



anci
PUGLIA

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI ITALIANI

**Il federalismo fiscale per il Comitato
tecnico-scientifico dell'Alta Commissione:
un approfondimento sulle relazioni
finanziarie Stato-Regioni-Enti locali**

di ALBERTO ZANARDI

*Università di Bologna
e Econpubblica-Università Bocconi*

www.bilanci.net

INDICAZIONI PER LA STESURA
DEI BILANCI PREVENTIVI 2006

Il federalismo fiscale per il Comitato tecnico-scientifico dell'Alta Commissione: un approfondimento sulle relazioni finanziarie Stato-Regioni-Enti locali

di **ALBERTO ZANARDI**,

Università di Bologna e Econpubblica-Università Bocconi

Dopo quasi due anni e mezzo dalla sua istituzione, a fine settembre scorso, si è conclusa la tormentata vicenda dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale. Incaricata dal Governo di formulare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario coerenti con la riforma costituzionale del 2001, l'Alta Commissione ha per tutto il tempo del suo mandato operato in assenza del presupposto fondamentale della sua attività, che avrebbe dovuto concretizzarsi nell'approvazione, in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie, di un documento di indirizzo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Pur in mancanza di questo accordo-guida, l'Alta Commissione ha sviluppato nel corso dei propri lavori una serie di analisi che sono state alla fine raccolte e trasmesse al Governo. Tra queste, di particolare interesse è il documento di sintesi predisposto dal Comitato tecnico-scientifico che, assieme al Comitato istituzionale, ha supportato le elaborazioni dell'Alta Commissione.

In particolare, questo documento approfondisce sul piano tecnico-economico quello che è attualmente il nodo centrale dell'assetto dei rapporti finanziari tra livelli di governo nel nostro Paese: come realizzare un sistema di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti locali che sia rispettoso dell'art. 119 della Costituzione (peraltro non modificato dalla riforma costituzionale approvata dal Parlamento il 18 novembre scorso e che sarà sottoposta prossimamente a referendum popolare) e, al contempo, concretamente attuabile e sostenibile dal punto di vista politico e amministrativo. La questione del disegno del futuro sistema di federalismo fiscale è affrontata dal Comitato scomponendola nei suoi elementi costitutivi fondamentali: la stima dei costi standard delle spese degli Enti territoriali, i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nazionale, le caratteristiche desiderabili dei tributi erariali devoluti agli Enti territoriali e delle partecipazioni ai tributi erariali, l'assetto ottimale del sistema di trasferimenti perequativi, il disegno del sistema di coordinamento della finanza pubblica in generale, e del Patto di stabilità interno in particolare.

Un argomento di particolare rilievo, che tuttavia il documento del Comitato discute solo marginalmente, è quello dell'assetto delle relazioni finanziarie multi-livello (in termini meccanismi di finanziamento e perequazione) tra Stato-Regioni-Enti locali. Come in gran parte del dibattito sul federalismo fiscale, anche nel documento del Comitato l'attenzione è in buona misura focalizzata sui rapporti finanziari che vanno dallo Stato al sistema delle Regioni, ovvero al livello di governo decentrato a cui la



Costituzione (art. 119) attribuisce potestà legislativa allo Stato. Minori considerazioni sembrano invece rivolti alla finanza degli Enti locali, che pure (secondo l'art. 118) sono titolari in termini generali delle effettive responsabilità amministrative di attuazione dei programmi di intervento pubblico, e quindi destinatari ultimi delle dotazioni in termini di personale e risorse finanziarie. Del resto, anche gran parte della letteratura economica sul federalismo fiscale deriva le sue indicazioni fondamentali in tema di allocazione delle funzioni di spesa e delle basi imponibili, e di disegno ottimale dei trasferimenti, essenzialmente con riferimento a scenari istituzionali semplici, in cui esistono due soli livelli di governo, uno centrale ed uno locale. La presenza di più di due livelli di governo (come Stato, Regioni e Comuni) complica notevolmente i problemi posti dalle strutture finanziarie decentrate.

Per comprendere la complessità delle questioni che l'attuazione del Titolo V (art. 119) pone riguardo alla finanza degli Enti locali, è tuttavia necessario richiamare preliminarmente le indicazioni fondamentali offerte dal testo costituzionale circa un elemento costitutivo del federalismo fiscale particolarmente sensibile in termini istituzionali e politici: quello del sistema di trasferimenti perequativi. Nell'interpretazione del Comitato e di chi scrive, la scelta della Costituzione su questo tema appare chiara. Si propone un fondo ispirato al modello perequativo dei fabbisogni standard: le risorse complessive messe a disposizione di ciascun Ente decentrato integrano la sua capacità fiscale (calcolata come somma di tributi propri in termini standardizzati più compartecipazioni) in modo da consentirgli di coprire integralmente i suoi fabbisogni standard. Sono dunque i divari tra le esigenze di finanziamento e la capacità fiscale a determinare in senso dinamico la dimensione complessiva del fondo perequativo e le sue modalità di riparto tra soggetti beneficiari. Si noti che la Costituzione nel dettare questo schema generale non distingue tra diversi livelli di governo decentrato, ed in particolare tra Regioni e Comuni.

Sotto il profilo della scelta tra schemi di trasferimenti tra Stato e Enti territoriali (schema verticale), oppure interni al sistema degli Enti territoriali di uno stesso livello (schema orizzontale) si opta per i primi (con fissazione di un'aliquota di compartecipazione di equilibrio tale da rendere finanziariamente autosufficiente l'Ente di quel livello maggiormente dotato in termini di capacità fiscale standardizzata) in quanto in grado di offrire maggiore tutela alla solidarietà tra territori. La responsabilizzazione delle Amministrazioni territoriali sarebbe garantita dalla previsione di revisioni con periodicità prestabilita, e non troppo frequenti, delle capacità e dei fabbisogni standard dei singoli Enti e quindi della misura della compartecipazione di equilibrio, nonché dalla possibilità di impiegare le risorse aggiuntive raccolte mediante lo sforzo fiscale autonomo (aumenti di aliquota al di sopra del livello base e introduzione di nuovi tributi propri autonomi) per finanziare prestazioni al di sopra dei fabbisogni standard.

Tuttavia, nel momento in cui si voglia dare attuazione concreta a questa configurazione generale del sistema di finanziamento/perequativi degli Enti locali che sembra emergere dalla lettura della Costituzione si evidenziano con chiarezza alcuni problemi non meno generali che richiedono, per la loro soluzione, una qualche dose di

buon senso e forse anche qualche forzatura interpretativa del testo costituzionale.

Qui è opportuno dedicare qualche riflessione su due diversi profili. Il primo concerne la scelta tra i due diversi schemi generali a cui, nella letteratura economica e nelle applicazioni concrete di diversi paesi, si è fatto riferimento per disegnare l'assetto delle relazioni finanziarie multi-livello tra Stato-Regioni-Enti locali. Da un lato, si prevede un sistema in cui i flussi finanziari vanno dallo Stato direttamente agli Enti di ciascun livello di governo mediante distinti sistemi di finanziamento e perequazione. Dall'altro, si ipotizza un sistema perequativo "a cascata" (analogo a quello applicato in Italia in alcune Regioni a Statuto speciale) in cui lo Stato trasferisce (e perequa) risorse al livello regionale con riferimento ai fabbisogni di area regionale relativi tanto alle funzioni effettivamente svolte dalle Regioni quanto a quelle attuate dagli Enti locali inclusi nei rispettivi territori regionali, e successivamente le Regioni trasferiscono e perequano le risorse a favore dei propri Enti locali. In questa soluzione istituzionale si prevedono pertanto forme di perequazione intra-regionale, che potrebbero assumere modalità differenziate tra Regioni.

Il secondo profilo, peraltro strettamente connesso al primo, fa riferimento alla distinzione che la Costituzione sembra tracciare tra le funzioni amministrative di cui potrebbero essere titolari Comuni e Province, e ai diversi gradi di tutela finanziaria che su queste funzioni verrà probabilmente offerta dallo Stato. In particolare, va sottolineato il rilievo che la Costituzione riserva, nell'insieme delle funzioni svolte dagli Enti locali, alle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", la cui individuazione (articolo 119) è assegnata alla potestà esclusiva dello Stato, rispetto alle "funzioni conferite" (richiamate nell'articolo 118 che afferma che "I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite"). Su questa distinzione si potrebbe ragionevolmente ipotizzare un assetto del sistema di finanziamento, per Comuni e Province, differenziato a seconda delle funzioni svolte. In particolare, le "funzioni fondamentali" dovrebbero rappresentare il nucleo essenziale dell'attività amministrativa comunale (dal governo del territorio al trasporto locale, dallo smaltimento dei rifiuti alla viabilità locale, ecc.) e sarebbero garantite da finanziamenti sufficienti alla copertura integrale dei fabbisogni standard. Tali funzioni dovrebbero dunque essere finanziate mediante l'insieme di risorse specificato nell'articolo 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti fondo perequativo). Pertanto, rispetto a tali funzioni fondamentali per ciascun Comune dovranno essere calcolati i fabbisogni standard da confrontare con le capacità fiscali standard che lo Stato mette a disposizione dei Comuni in termini di tributi propri e di compartecipazioni su tributi erariali. Poiché, secondo diversi osservatori, le funzioni fondamentali possono essere assegnate dallo Stato ai Comuni anche su materie di competenza legislativa regionale, lo Stato è tenuto a garantire le risorse finanziarie anche su funzioni amministrative connesse a competenze regionali, con la conseguenza che su queste materie i relativi finanziamenti non transiterebbero per i bilanci regionali. Nelle medesime modalità di finanziamento, possono rientrare anche le "funzioni conferite" dallo Stato e non incluse tra quelle fondamentali, in



quanto l'allocazione ad un livello di governo locale avviene in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale.

Tuttavia, per garantire un sistema ordinato di finanziamento di queste materie è necessario ampliare la gamma di strumenti di finanziamento degli Enti territoriali rispetto a quanto sembrerebbe attualmente consentito dalla Costituzione. Da un lato, è necessario che Comuni e Province (oltretutto, naturalmente, le Regioni) possano massicciamente affidarsi a quelli che potremmo definire tributi propri derivati, in quanto loro conferiti dalle norme statali (come, nel caso dei Comuni, è ad esempio l'Ici). Soltanto con riferimento ai tributi propri derivati, che hanno, in quanto derivati appunto dalla norma statale, caratteristiche di omogeneità sul territorio nazionale, è possibile costruire un ordinato meccanismo perequativo basato sulla capacità fiscale standard per gli oltre 8000 Comuni e le oltre 100 Province. Va inoltre rilevata, in termini operativi, la difficoltà a costruire compartecipazioni su basi erariali che siano adeguatamente presenti in tutti i Comuni, i quali, come ben noto, sono tra loro fortemente diversificati in termini di caratteristiche socio-economiche. In questa prospettiva potrebbe essere allora opportuno prevedere la reintroduzione nel *set* delle possibili forme di finanziamento di Comuni e Province dei trasferimenti erariali diretti di natura non perequativa (senza vincoli di destinazione) con finalità di finanziamento verticale. L'attivazione di trasferimenti con finalità di finanziamento verticale potrebbe essere tecnicamente risolta prevedendo di non tarare l'autofinanziamento standard del Comune con minore divario tra autofinanziamento e fabbisogni standard in modo da azzerare esattamente tale divario, ma lasciando anche in questo caso qualche spazio ai trasferimenti. I trasferimenti erariali includerebbero quindi tanto una componente di finanziamento verticale quanto una componente schiettamente perequativa.

Accanto alle funzioni fondamentali, le "funzioni conferite" dalle Regioni a Comuni e Province (qualora, appunto, non comprese tra quelle fondamentali) dovrebbero fare riferimento ad un sistema di finanziamento/perequazione distinto, che connette direttamente la Regione con gli Enti locali in essa inclusi. In particolare, è ipotizzabile che queste funzioni siano finanziate da compartecipazioni a tributi regionali o da trasferimenti regionali specifici, e forse anche da tributi propri attribuiti con legge regionale agli Enti locali. Per queste funzioni non si applicherebbe la garanzia in senso stretto del finanziamento integrale dello Stato previsto dall'art. 119, ma certamente si dovrebbe prevedere un sistema di trasferimenti perequativi intra-regionali tra Comuni o Province gestiti dalla Regione medesima. Di nuovo, data la difficoltà a costruire compartecipazioni su basi regionali che siano adeguatamente presenti in tutti i Comuni, è possibile pensare a trasferimenti regionali che combinino la componente perequativa con una componente verticale.

Pertanto, un sistema di finanziamento/perequazione degli Enti locali che sia coerente con i principi fissati dalla Costituzione e, al contempo, concretamente realizzabile sembrerebbe richiedere la coesistenza di distinti e paralleli sistemi di trasferimenti di risorse finanziarie, il primo che collega lo Stato direttamente agli Enti locali, il secondo che mette in relazione le Regioni agli Enti locali in esse

inclusi. Nel breve periodo, tuttavia, è prioritario identificare con esattezza funzioni fondamentali e conferite dallo Stato, l'insieme di risorse proprie (compartecipazioni e tributi locali) e le regole per la ripartizione dei trasferimenti. Una volta stabilizzata la regolazione finanziaria, sarà allora opportuno verificare, anche sulla base di adeguate sperimentazioni, la costruzione di un modello perequativo che coinvolga le Regioni o che addirittura ad esse deleghi compiti e responsabilità in materia.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Corso Vittorio Emanuele, 68
70100 Bari
tel: 0805772315/6 - fax: 0805772314