014).

2.2.2. I Comuni

Per i Comuni, a differenza delle Regioni, il 2015 ha visto il completamento della ricezione nell'ordinamento della stima dei fabbisogni standard¹⁸ e la sua prima parziale applicazione per la distribuzione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) utilizzando anche le stime sulla capacità fiscale come previsto dalla l. n.42/09 e dai decreti delegati. Ciò rappresenta un passo in avanti anche se permangono diversi problemi di tipo metodologico e applicativo per il nuovo sistema.

In parallelo, va segnalato il progresso notevole raggiunto dal processo di armonizzazione delle regole contabili per Regioni ed enti locali (D. lgs n. 118/2011 e successive modificazioni) che dovrebbe finalmente consentire la piena confrontabilità tra i bilanci degli enti territoriali, problema che ha reso più complesso anche il processo di definizione dei fabbisogni standard. D'altro canto, però, l'attuale individuazione dei fabbisogni standard si basa su documenti di bilancio costruiti in base alle precedenti regole, anche se integrati da numerose informazioni aggiuntive rilevate attraverso questionari, e solo in futuro si potranno sfruttare i vantaggi delle nuove.

È bene ricordare il significato esatto dei fabbisogni standard per gli enti locali. Essi rappresentano indicatori di variabilità "giustificata" nei bisogni e nei costi di produzione dei servizi legati alle funzioni fondamentali a livello locale, su cui basare l'attribuzione dei trasferimenti perequativi agli enti territoriali sulla base di un percorso graduale di avvicinamento che sostituisca il finanziamento storico. Più precisamente, rappresentano il livello di spesa da garantire per un determinato servizio quando si tengano in considerazione sia i fattori che determinano la sua domanda (popolazione, struttura demografica, ecc.) sia quelli che incidono sui costi (altitudine, densità, ecc.). In questa maniera, per ognuna delle funzioni fondamentali e per ogni Comune (e Provincia, pur nella loro attuale precarietà istituzionale) il valore monetario del fabbisogno standard è stato trasformato in una quota percentuale da usare come coefficiente di riparto dell'ammontare totale di risorse disponibili una volta che si sia considerata la sua differenza dalla capacità fiscale standard che è stata definita nel corso del 2015 a livello comunale. Ciò ha reso necessaria una complessa rilevazione attraverso questionari riferiti alle diverse funzioni che si è svolta tra il 2011 e il 2013 sui dati 2009-2010 e che adesso è in corso di aggiornamento.

Una analisi approfondita della metodologia utilizzata richiederebbe una trattazione a parte che va al di là dello scopo di questo contributo anche perché si può fare riferimento alla approfondita documentazione della SOSE e dell'IFEL (IFEL, 2014; SOSE, 2012,2013). In questa sede richiamiamo in forma sintetica alcuni aspetti problematici non sempre pienamente valutati nel dibattito pubblico¹⁹:

- i fabbisogni standard derivando dalla stima di funzioni di spesa non rappresentano una misura dell'efficienza di un ente locale. La differenza tra spesa storica e spesa standard se positiva non segnala quindi una inefficiente gestione dei servizi in questione, e, viceversa, se negativa (come, purtroppo a volte si è letto nella vulgata giornalistica). Solo un confronto con la

¹⁸ La stima è stata fatta anche per le Province ma non utilizzata in quanto il lavoro fatto dovrà essere (non facilmente) reso coerente con il nuovo assetto istituzionale di tali enti previsto dalla legge Delrio e dalla stessa riforma costituzionale in corso di approvazione.

¹⁹ Una analisi sui limiti di questa metodologia è contenuta nella audizione di Gilberto Turati presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014b

capacità fiscale standard può offrire degli elementi di giudizio non esaustivi in assenza di confronti tra livelli reali di servizio fornito, per cui la perequazione deve basarsi sul *fiscal gap* tra entrate e spese standard;

- i fabbisogni standard sono stati sinora individuati come criteri di riparto di risorse date senza relazioni con i livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio per le funzioni fondamentali previsti dalla l. n.42/09. Ciò di fatto lascia irrisolto il problema dello "squilibrio verticale" vale a dire l'adeguatezza delle risorse dei Comuni per lo svolgimento delle loro funzioni fondamentali. Ciò spiega anche la difficoltà che si trova nell'individuare criteri di distribuzione del peso del risanamento della finanza pubblica tra livelli di governo;
- la scelta di utilizzare funzioni di spesa e non di costo (salvo che per l'istruzione e gli asili nido) per la stima dei fabbisogni non consentirebbe comunque di valutare l'impatto finanziario dei livelli essenziali sui medesimi. Secondo alcuni bisognerebbe passare alla stima di funzioni di costo per un numero maggiore di servizi, anche per evitare di premiare i Comuni che non offrono il servizio ma per i quali il fabbisogno è comunque stimato;
- alcune scelte metodologiche circa le variabili da includere o non includere nella stima delle funzioni di spesa assumono una valenza politica;
- vi è un problema di aggiornamento dei dati attualmente riferiti al 2009 e 2010, con un rilevazione in corso sul 2013. L'aggiornamento pare necessario soprattutto in momento di forte "turbolenza istituzionale" come l'attuale, con il nuovo ruolo previsto per le Province e i processi di aggregazione intercomunale in forte crescita (unioni e fusioni);
- le stime sulla capacità fiscale scontano ancora limiti soprattutto per i tributi minori, le tariffe e le basi imponibili evase.

A partire dal 2014, il precedente Fondo sperimentale di riequilibrio è stato trasformato in Fondo di solidarietà comunale (FSC), di natura "orizzontale" in quanto alimentato da una quota dei proventi dell'IMU di ciascun Comune, che nel primo anno è stato distribuito sulla base di una logica compensativa che ha sostanzialmente garantito l'invarianza delle risorse per ciascun Comune al netto dei tagli operati dalle diverse manovre finanziarie (come, del resto, negli anni precedenti). Con la legge di stabilità per il 2015, per la prima volta, una quota del 20 per cento del Fondo è stata distribuita in funzione perequativa. Per il 2016 la legge di stabilità ha innalzato tale quota al 30 per cento, per poi crescere al 40 per cento per l'anno 2017 e il 55 per cento per l'anno 2018. Il meccanismo di distribuzione della quota del 20 per cento nel 2015 (una quota relativamente limitata pari a circa 740 milioni di euro) si è basato sulla stima dei fabbisogni standard insieme a quella della capacità fiscale per garantire la finalità perequativa ma ha avuto un percorso complesso prima di trovare dei criteri condivisi con i Comuni nell'ambito della Conferenza Stato-Città e autonomie locali tanto che è stato approvato formalmente solo nella seconda metà dell'anno²⁰. Già questa prima applicazione ha comunque provocato effetti redistributivi di un certo interesse. Ad esempio, la maggiore riduzione di risorse si manifesta nei

²⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 Settembre Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2015, (GU n.231 del 5-10-2015 - Suppl. Ordinario n. 54). Il metodo per la stima della capacità fiscale dei Comuni era stato approvato con decreto del Mef del 11 marzo 2015, avente ad oggetto "Adozione della Nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario" (G.U. n. 68 del 23 -3- 2015).

Comuni di minore dimensione (tabella 4), che probabilmente presentano una capacità fiscale pro-capite relativamente più alta. Ciò potrebbe garantire un incentivo positivo per i processi di aggregazione intercomunale che costituiscono uno degli obiettivi della legge Delrio (l. n.56/2014).

Tabella 4. Effetti distributivi della ripartizione della quota del 2 per cento del FSC con finalità perequative per classi dimensionali dei Comuni

Effetto perequazione	< 1000	1000-5000	5001-10000	10001-20000	20001-60000	60001-100000	100001-250000	> 250000	Totale
meno del 5%	49	80	22	8	2	0	0	0	161
tra -5% e -2%	568	792	102	62	25	9	3	0	1561
tra -2% e 0	738	1345	283	180	110	22	12	5	2695
tra 0 e 2%	223	639	326	206	140	14	9	4	1561
tra 2% e 5%	26	125	234	125	63	6	3	1	583
più del 5%	3	8	46	38	8	0	0	0	103
Totale	1607	2989	1013	619	348	51	27	10	6664

Fonte: Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015c.

In conclusione, il lavoro di definizione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard effettuato da So.Se e IFEL ha consentito di iniziare il superamento di un sistema di trasferimenti basato sulla spesa storica. Ulteriori ritardi nell'applicazione piena di questa nuova metodologia, senza garantire un utilizzo pressoché totale del FSC per finalità perequative, e soprattutto nell'attività finalizzata al suo sviluppo e all'aggiornamento dei dati di base - sulla base di indicazioni fornite anche a livello politico dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale²¹ - rischiano però di renderla meno incisiva. Restano infatti alcuni problemi per la sua implementazione completa e soprattutto per un miglioramento e probabilmente semplificazione del sistema in relazione agli aspetti elencati in precedenza. In secondo luogo, non va dimenticato che non è stato ancora introdotto un meccanismo perequativo per le funzioni non fondamentali degli enti locali, che pure era previsto dalla L. n.42/09. Comunque, si tratta della migliore eredità che sinora ci è stata lasciata dalle disposizioni attuative della L. 42/09, con possibilità di miglioramento ma anche rischi di sottoutilizzazione dell'enorme massa di informazioni che sono state sinora raccolte. Vi è, infatti, un problema di comunicazione e maggiore utilizzo di questa metodologia e dei dati sui quali si basa al fine di renderla pienamente comprensibile per gli amministratori e i cittadini in genere. A tale fine, è auspicabile la maggiore fruibilità possibile per gli open data forniti dal nuovo apprezzabile sistema Opencivitas (www.opencivitas.it) aperto al pubblico. I questionari possono anche fornire numerose informazioni sulla performance dei servizi analizzati aprendo la possibilità di confronti tra Comuni omogenei, anche di regioni diverse magari in occasione di scadenze elettorali. Da questo punto di vista, si apre un possibile ruolo per le Regioni che potrebbero promuovere questi confronti, giustificato anche dal fatto che in base alla l. n. 42/09 esse possono intervenire nel processo perequativo.

²¹ Si può fare riferimento alle indicazioni della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale nel parere espresso sullo schema di decreto del presidente del Consiglio di ministri; cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014.

2.3. Il coordinamento della finanza pubblica e le “istituzioni della cooperazione”

Questo ultimo ambito di analisi resta cruciale e presenta molti aspetti “trasversali” con altre tematiche trattate dal gruppo di lavoro sul federalismo interno che arrivano sino alla riforma costituzionale e al ruolo del Senato in essa previsto (Bilancia, Scuto, 2015). Vi sono almeno due aspetti cruciali per l’evoluzione del federalismo fiscale nel nostro paese che richiederanno un confronto adeguato tra livelli di governo sulla base di informazioni e analisi condivise. Attualmente, tale confronto viene svolto nel c.d. sistema delle Conferenze attraverso l’espressione di pareri (facoltativi od obbligatori), di intese (la formula che più tutela le autonomie in quanto riveste un carattere obbligatorio), gli accordi (a carattere facoltativo), le deliberazioni, le designazioni, oltre ad una attività generale di scambio reciproco di dati e informazioni. Abbiamo già sottolineato come l’individuazione dei criteri di ripartizione dell’indebitamento netto tra livelli di governo richiederà un ruolo partecipativo delle rappresentanze delle Regioni e degli enti locali soprattutto con il superamento del Patto interno di stabilità e l’applicazione delle nuove regole sul pareggio di bilancio a partire dal 2016²². In secondo luogo, questo nuovo sistema di governance multilivello dovrebbe individuare in maniera condivisa la congruità dei fondi perequativi rispetto ai fabbisogni obiettivi di spesa di Regioni ed enti locali e in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni, in sostanza l’entità di quello che in gergo viene chiamato “squilibrio verticale”. Si può ipotizzare che questo ruolo possa essere svolto dalla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica nel corso del 2016, verificando in che modo l’attività di tutte le Conferenze possa essere inquadrata nella riforma costituzionale. Certamente, la decisione circa l’entità dello “squilibrio verticale” nonché sulla ripartizione dei livelli di indebitamento netto tra livelli di governo dovrebbe essere basata sul meccanismo delle intese a carattere obbligatorio in tale Conferenza o, in sua assenza, nella Conferenza unificata, anche alla luce delle nuove funzioni ad essa attribuite a seguito della soppressione della Copaff. La legge di stabilità per il 2016 ha infatti previsto che le funzioni svolte dalla Copaff quale segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - ad eccezione di quelle connesse all’approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard attribuite alla nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard- siano attribuite alla Conferenza unificata. Si tratta delle funzioni non connesse al processo di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali che erano state individuate dalla L. n.42/2009: condivisione delle basi informative finanziarie, economiche tributarie, promozione della realizzazione di rilevazioni e attività necessarie per soddisfare ulteriori fabbisogni informativi, attività consultiva per il riordino dell’ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

La finanza decentrata può acquisire caratteri di sistema solo attraverso meccanismi di coordinamento finanziario che richiedono strumenti e procedure non sempre facili da implementare. L’esercizio del coordinamento non può però essere svolto in assenza di un efficace sistema di controlli essendo due facce della stessa medaglia. La L. n.42/09 e in particolare il d.lgs. n.149/2011 aveva aperto una nuova prospettiva per l’esercizio della funzione di controllo concentrandola sugli aspetti finanziari e funzionali e prevedendo anche la stesura di relazioni di fine mandato per Province e Comuni e di fine legislatura per le Regioni per garantire un’adeguata

²² Questi aspetti sono trattati in profondità nel contributo di Rizzo, cit. al quale rimandiamo.

informazione ai cittadini per poter valutare la performance delle loro amministrazioni. Le prime esperienze però paiono deludenti in assenza di un approfondimento metodologico anche sul significato profondo del termine valutazione spesso evocato senza rendersi conto delle sue implicazioni se preso sul serio. Siamo lontani dalle migliori esperienze a livello internazionale come quelle riscontrabili in Inghilterra e Australia. Da questo punto di vista si apre però uno scenario interessante considerando che tra i compiti del nuovo Senato nella riforma ancora in discussione è compresa anche la valutazione delle politiche. Potrebbe essere l'occasione per individuare gli spazi effettivi per una efficace azione di monitoraggio e valutazione dei risultati della politica di decentralizzazione, stimolando così anche la sistematicità dell'azione del Governo.

3. Riflessioni conclusive: come riavviare il cantiere del federalismo fiscale

In questo lavoro ci siamo chiesti in che maniera le trasformazioni delle relazioni intergovernative in Italia possano riprendere un percorso di implementazione razionale ed efficace, pur all'interno di un processo di consolidamento fiscale ancora assai pesante. Se in passato si sono forse alimentate troppe aspettative sulle riforme connesse al federalismo fiscale, oggi si rischia invece una eccessiva cautela verso il decentramento politico e fiscale. D'altronde, non è la prima volta che i problemi del federalismo fiscale vengono affrontati nel corso di una pesante crisi economica e finanziaria. Anche all'inizio degli anni '90 la crisi del sistema monetario europeo aveva pesantemente condizionato la politica economia italiana già schiacciata dal peso di un enorme debito pubblico. In un recente contributo (Ambrosanio, Balduzzi, Bordignon, cit.) si è però messo giustamente in luce la profonda diversità che si è riscontrata tra gli effetti della crisi del 1992-93 (che era però particolarmente concentrata in Italia senza la diffusione mondiale che ha contrassegnato quella attuale), e quelli della crisi 2008-2011 per quello che concerne le politiche di decentramento fiscale. Mentre nel primo caso essa ha rappresentato la spinta propulsiva per un processo di decentramento che vivrà la sua "stagione d'oro" nel periodo 1993-2000, anche per ragioni attinenti la dinamica politica del paese, l'attuale è stata all'origine di un processo di riaccentramento e di messa in discussione dell'attuale sistema di governo a più livelli in Italia. Nel primo caso il decentramento fiscale era visto come funzionale al riequilibrio della finanza pubblica -specie con l'aumento dell'autonomia finanziaria dei governi locali- mentre, attualmente, viene considerato come un pericolo anche considerando più stringenti vincoli europei rispetto ai primi anni '90.

L'ossessione del controllo della spesa e della riduzione dei costi della politica ha così condizionato il dibattito, rendendo implicita l'assunzione che il decentramento portava sprechi e duplicazioni oltre che alla difficoltà di controllo della spesa e dei disavanzi. Nel complesso, tra gli effetti negativi della crisi economica oltre alla riduzione delle risorse per i governi subnazionali va aggiunto un aspetto di tipo culturale, cioè il fatto che il dibattito sul decentramento è stato negli ultimi anni dominato dalla "contabilità dei tagli", ovvero sui criteri di loro ripartizione tra centro e periferia in un'ottica di tipo sindacale, perdendo di vista la visione generale che dovrebbe essere sottesa ad una politica di decentramento in un Paese come l'Italia.

La teoria economica ha da tempo messo in luce vantaggi e svantaggi della decentralizzazione, anche se, certamente, ad oggi non vi è una opinione univoca circa i legami tra decentramento, sviluppo e sostenibilità della finanza pubblica. In definitiva, se volessimo in estrema sintesi

individuare il nodo principale nel processo attuativo del federalismo fiscale in Italia questo deve essere ricondotto alla necessità (e alla difficoltà) di coniugare il principio dell'equilibrio di bilancio (nelle sue varie accezioni possibili), reso sempre più stringente dalla normativa europea, con quello del rispetto dell'autonomia degli enti subnazionali. A volte le relazioni istituzionali e finanziarie tra i diversi livelli di governo vengono interpretate come un gioco a somma zero, oltretutto come un assetto in cui quello che ottiene un livello di governo coincide con la sottrazione di qualcosa ad un altro livello di governo. Non è necessariamente così e la funzionalità di un assetto particolare delle relazioni intergovernative è legata proprio alle "istituzioni e agli strumenti della cooperazione". Non esistono modelli predefiniti e il livello di decentramento di un paese non è facilmente misurabile rappresentando una sorta di continuum multidimensionale in cui i vari Paesi possono essere collocati. In genere centralizzazione e decentralizzazione non sono situazioni alternative (o una, o l'altra). Il centro può mantenere importanti ruoli nell'impostazione e nel controllo delle politiche senza per questo mortificare l'autonomia locale. La scommessa della proposta di riforma costituzionale è proprio quella di delineare un nuovo quadro della ripartizione delle competenze che faciliti una maggiore funzionalità delle politiche pubbliche nella consapevolezza che gran parte di esse risultano "condivise" da più livelli di governo (Bin, 2013). Va al di là degli scopi di questo lavoro valutare se la riforma possa raggiungere tali scopi anche se la nuova ripartizione delle materie e il ruolo del Senato nella prevenzione dei conflitti tra Regioni e Stato appaiono comunque sbilanciati a favore di questo ultimo (Bilancia, Scuto, cit.).

Uguualmente, quando si parla del binomio centralismo- decentramento non bisogna dimenticare che i livelli inferiori di governo in Italia garantiti in base alla riforma costituzionale in discussione sono tre, Comuni e Regioni e Città metropolitane, pur con la perdurante presenza delle Province e di altre importanti forme di governo intermedio come le Unioni tra Comuni. L'evoluzione delle relazioni tra i livelli inferiori di governo è un altro aspetto che condiziona l'attuazione del federalismo fiscale. Possiamo solo accennarlo, ma è evidente che il futuro delle Regioni sarà legato alla dinamica di rapporti che esse riusciranno ad intrattenere con gli enti locali ed in particolare con le grandi aree urbane (le "grandi città" nelle loro diverse espressioni istituzionali per quello che concerne i governi metropolitani) evitando che queste intrattengano un rapporto diretto ed esclusivo con lo Stato centrale e con le stesse istituzioni europee. Si tratta, tra l'altro, di una tendenza presente in numerose altre realtà europee che fa emergere qualche contraddizione anche nelle politiche regionali della UE.

Venendo all'ambito più specifico trattato in questo contributo, quello del federalismo fiscale, la valutazione fatta sul suo stato di attuazione ha fatto emergere una evidente criticità dell'attuale sistema dovuta ad una contraddizione tra obiettivi congiunturali e esigenze di trasformazione strutturale del sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo. In primo luogo, il tentativo di conciliare autonomia impositiva degli enti territoriali e pressione fiscale complessiva attraverso la graduale fiscalizzazione dei trasferimenti si è risolto di fatto in un aumento della pressione fiscale locale. Soprattutto la Corte dei Conti ha messo in dubbio la realtà dell'autonomia tributaria regionale e locale in quanto "risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata; e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale" (Corte dei Conti, 2014, p. 17). A ciò si aggiunge l'improvvisa decisione di abolire la Tasi che ha esentato nuovamente la prima abitazione dalla imposizione immobiliare senza che si sia provveduto a

riorganizzare complessivamente il sistema dei tributi locali. Per quanto riguarda i trasferimenti perequativi, l'importante lavoro sinora svolto per la definizione dei fabbisogni e della capacità fiscale standard dei Comuni sconta l'assenza di una trasparente definizione di quelli che sono da ritenere i livelli essenziali delle prestazioni per Regioni ed enti locali in un contesto di risorse continuamente in diminuzione. Il meccanismo sperimentato per la prima volta nel 2015 per i Comuni merita però di essere portato avanti perché la razionalizzazione della spesa locale attraverso il superamento del finanziamento basato sulla spesa storica passa attraverso una sua piena implementazione (Scuto, 2012), anche se, probabilmente, andrebbe ripensato il meccanismo di perequazione orizzontale verificando in che misura si possa tornare ad uno verticale. L'attuale modello risulta poco trasparente rendendo più labile il meccanismo di responsabilizzazione fiscale basato sull'imposta immobiliare che in parte viene trasferita allo Stato e in parte finisce nel calderone del fondo perequativo rendendo di nuovo "storto" l'albero della finanza locale (Pellegrino, Piperno cit.). Da questo punto di vista, comunque, i meccanismi posti a garanzia di un effettivo coordinamento tra livelli di governo insieme al sistema di premi e sanzioni previsto non hanno sinora adeguatamente funzionato con la conseguenza dell'emersione di amministrazioni pubbliche con bilanci formalmente in ordine, a fronte di una presenza di debiti occulti e ritardi crescenti dei pagamenti, problema questo ultimo in parte risolto affrontato con i decreti- legge 35 e 102 del 2013. La nuova disciplina sull'armonizzazione contabile ha poi evidenziato la necessità di renderne più graduale l'applicazione in quanto per numerosi enti sono emersi squilibri strutturali di bilancio non evidenziati dalle risultanze contabili tradizionali. La revisione, ad opera della legge di stabilità 2016, dei criteri di pareggio del bilancio e delle condizioni strutturali di equilibrio stabiliti dalla legge n. 243/2012 consente di ripensare compiutamente tali meccanismi. Il 2016 rappresenta così un nuovo anno di transizione nel quale si è visto come la modifica del patto di stabilità e l'attuazione del principio del pareggio di bilancio possano migliorare la capacità di spesa delle amministrazioni comunali²³. Si tratta però di una situazione temporanea che per estendere i suoi benefici nel medio periodo dovrebbe saldarsi con un esplicito riavvio del programma attuativo della l. n.42/09.

A tale fine, le indicazioni proposte in passato (Centro studi sul federalismo, cit.) possono essere rivisitate alla luce delle evoluzioni analizzate in questo contributo e sono riassunte in forma sintetica nella tabella 5. Da essa si può evincere come la novità più interessante, anche se ancora per diversi profili problematica, è rappresentata dal completamento della stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Per il resto il quadro attuativo risulta assai carente. Senza la necessità di commenti ulteriori, quello che emerge dalla lettura complessiva della tabella risulta allora l'esigenza di un programma organico di attuazione del modello di federalismo fiscale previsto dalla l. n.42/09 in cui i vari tasselli (anche quelli non contenuti nel nostro schema) risultino integrati e attuabili con una sequenza temporale adeguata. Non è più possibile andare avanti per aggiustamenti successivi che rendono il sistema sempre più complesso e difficile da comprendere anche per gli addetti ai lavori. D'altronde, la letteratura internazionale sul federalismo fiscale ha messo in luce la delicatezza del processo di passaggio dal disegno all'implementazione del federalismo fiscale, anche sulla base di concrete esperienze storiche, suggerendo regole specifiche (Piperno, 2013).

²³ Ma non necessariamente; si veda Balduzzi, Bordignon, 2016.

I vari aspetti del sistema devono infatti essere progettati insieme: competenze ed autonomia di spesa, fonti di entrata e autonomia nella loro gestione, vincoli di bilancio e per l'indebitamento, monitoraggio e valutazione dei risultati del processo di decentralizzazione, coordinamento e controlli. Si è spesso visto in passato come interventi parziali possono compromettere la funzionalità del processo di decentralizzazione: si pensi solo al percorso contraddittorio dell'autonomia tributaria regionale fino agli anni '90, ai vari blocchi dell'autonomia tributaria regionale e locale intervenuti tra il 2001 e il 2010 e rinnovati anche per il 2016, alla variabilità di regole per il Patto di stabilità interno e l'attuazione del pareggio di bilancio, per non parlare della sovrapposizione successiva dei criteri di ripartizione dei trasferimenti statali. Il programma dovrebbe avere una dimensione pluriennale fissando delle scadenze per tutti gli aspetti applicativi della L. n. 42/09 ancora inevasi. Ciò renderebbe più semplice la vita degli amministratori locali costretti ad approvare bilanci durante (anche alla fine) l'anno di riferimento. L'opzione migliore sarebbe quella di introdurre tale programma, una sorta di "Piano di azione per il decentramento", nel prossimo Programma nazionale di riforma (PNF) evidenziandone la coerenza interna.

In tale piano occorrerebbe che il Governo sottoponesse al Parlamento anche degli orientamenti chiari circa il futuro del decentramento nel nostro Paese, una visione generale che dovrebbe partire da un esplicito riconoscimento della diversità dei territori nel nostro Paese – ben documentato anche sulla base di diversi profili disciplinari²⁴ – che solo può garantire la valorizzazione delle risorse e delle energie locali facilitando i processi di sviluppo. Ciò, però, richiede anche un cambiamento del modo di essere delle nostre amministrazioni centrali che devono attrezzarsi e abituarsi a svolgere prevalentemente funzioni di indirizzo e coordinamento (come, forse, attualmente fa solo il Ministero della Sanità) che se ben gestite possono migliorare il funzionamento di un sistema multilivello.

Il riconoscimento delle differenze vale anche per quanto concerne le relazioni finanziarie tra livelli di governo. Uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono infatti interamente conciliabili, anche se possono essere presenti entrambe; tuttavia una delle due deve prevalere e sinora si è formalmente puntato sulla prima senza raggiungerla di fatto, e nello stesso tempo mortificando l'autonomia finanziaria a scapito della responsabilizzazione. La soluzione di questo *trade off*, che può essere individuata solo a livello politico, non è però ancora emersa chiaramente. Ciò diventa ancora più necessario anche alla luce della riforma costituzionale in corso che ha introdotto, forse non opportunamente (Osculati, 2016), un'aggiunta al 4° comma dell'art.119 prevedendo che con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni di Regioni e enti locali.

Un dibattito aperto su tali questioni nel Parlamento- anche e soprattutto nella prospettiva della riforma costituzionale e del suo referendum confermativo- costringerebbe le diverse forze politiche ad assumere posizioni e impegni rispetto ai suoi contenuti e al suo processo concreto di implementazione, al di là di un formale e vuoto unanimità sui principi dell'autonomia locale.

²⁴ Si può fare riferimento alla recente opera dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana-Treccani su l'Italia e le sue Regioni. Cfr. Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2015.

Tabella 5 - Vecchie e nuove raccomandazioni per un processo organico di attuazione del federalismo fiscale

Raccomandazioni 2014	Evoluzione	Nuove indicazioni
1. Autonomia tributaria locale		
1.1. Mantenere l'imposta immobiliare sulle prime case.	L'introduzione della Tasi nel 2014 ha mantenuto di fatto l'imposta sulla prima casa ma nella legge di stabilità 2016 essa è stata nuovamente abolita insieme a quella sui terreni agricoli e sui c.d "imbullonati" della categoria D.	Definire il sistema impositivo sulle proprietà immobiliari in forma definitiva dando stabilità e certezza anche in assenza del gettito delle imposte sulle prime case. Individuare possibili cespiti tributari in sostituzione del gettito dell'imposta sulla prima casa e sui terreni agricoli. L'ANCI ha ufficialmente richiesto di avviare nel 2016 un confronto per trovare regole e strumenti che consentano un recupero di una autonomia impositiva dei Comuni a partire dal 2017. Possibile attribuzione ai Comuni del gettito base degli immobili di categoria D ora di competenza statale. Unificazione IMU-Tasi e riduzione dei margini di manovrabilità dell'IMU-Tasi per semplificarne la gestione per i contribuenti.
1.2. Lasciare la scelta ai Comuni se abolire l'imposta sulla prima casa e introdurre la service tax (quella che sarà la Tasi)	Introduzione della Tasi nel 2014 ma senza la possibilità per il Comune di abolire l'imposta sulla prima casa. Più in generale la legge di stabilità 2016 ha sospeso l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, ad eccezione della Tari.	Vedi punto precedente. La sospensione della possibilità di aumenti tributari per Regioni ed enti locali nel 2016 è un ulteriore colpo al principio dell'autonomia tributaria e alla stabilità del sistema per cui va garantito che nel 2017 essa sia rimessa in funzione.
1.3 Avviare la riforma organica del catasto	Prevista dalla legge delega di riforma tributaria (L. n.23/2014), ma rinviato il decreto delegato.	Sarebbe cruciale l'accelerazione della riforma del catasto per motivi di efficienza e equità.
1.4. Tassazione del reddito figurativo abitazioni non locatate e deducibilità dell'IMU dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo	Nessuna applicazione.	Vale ancora la precedente indicazione.
1.5. Limitare la possibilità di variare la scala di progressività delle addizionali regionali e comunali all'Irpef	Nessuna applicazione.	Vale ancora la precedente indicazione.
2. Trasferimenti perequativi tra livelli di governo		
2.1. Completamento della stima dei fabbisogni standard per Regioni e enti locali. Individuazione dei LEP extra-sanitari e dei relativi costi tenendo conto del problema dei LEP multilivello.	Avvio della stima per quanto concerne la stima dei costi standard regionali per il settore dei trasporti pubblici locali senza arrivare a una conclusione. Completamento della stima dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province.	Completare la stima dei fabbisogni standard per le Regioni.
2.2. Introduzione graduale della perequazione sulla base dei fabbisogni standard introducendo anche un possibile Fondo per esigenze speciali (contingency fund) e limiti massimi di incremento o riduzione dei trasferimenti.	Nel 2014 e nel 2015 si è di fatto utilizzato una introduzione graduale ricorrendo ad altri parametri e nel 2015 ad un utilizzo dei fabbisogni standard e della capacità fiscale per i Comuni nella distribuzione del 20 per cento del FSC. Per il 2016 tale percentuale è stata elevata al 30 per cento con l'obiettivo dell'80 per cento nel 2018.	Proseguire nella applicazione graduale sviluppando ulteriormente la metodologia anche per quello che riguarda la perequazione infrastrutturale (d.lgs. n.88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione). Valutare la sostituzione del meccanismo di perequazione orizzontale tra enti locali con uno di tipo verticale abbattendo le quote del gettito IMU che alimentano il Fondo di solidarietà comunale. Introdurre la perequazione anche per le funzioni non fondamentali.
2.3 In alternativa al punto precedente introduzione di principi perequativi molto semplici a carattere transitorio.	Vale il punto precedente	Vale il punto precedente.

2.4 Potenziamento delle strutture tecniche della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (CINSEDO) al fine di costruire i LEP extra-sanitari e i relativi costi standard, con l'utilizzo della So.Se.	È stata soppressa la Copaff con l'attribuzione delle sue funzioni generali (non connesse alla determinazione dei fabbisogni standard) alla segreteria tecnica della Conferenza unificata. Le funzioni connesse alla determinazione dei fabbisogni standard sono attribuite ad una nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard.	Occorre un accordo tra Stato, Regioni e enti locali per la costituzione di una adeguata struttura tecnica presso la Conferenza unificata che svolga adeguatamente le funzioni precedentemente attribuite alla Copaff.
2.5 Avvio del processo di perequazione per i LEP extra-sanitari e per le spese non legate a LEP per le Regioni nel 2014	Non attuato	Vale ancora la precedente indicazione.
2.6 Incentivare le Regioni a sperimentare schemi di ripartizione dei trasferimenti perequativi per gli enti locali presenti nel loro territorio sulla base di criteri elaborati nel quadro della metodologia nazionale attraverso l'utilizzo delle informazioni contenute nei questionari So.Se.- IFEL	Non risultano esperienze significative	Vale ancora la precedente indicazione. Essa risulta ancora più rilevante in presenza di una informazione molto più ricca a seguito del completamento della rilevazione dei fabbisogni standard.
2.7 Estensione in maniera consensuale delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali anche all'interno delle regioni a statuto speciale	Non attuato	Vale ancora la precedente indicazione.
2.8 Costruzione di un open data condiviso da tutti i livelli di governo e dal pubblico in generale	Creazione del nuovo sistema Opencivitas che consente un accesso pubblico alle informazioni desunte dai questionari SoSe-IFEL.	Miglioramento dell'accessibilità e della possibilità di estrarre i dati individuali per elaborazioni autonome. Diffusione di dati sulla performance dei Comuni rispetto a singoli servizi per consentire confronti omogenei.
3- Coordinamento della finanza pubblica		
3.1 Avvio operativo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica	La Conferenza è risultata scarsamente operativa sino alla fine del 2015. Inoltre la legge di stabilità ha previsto la soppressione della Copaff (anche su richiesta dell'ANCI) da sostituire con un organismo più agile soprattutto per proseguire il processo di determinazione dei fabbisogni standard.	Vale ancora la precedente indicazione con l'aggiunta che il ruolo della Conferenza dovrà essere rivisitato alla luce della riforma costituzionale e della attribuzione delle funzioni prima svolte dalla Copaff alla Conferenza unificata. In particolare, dovrà essere chiarito il ruolo degli esecutivi regionali.
3.2. Determinazione di principi per la valutazione della congruità dei fondi perequativi e dei criteri per ripartizione della riduzione dell'indebitamento netto	I meccanismi di decisione sono ancora legati a procedure non trasparenti sulla base di una contrattazione politica tra livelli di governo.	Vale ancora la precedente indicazione legata ovviamente alla individuazione delle "istituzioni della cooperazione" a ciò dedicate.
3.3. Potenziamento delle strutture tecniche di supporto della Conferenza delle Regioni (vedi anche punto precedente)	Vedi punto 2.4	Vedi punto 2.4

Riferimenti bibliografici

Ahrend, R., M. Curto- Grau and C. Vammalle, 2013, "Passing the Buck? Central and Sub-national Governments in Times of Fiscal Stress", OECD Regional Development Working Papers, 2013/05, OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k49df1kr95l-en>

Ambrosanio M. F., Balduzzi P., Bordignon M., 2016, *Economic crisis and fiscal federalism in Italy*, in Ahmad E., Bordignon M., Brosio G., *Multi-level Finance and the Euro Crisis, Causes and Effects*, Studies in Fiscal Federalism and State- local Finance, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA.

ANCI-IFEL, 2014, *Osservazioni ANCI in merito al lavoro svolto dalla COPAFF per la Conferenza permanente per il Coordinamento della finanza pubblica*, Dattiloscritto.

Antonini L., 2014, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, Le Regioni, A XLII, n.1-2, Febbraio Aprile, pp. 15-47.

Balduzzi P., Bordignon M., 2016, 2016, *anno zero del patto di stabilità interno*, lavoce.info, 2 febbraio, <http://www.lavoce.info/archives/39534/2016-anno-zero-del-patto-di-stabilita-interno/>

Bassanini F., 2013, *Postfazione. Riforma della riforma, o ritorno al passato*, in Vandelli L. e Bassanini F., *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna.

Bilancia P., Scuto F., 2015, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato Regioni*, Centro studi sul federalismo, Research paper, Dicembre. Testo disponibile qui: http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/RP-CSF_Bilancia-Scuto_RiformaCostituzionale_Dicembre2015.pdf

Bin R., 2013, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, Le Regioni, a. XLI, n.3 , Giugno, pp.509-528.

Blöchliger, H. and M. Nettley (2015), "Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 20, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbshd-en>

Bobbio L., 2015, *Il sistema degli enti locali*, in Istituto dell'Enciclopedia italiana-Treccani, *L'Italia e le sue regioni*, Roma, Vol. I, pp.63-88.

Brosio G., Piperno S., 2013, *Il difficile cammino dell'autonomia tributaria regionale e locale in Italia: un modello interpretativo*, Rivista italiana di politiche pubbliche, n.2, Agosto, pp. 249-281.

Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M., 2015, *I fabbisogni standard dei Comuni e delle Province: un nuovo patrimonio informativo che potrebbe stimolare efficienza e responsabilità nei governi locali*, SIEP, Working paper n. 685, Gennaio. Testo disponibile qui:

http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1421075439Brunello_et_al_WP_SIEP_685.pdf

Cabral M., Hoxby C., 2015, *The Hated Property Tax: Salience, Tax Rate, And Tax Revolts*, Working Paper 18514, National Bureau Of Economic Research. Testo disponibile qui:

<http://www.nber.org/papers/w18514>

Camera dei deputati, Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, 2014, *Indagine sul trasporto pubblico locale, Documento conclusivo*, Camera dei Deputati, 8 Aprile. Testo disponibile qui:

http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/09/indag/co9_pubblico/2014/04/08/leg.17.stencomm.data20140408.U1.com09.indag.co9_pubblico.0028.pdf

Cassese S., 1986, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, pp. 594-612.

Centro Studi sul Federalismo, 2014, *Italia 2014: proposte per un federalismo possibile*, Torino, Centro studi sul federalismo. Testo disponibile qui:

http://www.csfederalismo.it/images/pdf/csf-per_un_federalismo_possibile-gennaio2014.pdf

Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 2014a, *Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Sergio Chiamparino, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Roma, 16 Ottobre. Testo disponibile qui:

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2014/10/16/leg.17.stencomm.data20141016.A1.com62.audiz2.audizione.0027.pdf>

Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 2014b, *Audizione del professor Gilberto Turati nell’ambito dell’esame degli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, atto n.120*. Testo disponibile qui:

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2014/12/03/leg.17.stencomm.data20141203.U1.com62.audiz2.audizione.0034.pdf>

Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 2014c, *Proposta di parere sulle note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti,*

gestione del territorio e dell'ambiente, servizio di smaltimento dei rifiuti, settore sociale, asili nido. Atto n.120. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/12/10/leg.17.bolo354.data20141210.com62.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015a, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale. Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali*. Allegato a cura di A. Zanardi, Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2015/01/22/leg.17.stencomm.data20150122.U1.com62.audiz2.audizione.0037.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015b *Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5 della legge 5 Maggio 2009, n.42* . Testo disponibile qui:
http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/bollet/201504/0430/62/allegato_62.pdf

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015c, *Audizione del Direttore Generale delle Finanze Prof.ssa Fabrizia Lapecorella*, Allegato 1, 30 Aprile. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2015/04/30/leg.17.stencomm.data20150430.U1.com62.audiz2.audizione.0045.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015d, *Audizione del presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Luca Antonini, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Roma, 5 novembre. Testo disponibile qui:
http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=11&giorno=05&idCommissione=62&numero=0061&file=indice_stenografico

COPAFF, 2014, *Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica*, Primo Rapporto, dattil., gennaio. Testo disponibile qui:
http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Primo_rapporto_Copaff_su_enti_tx_e_ripartizione_misure_finanza_pubblica_gennaio_2014.pdf

Corte dei Conti, 2014a, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 Marzo. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2014/03/06/leg.17.stencomm.data20140306.U1.com62.audiz2.audizione.0010.pdf>

Corte dei Conti, 2014b, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa. Anni 2011-2012-2013*, Volume I, Corte dei Conti, Roma. Testo disponibile qui: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_20_2014_sezaut_frg_vol_I.pdf

Corte dei Conti, 2015, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa Esercizio 2014*, Volume I, Corte dei Conti, Roma. Testo disponibile qui: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2015/delibera_25_2015_sezaut.pdf

Giarda P., 2011, *Dinamica struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Working Paper DISCE, Università Cattolica del sacro Cuore, Settembre.

IFEL, 2014, *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, Studi e ricerche, IFEL, Roma. Testo disponibile qui: <http://www.fondazioneifel.it/studi-ricerche-ifel/item/2176-guida-alla-lettura-dei-fabbisogni-e-dei-costi-standard>

Istat, 2005, *Sintesi dei conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, 1995-2014*, Roma. Testo disponibile qui: <http://www.istat.it/it/archivio/172177>

Istituto dell'Enciclopedia Italiana-Treccani, 2015, *L'Italia e le sue regioni*, Voll. I-IV, Roma.

Osculati F., 2016, *La costituzionalizzazione degli standard della spesa pubblica locale*, Nel merito, 24 febbraio, http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2239&Itemid=1

Pellegrino S., Piperno S., 2012, *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: "l'albero è più dritto?"*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, Luglio. Testo disponibile qui: http://www.csfederalismo.it/attachments/article/839/CSF-RP_Pellegrino-Piperno_Autonomia_tributaria_Regioni_Entilocali_luglio2012.pdf

Piperno S., 2013, *La finanza decentrata in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Revelli F., 2016, *L'autonomia tributaria dei Comuni e la 'local tax'*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, Gennaio. Testo disponibile qui: http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/RP-CSF_Revelli_Autonomiatributaria_Genn2016.pdf

Rizzo L., 2016, *Dal patto di stabilità all'attuazione del pareggio di bilancio per i governi locali: criticità e possibili soluzioni*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, Gennaio. Testo disponibile qui:

http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/RP-CSF_Rizzo_Pattostabilità_Genn2016.pdf

Scuto F., 2012, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n.42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper , Luglio. Testo disponibile qui:

http://www.csfederalismo.it/attachments/article/836/CSF-RP_Scuto_Federalismo_fiscale_e_legge42_luglio2012.pdf

SOSE, 2012, *Nota illustrativa di accompagnamento alle note metodologiche*, Roma 28 Giugno. Testo disponibile qui:

<http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>

SOSE, 2013, *Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard*, Roma 23 Dicembre. Testo disponibile qui:

<http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it