

DISEI - Università degli Studi di Firenze

Working Papers - Economics

**Dalla Legge Delega 42/2009
al nuovo centralismo:
Quali prospettive per il Federalismo
fiscale in Italia?**

Alessandro Petretto

Working Paper N. 11/2018

DISEI, Università degli Studi di Firenze
Via delle Pandette 9, 50127 Firenze, Italia
www.disei.unifi.it

The findings, interpretations, and conclusions expressed in the working paper series are those of the authors alone. They do not represent the view of Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università degli Studi di Firenze

DALLA LEGGE DELEGA 42/2009 AL NUOVO CENTRALISMO: QUALI PROSPETTIVE PER IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA?

*Alessandro Petretto**

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. I principi della riforma del Titolo V, l'impianto della LD 42/2009 e la crisi economica. – 3. La finanza delle Regioni, con particolare riferimento al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. – 4. La tassazione degli enti locali, principi e applicazioni. - 5. La perequazione comunale secondo il principio dei fabbisogni standard e della capacità fiscali. - 6. Le riorganizzazioni istituzionali: macroregioni, Città metropolitane e nuovi Comuni. – 7. Quali prospettive: una sintesi. GRAFICI

1. Introduzione

Nessun termine, ricavato dalle discipline economiche e finanziarie, è stato, nel corso degli anni, così profondamente travisato nel dibattito mediatico e politico nel nostro paese come quello di “federalismo fiscale”. Dapprima questo è stato da alcuni visto come il punto di arrivo di chi sa quale grande riforma istituzionale e anche costituzionale, poi contrastato come responsabile di quasi tutte le difficoltà finanziarie del paese e infine collocato in una sorta di limbo o dimenticatoio istituzionale.

Federalismo fiscale è semplicemente l'organizzazione finanziaria per livelli di governo di un paese e come tale, può assumere svariati caratteri e forme, a seconda che sia concepito per un paese federale, confederale o anche unitario, ma che ammette un certo grado di decentramento e articolazione territoriale di enti elettivi. Fondamentale, ai fini della sua efficienza ed equità, è che, una volta individuato il modello di riferimento, e tradotto in leggi, sia portato a compimento mantenendo la sua coerenza economico-finanziaria e che non sia lasciato, diciamo così, in mezzo al guado, in una situazione quale è attualmente in Italia.

In questa relazione svilupperemo, nel primo paragrafo, un esame delle caratteristiche del modello che il federalismo fiscale in Italia è via via venuto assumendo dalla riforma costituzionale del Titolo V ad oggi, in conseguenza anche degli stravolgimenti dovuti alla grande crisi recessiva e dei debiti sovrani. Quest'ultima, con le esigenze di controllo centralizzato della finanza pubblica, ha certamente influito sull'insorgente diffidenza nei confronti di un modello di finanza decentrata. Tuttavia, come vedremo altri elementi connessi, diciamo, a “difetti di costruzione iniziale”, hanno contribuito a

* Professore emerito di economia pubblica, Dipartimento di Scienze per l'economia e l'impresa (DISEI) dell'Università degli Studi di Firenze, *e-mail: alessandro.petretto@unifi.it*.

porre le condizioni per un ripensamento dell'idea originaria di federalismo fiscale.

A tal fine considereremo quattro temi distinti, anche se gli elementi di connessione tra loro sono rilevanti:

- la finanza delle Regioni a statuto ordinario (RSO), in particolare quella sanitaria (paragrafo 3),
- i principi e le applicazioni concrete della tassazione degli enti locali (EELL), più precisamente dei Comuni (paragrafo 4),
- la metodologia di applicazione del criterio dei fabbisogni standard e della capacità fiscale ai fini della perequazione delle risorse dei Comuni (paragrafo 5),
- la riorganizzazione istituzionale, in termini della tipologia, del numero e delle dimensioni degli enti territoriali (paragrafo 6).

Nel paragrafo settimo tireremo le fila dell'esposizione formulando alcune schematiche considerazioni sulle possibili prospettive per l'attuazione di un federalismo fiscale, razionale sotto il profilo economico e finanziario, in Italia.

2. I principi della riforma del Titolo V, l'impianto della LD 42/2009 e la crisi economica

2.1. Dal federalismo competitivo della riforma del Titolo V al compromesso della Legge Delega

La riforma del Titolo V ricalcava un modello di "federalismo competitivo" alla canadese, in base al quale¹ le regioni e gli enti locali si finanziano per lo più con tributi propri e compartecipazioni; hanno un patrimonio, si indebitano e si fanno carico dei propri debiti. I «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», cioè i limiti della responsabilità statale, sono definiti ad un livello tale da non preconstituire una spesa incompatibile con i vincoli di finanza pubblica. Lo stato attribuisce fondi alle regioni più povere, senza porre vincoli sulla loro utilizzazione, e in più finanzia qualche intervento speciale per qualche territorio in particolare.

Questo modello non è mai stato applicato in quanto eccessivamente dirompente rispetto agli equilibri politici, le burocrazie centrali, oltre che probabilmente in contrasto con altri articoli costituzionali. La ragione di fondo è stata però il forte squilibrio territoriale, che, con un sistema di acquisizione delle risorse fortemente decentrato, avrebbe reso problematico

¹ Vedi l'intervento di M. Bordignon alla riunione della Società Italiana di Economia Pubblica, "Le decisioni di finanza pubblica e il ruolo del nuovo Parlamento" Sala Capitolare, Chiostro del Convento di Convento di Santa Maria, Roma, 26 Maggio 2016.

il finanziamento della spesa regionale in parte del Centro e al Sud. Un modello alternativo, basato sul federalismo differenziato, nonostante fosse previsto all'art.116, non è mai stato considerato concretamente.

A riprova di una sostanziale disattesa del modello decentrato di cui alla revisione costituzionale, i flussi finanziari tra centro e periferia e tra nord-sud sono rimasti del tutto inalterati. Il livello della spesa regionale e locale pro-capite, che si è distribuita in modo uniforme sul territorio, eccetto alcune componenti locali, non è stata intaccata dalla riforma.

Dopo una fase di contenzioso costituzionale - caratterizzata da interpretazioni restrittive dell'autonomia da parte della Corte Costituzionale, e il tentativo di un'ulteriore riforma costituzionale, respinta da un referendum nel 2005 - una presa d'atto realistica della situazione si ha con la Legge delega 42/2009 sul Federalismo fiscale. In teoria, la legge nasce con l'obiettivo di implementare l'art.119 del Titolo V, ma in realtà definisce un compromesso. In particolare, si stabilisce che «le prestazioni essenziali» sub lett m, e le «funzioni fondamentali», sub lett p art.117, sono ampie e definite a prescindere da vincoli posti ex-ante e dunque lo stato si fa carico di garantirne il finanziamento ovunque sul territorio. Per limitare le conseguenze di questo principio per gli equilibri finanziari, si richiede maggior efficienza, da cui lo sviluppo dell'idea, corredata da una certa retorica, dei fabbisogni e costi standard e di maggiori sanzioni, almeno sulla carta, per gli enti deficitari e i suoi amministratori.

A seguito della legge delega e i relativi decreti attuativi, oltre il 90% della spesa delle Regioni («servizi essenziali») e circa l'80% della spesa dei Comuni («funzioni fondamentali») è garantita dallo stato. L'autonomia decisionale si esprime solo al margine, cioè solo per le spese non coperte da garanzia statale, e con l'autonomia tributaria residua. Inoltre, un limite dell'impianto che rende complicata e poco trasparente l'attuazione dell'art. 119 emerge in conseguenza il comma 3 dello stesso articolo, che esclude esplicitamente l'applicazione di una fonte di finanziamento degli enti decentrati presente in ogni sistema federale, oltre che nei manuali di finanza pubblica: i trasferimenti erariali verticali. Le uniche tipologie di trasferimento di risorse sono, come vedremo, quelle per finalità perequative o per interventi speciali, a carattere eccezionale.

2.2. I tributi delle RSO e dei Comuni e la loro manovrabilità

La LD 42/2009 prevede due ruoli distinti per la tassazione regionale e locale: una rivolta al finanziamento di spese finalizzate a soddisfare il fabbisogno di servizi pubblici *basic* e un'altra rivolta al finanziamento delle attività residuali. In merito al primo ruolo, la LD riserva un trattamento simmetrico alle *spese delle Regioni destinate al soddisfacimento di diritti*

sociali e civili e alle spese degli enti locali destinate alle funzioni fondamentali. Schematicamente abbiamo².

Tab.1. Spese “essenziali” delle Regioni e dei Comuni

Spese delle regioni destinate al soddisfacimento di diritti sociali e civili	riconducibili all’assegnazione di competenze di cui all’art.117 del Titolo V, 2° comma, lettera m), tra cui sanità assistenza e istruzione, per quanto attiene le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative. Per queste spese è espressamente prevista la definizioni da parte dello stato dei LEP. A queste si aggiungono, con una formula ambigua anche le spese per il trasporto pubblico locale, arrivando in complesso a quasi il 90% delle spese delle RSO.
Spese dei comuni destinate alle funzioni fondamentali	riconducibili all’assegnazione di competenze di cui all’art.117 del Titolo V, 2° comma, lettera p), e destinate alle funzioni dei Comuni caratterizzanti la loro attitudine alla fornitura di servizi e attività per le persone (istruzione pubblica, asili nido, assistenza scolastica, funzioni del settore sociali, ma anche manutenzione strade, come da elenco nel Codice delle Autonomie). Anche per queste spese sono eventualmente definiti i LEP. Si tratta di più dell’80% delle spese dei Comuni.

Al finanziamento di queste spese, una volta *standardizzate e oggettivate*, sono destinati specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi, per lasciare margini di autonomia. La quota di spese non coperta dai gettiti dei tributi assegnati è sostenuta da un trasferimento integrativo a carattere perequativo.

Tab. 2. Finanziamento delle spese per il soddisfacimento dei diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentale dei Comuni

Spesa standardizzata	Finanziamento
<i>Regioni</i> – funzioni di cui alla lettera m) più spese in conto capitale del trasporto pubblico locale	Art. 7, comma 1, b) e art. 8, comma 1, d) <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tributi propri derivati</i> (istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito localmente) • IRAP, fino alla sua sostituzione • Addizionale regionale IRPEF • Compartecipazione IVA

² Per semplicità sviluppiamo il confronto con riferimento solo alle regioni e i comuni.

	<ul style="list-style-type: none"> • Quote specifiche del fondo perequativo
Comuni – funzioni fondamentali di cui alla lettera p)	<p>Art.11, comma 1,b) e art. 12,comma 1, b), “prioritariamente”</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tributi propri</i> (individuati da legge statale che definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili e stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale) • Compartecipazione IVA • Compartecipazione IRPEF • Imposizione immobiliare • Quote specifiche del fondo perequativo

Questo schema di finanziamento, in linea generale coerente, sollevava però, fin dalla sua prima definizione, due questioni. La prima riguarda proprio il forzato parallelismo delle due strutture di finanza decentrata, in particolare l'assimilazione, ai fini del finanziamento, delle funzioni di cui alla lettera m) e delle funzione di cui alla lettera p) e la conseguente analoga struttura di perequazione sui fabbisogni. L'analogia è però discutibile dal momento che le funzioni coinvolte hanno rilevanza sociale molto diversa (es. sanità vs. manutenzione strade), e poi per gli enti locali, per il fabbisogno di spesa destinata alle funzioni fondamentali, si fa riferimento sia alla spesa corrente che a quella in conto capitale. La seconda questione concerne il fatto che questa logica di assegnazione di risorse non ha niente a che vedere con l'autonomia tributaria; è solo un modo un po' involuto di sostituire, per una quota nettamente prevalente di spese degli enti decentrati, i trasferimenti statali. Se la spesa, lato sinistro della TAB. 2, perdesse il riferimento alla nozione di fabbisogno standard e divenisse la spesa effettiva, la quota del fondo perequativo a copertura sarebbe, a tutti gli effetti, assimilabile ad un trasferimento a piè di lista.

L'autonomia tributaria, è un requisito fondamentale per l'*accountability* dei *policy-makers* locali e l'efficienza allocativa³. In base a questo principio, un ente locale decide sulla fornitura di servizi pubblici, trae autonomamente la parte prevalente delle entrate necessarie gravando sui propri cittadini ed è politicamente responsabile di fronte a questi, che si regoleranno con il voto. Tale meccanismo virtuoso è, però, legato alla possibile manovrabilità dei tributi assegnati agli enti decentrati⁴.

³ Il concetto è chiaramente specificato dalla manualistica di *public finance*. Vedi ad esempio J. Hindriks, G.D. Myles, *Intermediate Public Economics*, The Mit Press, Cambridge, Mas., II ed. 2012 e la Lindhal Lecture di Timothy Besley, *Principled Agents? The political economy of good government*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

⁴ Sulla manovrabilità dei tributi propri regionali e degli EELL ammessa dalla LD vedi L. Antonini “La manovrabilità dei tributi propri, Commento all’art. 7”, in V.

In proposito, dalla Tab. 3 abbiamo modo di valutare il grado di manovrabilità fiscale del modello prefigurato dalla LD 42/2009.

Tab. 3 - Autonomia tributaria e manovrabilità dei tributi locali

Autonomia tributaria	Come si esercita	Cosa finanzia
REGIONI	Art. 7, comma 1, c) <ul style="list-style-type: none"> • Modifica delle aliquote, esenzioni e detrazioni su tributi propri derivati entro limiti fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria • $\Delta\%$ dell'aliquota dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP e detrazioni entro limiti fissati dalla legislazione statale 	<ul style="list-style-type: none"> • livelli di spesa extra-standard delle spese di cui alla lettera m) • spese non destinate alle funzioni di cui alla lettera m) insieme al trasferimento perequativo sulla CF • riduzioni della pressione fiscale regionale (fiscalità di sviluppo, sussidiarietà orizzontale e <i>favour familiae</i>)
COMUNI	<ul style="list-style-type: none"> • imposte comunali istituite con legge regionale • addizionale IRPEF facoltativa • addizionali su tributi regionali • imposte di scopo 	<ul style="list-style-type: none"> • livelli di spesa extra-standard delle spese di cui alle funzioni fondamentali • spese non destinate alle funzioni fondamentali insieme al trasferimento perequativo sulla CF • agevolazioni fiscali locali

Dalla Tabella emerge un'autonomia tributaria limitata se si guarda alle componenti di spesa che va a finanziare, trattandosi di non più del 20% del totale della spesa. Invece, può essere considerata ampia l'autonomia tributaria destinata alla ricomposizione del carico fiscale locale, come, ad esempio, un inasprimento fiscale di un tributo regionale per finanziare un sistema regionale di deduzioni e detrazioni dell'imposizione sul reddito o un sistema di agevolazione verso settori o territori (fiscalità di sviluppo).

2.3 Il federalismo fiscale della LD 42/2009 alla prova della crisi recessiva e il problema del finanziamento degli investimenti degli enti locali

La versione del federalismo fiscale, sancita con la legge delega, pur disegnando un compromesso tra controllo statale e autonomia, non ha resistito all'insorgente crisi economica, in particolare venendo a confliggere con la crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro (2011-2015). I vincoli, sotto forma del *Patto di Stabilità interno*, sono diventati più restrittivi, le risorse sono state tagliate, i trasferimenti perequativi per i Comuni da verticali sono divenuti orizzontali, per cui di fatto il sistema dei comuni si autofinanzia la perequazione. La struttura di tributi locali previsti nelle tabelle della sezione precedente è stata ridimensionata drasticamente, le aliquote sui tributi propri sono state prima aumentate, per ridurre il carico sullo stato e per trasferire risorse al centro, e poi sono state del tutto annullate le possibilità di esercitare incrementi di queste. Pertanto, l'autonomia fiscale, pur quella nei limiti specificati nella sezione precedente, è stata ridimensionata fino quasi di fatto a scomparire, nonostante sia sancita dai principi costituzionali del Titolo V, i quali vengono superati agevolmente dalla stessa Corte costituzionale, ricorrendo al principio del coordinamento della finanza pubblica complessiva di competenza statale⁵. Questo stravolgimento del modello di federalismo fiscale è avvenuto senza che le forze politiche, i media e anche la maggior parte degli stessi studiosi ne avesse precisa contezza. Il risultato è che attualmente gli indicatori sia di autonomia di entrata (Graf. 1) che di autonomia di spesa (Graf. 2) si collocano su valori analoghi a quelle della fine degli anni '90, dopo che era stato portato avanti un notevole processo di decentramento, pur in un contesto di sostanziale finanza derivata.

Il fatto è che le politiche di consolidamento fiscale 2011-2015 hanno avuto effetti profondi sulla finanza statale e locale. La pressione tributaria complessiva è cresciuta di 2 punti, la spesa nominale corrente (eccetto le pensioni) è stata bloccata, quella in conto capitale ridotta della metà (Graf. 3). Eccetto che per la sanità, tutte le altre spese regionali sono state drasticamente ridotte (trasporti, istruzione assistenza, gli altri servizi essenziali ex LD e amministrazione generale). Analoga sorte tocca alle spese comunali per le funzioni fondamentali e soprattutto per gli investimenti pubblici.

⁵ L'accentramento, peraltro, non è solo un fenomeno italiano. Ovunque, soprattutto nei paesi del sud Europa, le risorse vengono tagliate, livelli, numero e funzioni dei governi locali riviste, costituzioni modificate. Vedi E. Ahmad, M. Bordignon e G. Brosio (a cura di), *Multi-level finance and the Euro crisis*, Edgar Ellen, New York, 2015. La teoria non è però concorde nell'implicita congettura secondo cui il controllo della finanza pubblica è più efficacemente svolto accentrando le decisioni sull'attività finanziaria. Vedi A. Petretto, "Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita", in R. Cappellin, E. Marelli, E. Rullani e A. Starlecchini, *Crescita investimenti e territorio*, Website Scienze regionali, ebook 2014.1, e la bibliografia ivi citata.

Dal 2008 al 2014 gli investimenti degli enti territoriali, si sono contratti di oltre il 30% in termini reali (quasi il 9% annuo). La quota degli stessi sul totale della P.A. è diminuita dal 77% al 70%, essendo stata meno rilevante la contrazione degli investimenti dell'Amministrazione centrale. La riduzione degli investimenti infrastrutturali delle Amministrazioni locali è imputabile alla compressione della capacità di finanziamento attraverso l'accensione di mutui di scopo, determinata dal vincolo del Patto di stabilità interno.

Gli effetti negativi di questo drastico ridimensionamento dello stock di capitale pubblico - per il carattere pro-ciclico, per la riduzione della crescita potenziale e per la qualità dei servizi pubblici - sono stati percepiti dai governi più recenti. Per cui negli ultimi anni, in particolare dal 2015, è stata avviata una politica di rilancio degli investimenti pubblici che si è fatta via via più decisa e ha coinvolto significativamente tutti i livelli di governo, a partire da quelli locali⁶.

Le disposizioni messe in atto per il 2017 vanno lette anche alle luce delle riforme strutturali avviate dal 2015, sia per quanto riguarda le norme per il raggiungimento del pareggio di bilancio che quelle sull'armonizzazione contabile. Al riguardo, la L. 164/2016, ha ridefinito i saldi di bilancio da rispettare, le disposizioni in materia di indebitamento e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte del comparto⁷. In particolare, si prevede un unico saldo di bilancio - saldo finale di *competenza finanziaria potenziata*, CFP, così definita nella Nuova contabilità armonizzata degli enti pubblici⁸ - non negativo a preventivo e a consuntivo, lasciando pertanto ai Comuni maggiori spazi di manovra rispetto ai vincoli ben più stringenti previsti con la L. 243/2012 di applicazione del vincolo di bilancio in Costituzione. D'altra parte però, il Governo ha ribadito un forte controllo centrale sulle risorse degli enti, attraverso il blocco alle aliquote locali, e escludendo, dalle entrate da contabilizzare ai fini del saldo, non solo l'indebitamento ma anche l'avanzo di amministrazione, impedendone, di fatto, l'utilizzo per gli investimenti.

Malgrado ciò, già nel 2015, e poi nel 2016, gli enti godono di maggiori spazi di manovra, che si fanno più consistenti dal 2017. Nel 2016 all'abbandono del Patto si aggiunge la concessione di spazi di spesa per

⁶ Vedi C. Ferretti, G. F. Gori e P. Lattarulo, "Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti", *Federalismo in Toscana*, 1, 2017.

⁷ Vedi C. Ferretti, P. Lattarulo, A. Taddei, "L'abbandono del Patto di stabilità interno e i nuovi obiettivi della Finanza locale: come cambia il contributo degli enti locali al risanamento", Istituti vari, *La Finanza Territoriale*, Rapporto 2016, F. Angeli, Milano.

⁸ La CFP rileva i fatti gestionali nel momento del perfezionamento dell'obbligazione e dell'imputazione degli impegni e degli accertamenti in base all'esigibilità dell'obbligazione stessa. I bilanci dell'ente, rappresentando obbligazioni giuridiche scadute, danno così certezza dell'ammontare delle passività e il consolidamento dei dati fa emergere il debito dell'intera P.A.

interventi su edifici scolastici e ambientali e nel 2017 vengono introdotte molte deroghe rispetto alle norme generali sul pareggio di bilancio. Le nuove norme contabili impongono, infatti, che il finanziamento della spesa in conto capitale avvenga esclusivamente attraverso le entrate in c/capitale, cioè oneri di urbanizzazione, cessioni di patrimonio e trasferimenti in conto capitale (ad es. i fondi strutturali). A regime, dunque, dal 2020, sono queste le risorse sulle quali gli enti potranno contare per fare investimenti⁹, oltre al potenziamento del meccanismo dei Patti orizzontali intra-regionali. Secondo questo, ai sensi dell'art. 10 della Legge 243/2012, la Regione interviene regolando lo scambio di spazi finanziari tra gli enti locali, disponibili a cedere o nelle condizioni di chiedere spazi di indebitamento, a patto di mantenere il pareggio del consolidato degli enti della regione.

L'attenzione, nel quadro delle regole europee di rigore finanziario, dedicata al livello di indebitamento del paese non viene meno, per cui la deroga concessa, per il prossimo triennio, alle amministrazioni che godono di buona salute finanziaria di indebitarsi nei limiti del proprio saldo positivo andrà a esaurirsi¹⁰. Vengono, per contro, attivati programmi speciali quali il Patto per lo Sviluppo e i Piani periferie che sono rivolti a velocizzare la spesa dei fondi strutturali e di coesione, concentrando le risorse sui capoluoghi e attivando un rapporto diretto tra centro e amministrazioni locali.

A ben vedere, per altro, l'unico modo per dar fiato agli investimenti pubblici degli enti locali in modo più sistematico sarebbe - se non si vuole riconsiderare la possibilità di trasferimenti diretti verticali in conto capitale (intervenendo sul comma 3 dell'art.119 del Titolo V) - prevedere una differenziata applicazione dei principi del pareggio di bilancio a seconda dei settori (amministrazione centrale, previdenziale e locale), riconoscendo a quest'ultima un margine di deficit da coprire con un eventuale surplus degli altri settori per rispettare l'obbligo di medio termine sul deficit strutturale.

3. La finanza delle Regioni, con particolare riferimento al finanziamento del Servizio sanitario nazionale

3.1. I limiti di funzionamento dell'istituto regionale

⁹ Con la finalità di rilanciare gli investimenti, nel 2017 e per un triennio, la Legge di Bilancio prevede che gli enti possano utilizzare le proprie risorse avanzate dagli anni del Psi (gli avanzi di amministrazione) fino a un tetto massimo di 700 milioni di euro per ogni anno. A quella data circa il 67% dei Comuni presenta un avanzo di bilancio per un importo complessivo pari a 2,5 miliardi.

¹⁰ Nel 2015, il 77% degli enti godeva di un saldo positivo, per cui gli spazi di indebitamento potenziale erano pari a 3,3 miliardi annui per tre anni.

La LD 42/2009 impatta sulla finanza regionale dopo quasi un trentennio di funzionamento delle Regioni, in particolare quelle a statuto ordinario. Per esprimere una valutazione dell'ente regione si deve fare riferimento a parametri legati a tre giudizi di valore fondamentali: (i) il grado di equità e uniformità nella fornitura e prestazioni di servizi di natura essenziale; (ii) l'autonomia e discrezionalità esercitata per lo svolgimento di funzioni non essenziali, per le quali il criterio della sussidiarietà individua nelle Regioni l'ambito più consono; (iii) l'efficienza nel senso dell'uso razionale delle risorse scarse, e quindi della minimizzazione dei costi unitari in relazione ai benefici delle prestazioni individuali.

Il settore della sanità pubblica è al riguardo cruciale e emblematico, sia per importanza di ordine quantitativo (in media il 7,5% del PIL, oltre il 15% della spesa corrente primaria della P.A., quasi l'80% della spesa delle Regioni), sia per importanza in relazione all'essenzialità delle prestazioni¹¹. A fronte di un'uguaglianza "formale" deducibile dai livelli di spesa pro-capite raggiunti nelle diverse Regioni (vedi le tre Regioni emblematiche in Tab. 4), sul grado di uguaglianza sostanziale del soddisfacimento dei diritti sociali, conseguiti con la spesa regionale, i risultati in linea generale sono stati insoddisfacenti. Alcune Regioni riescono a soddisfare i livelli essenziali ma con difficoltà rappresentate dalle lunghe liste di attesa; altre, non riuscendo neppure in tal modo, ricorrono ad un diffuso e costoso processo di trasferimento dei propri assistiti in regioni più operative. Nel campo della sanità, il patologico fenomeno dell'import-export dei pazienti è un segnale evidente di una carenza fondamentale dell'istituto regionale. Questi malfunzionamenti denunciano non solo un problema di organizzazione, ma anche la carente garanzia di diritti fondamentali, traducendosi in un più generale problema di disuguaglianza dei territori e dei cittadini che li abitano.

Tab. 4 Spesa sanitaria pro-capite al lordo e netto della mobilità e sul PIL

	2015 (al lordo)	2015 (al netto)	1995	% PIL
Lombardia	1.930	1.872	861	5,28
Toscana	1.972	1.933	891	6,60
Calabria	1.717	1.852	721	11,26

Sui risultati deludenti delle Regioni molto ha anche influito il meccanismo di finanziamento statale che, come detto nel paragrafo precedente, doveva essere indirizzato a coprire la differenza tra i fabbisogni standardizzati di spesa e i gettiti standardizzati dei tributi regionali

¹¹ E' anche il settore nel quale sono più diffuse le informazioni statistiche che consentono di approntare una struttura di parametri abbastanza rigorosa.

“assegnati” al finanziamento dei diritti sociali. A oltre 5 anni dalla L.D. 42/2009, siamo ancora lontani dell'aver messo a punto il sistema.

Il Titolo V della Costituzione prevede, all'art. 117, che, per le funzioni destinate al soddisfacimento di diritti sociali (la lettera m) del Comma 2), sia lo stato centrale a determinare i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), come vincolo di responsabilità politica dello stesso nei confronti dei cittadini, utenti e contribuenti. In tal senso si adegua la LD 42/2009 stabilendo un criterio di perequazione basato sul *fabbisogno standard*.

Il meccanismo di finanziamento del fabbisogno commisurato ai LEP ha ovviamente finalità equitative, ma è rilevante anche in termini di incentivi all'efficienza, dal momento che il riferimento a valori standardizzati esalta il significato di trasferimento *fixed-price*, stabilito ex-ante indipendentemente dalla spesa e dai costi effettivamente sostenuti, come invece fa un trasferimento *cost-plus* basato sulla spesa storica. Sia la spesa effettiva, storica, che la funzione del fabbisogno dipendono dal livello dei costi unitari e dal livello quali-quantitativo dei servizi prestati: all'aumentare del livello di assistenza aumenta l'uso dei fattori produttivi, siano impiegati efficientemente o inefficientemente, e così la spesa pubblica. La spesa standard esprime il fabbisogno in funzione dei prezzi dei fattori, della qualità e della quantità, nonché di un insieme di variabili di contesto che influenzano i costi unitari: teoricamente è il prodotto di un costo unitario efficiente ed un livello di produzione definito dai LEP. Si tratta di una grandezza quindi indipendente dai comportamenti degli operatori che generano i costi di produzione, per cui tendenzialmente un finanziamento su questa base spinge al contenimento dei costi. Tuttavia, è solo con i *livelli essenziali di assistenza* (LEA) nella sanità che si ha un'applicazione parziale, con il D.Lgs 68/2011, di questa normativa¹².

In merito ai tributi, un sistema di tipo federale, come quello prefigurato nel Titolo V, deve riconoscere un ampio margine di autonomia per consentire di valorizzare le differenziazioni che sono alla base di un razionale decentramento delle competenze e delle attività. Gli attuali tributi assegnati sono di fatto tributi interamente erariali e limitatamente modificabili; non solo, anche le compartecipazioni ai tributi erariali non sono quelle “riferite al territorio”, come previsto originariamente in Costituzione (art. 119), ma sono di fatto trasferimenti verticali.

Sull'autonomia e discrezionalità nel condurre attività e politiche economiche a livello regionale, le Regioni sono perlopiù schiacciate dal peso vincolante della spesa sanitaria che “spiazza”, talvolta in modo esclusivo, le altre attività nel campo dei trasporti, ambiente e agricoltura, commercio e

¹² Vedi A. Petretto, “Il finanziamento del Servizio sanitario, problematiche e comparazioni”, in G. Cerrina Feroni, M. Livi Bacci e A. Petretto, *Pubblico e privato nel sistema di welfare*, Fondazione Cesifin Alberto Predieri, Firenze, 2017.

turismo, istruzione, assistenza ecc. Alcune Regioni di fatto quasi si limitano a gestire, e neppure bene, la sola sanità e la macchina amministrativa.

In merito all'efficienza delle strutture regionali, i risultati sono differenziati sul territorio ma complessivamente non positivi. Ad esempio, la distribuzione del numero dei dipendenti regionali per 1000 abitanti, varia quasi sistematicamente in funzione inversa rispetto alla qualità-quantità delle attività svolte e delle prestazioni effettuate. La conclusione è che alcune Regioni esibiscono un eccesso di personale, per lo più concentrato in attività amministrative *back-office*. Ciò ha portato ad una distribuzione territoriale dei costi unitari molto differenziata, per cui le prime ancora abbozzate, e per lo più avversate, procedure di *benchmarking*, con riferimento a costi standard, hanno denunciato evidenti, talvolta clamorose, storture.

I carenti risultati sono anche dovuti all'assenza di una adeguata rete relazionale che molte Regioni non riescono a sviluppare con gli enti locali del loro territorio. Invece, la Regione dovrebbe avere tra le sue principali missioni proprio quella di svolgere funzioni di delega, soprattutto per quanto concerne la prestazione di "servizi di prossimità" (il welfare locale), e di coordinamento della finanza pubblica. Al riguardo, si può ricordare come la LD 42/2009 prevedesse l'emanazione di leggi regionali sui tributi degli EELL su basi imponibili non erariali (nessuna Regione ha però provveduto, anche a seguito di un orientamento contrario della Consulta) e come l'art. 10 L. 243/2012 sugli equilibri di bilancio assegni alla Regione un ruolo cruciale nella formazione e nel riparto degli spazi di indebitamento pubblico.

Infine, i numerosi conflitti di competenza tra Stato e Regioni in merito alle competenze concorrenti hanno, da un lato, talvolta paralizzato l'iniziativa delle Regioni attive e propositive e, dall'altro, fornito alibi alle Regioni meno performanti.

Non è quindi improprio giungere alla conclusione che siamo in presenza di un sistema istituzionale scarsamente equo, malgrado i proclami, pochissimo autonomo, costoso e sostanzialmente inefficiente. Questo giudizio negativo non può essere temperato evocando le eccellenze territoriali, che vi sono, né individuando Regioni che complessivamente conseguono risultati più che soddisfacenti. E' il sistema delle venti Regioni, alcune manifestamente troppo piccole, nel suo complesso che risulta carente.

E, per finire, la tipologia delle Regioni a statuto speciale, così come è attualmente prefigurata, appare ormai anacronistica. La loro origine è storica e politica, e non più attuale, e non ha basi e giustificazioni economiche attendibili. Altra cosa sarebbe invece una differenziazione delle competenze e attività regionali ottenuta attraverso un processo di validazione degli obiettivi e delle performance, sulla base di quanto previsto dall'art.116 del Titolo V.

3.2. La distribuzione regionale del Fondo sanitario nazionale secondo il D.Lgs 68/2011

In merito alla misurazione del fabbisogno standard di spesa sanitaria per le Regioni, è del tutto illusoria l'idea che, per ogni singola prestazione del SSN si possa calcolare il costo specifico della Regione per poi risalire, per semplice sommatoria dei costi delle prestazioni comprese nei LEA, alla determinazione del fabbisogno complessivo e così per tutte le Regioni. Carenza di dati, assenza di una specifica contabilità industriale analitica dei costi e l'ampissima gamma di prestazione inserite nei singoli LEA rendono inapplicabile questa procedura *bottom-up*, che risulterebbe peraltro rigidamente pianificatoria.

Una via alternativa, è quella che segue la procedura *top-down*, prevista in Italia con il D.Lgs 6.5.2011, n.68, in applicazione della LD 42/2009. Il punto di partenza della procedura è costituito dal "...valore delle risorse destinabile al finanziamento del SSN che il paese è nella condizione di assicurare per l'erogazione in condizioni di efficienza e appropriatezza dei LEA.... determinato in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza....".

Quindi, il finanziamento complessivo destinato al SSN è fatto pari ad un livello definito come il *fabbisogno sanitario standard nazionale*, nell'ambito del quale sono fissati i *fabbisogni standard regionali*. Per le Regioni, la determinazione dei fabbisogni standard opera quindi attraverso un vincolo macroeconomico, in virtù del quale vengono ripartite le destinazioni regionali di un *Fondo sanitario nazionale*, FSN.

Siamo quindi in presenza di due accezioni di fabbisogno (spesa) standard. La prima si riferisce al fabbisogno (spesa) standard ex-ante, ottenuto come applicazione dei costi standard e livelli standard di servizio. Sia questa spesa regionale G_i^S , $i=1,..n$ che aggregando per le n RSO diviene a livello nazionale $\sum_i G_i^S = G^S$. La seconda accezione si riferisce al

fabbisogno (spesa) standard "finanziabile", G_i , $i = 1,..n$; $\sum_i G_i = G = FSN$, connesso al totale di finanziamento del

SSN – cioè il *Fondo sanitario nazionale* - compatibile con gli equilibri macro-finanziari e la relativa ripartizione per Regioni.

A livello di una singola Regione i due concetti di fabbisogno possono divergere in tutte le direzioni, a seconda dei criteri con cui si è definito il fabbisogno regionale "ideale" (costi standard e LEA a livello regionale) e dello schema di riparto adottato. Tuttavia, in aggregato sarà quasi certamente $G < G^S$ o anche $G = \alpha G^S$, dove il coefficiente $\alpha < 1$ è una sorta di "indice di sacrificio", dato che rappresenta di quanto la costruzione *top-down* della

spesa standard finanziabile, sulla base del vincolo macroeconomico, differisce in proporzione dal fabbisogno effettivo, dovuto a costi e livelli di servizio efficienti.

La spesa standard finanziabile della Regione i , è destinata alle tre funzioni di identificazione dei LEA, i c.d. macro-livelli: (i) assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, pari al 5% del totale; (ii) assistenza distrettuale pari al 51% e (iii) assistenza ospedaliera pari al 44%. Per cui dato $k=1,2,3$, G_{ik} è la spesa standard nella Regione i per il macro-livello k e naturalmente la spesa sanitaria, fabbisogno standard, complessiva è data da $G_i = \sum_k G_{ik}$, $i = 1, \dots, n$. L'ammontare totale, per macro-livello e

per il complesso della spesa, per tutte le Regioni, è dato da $G_k = \sum_i G_{ik}$; $G = \sum_k G_k = \sum_i G_i$.

Il meccanismo in applicazione del D.Lgs 68/2011, consiste nell'individuare, per ciascuna Regione, e per ciascun macro-settore, un coefficiente di riparto, in funzione di un appropriato costo standard, desunto con riferimento alla performance media di una serie di Regioni *benchmark*, da applicare al fabbisogno nazionale. A tal fine, si individuano, le Regioni *benchmark* come “...le tre Regioni, tra cui obbligatoriamente la prima, che siano state scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate dal Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia, sentito il Ministero per i rapporti con le Regioni, in quanto migliori cinque Regioni”, sulla base di criteri di qualità, appropriatezza, ed efficienza definiti in sede di concertazione Conferenza Stato-Regioni¹³. Nell'individuare le Regioni *benchmark* si richiede di tener conto dell'esigenza di garantire una “rappresentatività in termini di appartenenza geografica al Nord, al Centro e al Sud, con almeno una Regione di piccola dimensione geografica”. E ciò limita, annacquandolo, il ruolo di *benchmarking* legato a livelli di efficienza individuati con il costo standard.

Secondo la lettera dell'art. 22 del D.Lgs 68/2011, il *costo standard unitario per macrolivello k* , è dato dalla “...media pro-capite pesata del costo registrato dalle Regioni *benchmark*”. Ovvero, con una semplice formalizzazione, per ogni singola Regione *benchmark*, $j=1,2,3$, la spesa-pro-capite¹⁴ “pesata” per fasce di età, $f=1, \dots, F$, per il macro-livello k , è pari a

¹³ “...Sono considerate in equilibrio economico le Regioni che garantiscono l'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e di appropriatezza, con le risorse *ordinarie* stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale (cioè previste in sede di riparto del FSN senza considerare le maggiori entrate derivanti dall'attivazione della leva fiscale), ivi comprese le entrate proprie regionali *effettive*.”

¹⁴ A tal fine il livello della spesa delle tre macro-aree nelle Regioni *benchmark* è computato, con riferimento ai LEA, al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale, non tenendo conto delle maggiori entrate regionali e

$$g_{jk} = \frac{G_{jk}}{POP_{jk}^p}, \quad POP_{jk}^p \equiv \sum_{f=1}^F POP_{jf} \lambda_{kf}$$

dove λ_{kf} sono i pesi rappresentativi dei consumi sanitari, per macro-settore, per fasce di età.

Pertanto, il costo standard è pari a:

$$\bar{g}_k = \sum_{j=1}^3 g_{jk} \frac{POP_{jk}^p}{\sum_{j=1}^3 POP_{jk}^p}, \quad k = 1, 2, 3$$

Una volta calcolati i tre costi standard medi, uno per ogni macro-settore delle Regioni di riferimento, si dovranno applicare tali costi standard alle popolazioni pesate di ogni Regione e si otterrà il fabbisogno standard di ogni Regione, ovvero il fabbisogno regionale per il macro-settore k diviene

$G_{ik}^S = \bar{g}_k POP_{ik}^p, i = 1, ..n$. Il fabbisogno standard nazionale, per ogni k , sarà la somma dei fabbisogni standard regionali:

$$G_k^S = \bar{g}_k \sum_{i=1}^n POP_{ik}^p = \bar{g}_k TPOP_k^p. \text{ Poiché, come detto in precedenza, tale}$$

fabbisogno sarà in generale superiore all'attuale fabbisogno nazionale, occorrerà procedere ad un ri-proporzionamento, tramite il coefficiente α , dei fabbisogni standard di ogni Regione così che il fabbisogno standard nazionale di ogni LEA venga a coincidere con quanto stabilito a livello di FSN, divenendo un fabbisogno "finanziabile", $G_k = \alpha G_k^S$.

Questa configurazione del costo standard, come *media pro-capite pesata del costo registrato dalle Regioni benchmark*, secondo cui risulta una costante moltiplicativa della popolazione pesata ottiene il risultato, in qualche modo paradossale, di rendere ininfluenti, ai fini del riparto, i costi standard stessi. L'indicatore di riparto del FSN infatti diviene

$$\Pi_{ik} = G_{ik} / G_k = \frac{POP_{ik}^p}{TPOP_k^p}, \quad k = 1, 2, 3; i = 1, ..n. \text{ Di conseguenza, il riparto avviene}$$

esclusivamente in base alla quota di popolazione pesata, così come avveniva prima della riforma, indipendentemente dallo scostamento tra costo effettivo e dal costo standard. Sarebbe, invece, più opportuno sperimentare metodi che evitino questa che appare come una contraddizione allo spirito del dettato legislativo secondo cui, in qualche modo, si dovrebbe tendere a premiare (sanzionare) le regioni efficienti (inefficienti) ¹⁵.

della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori a quelli essenziali e scorporando le quote di ammortamento, con ulteriore copertura.

¹⁵ Le tecniche sono molteplici. Vedi A. Petretto, "A note on standard costs criteria for allocating the Italian national health fund to Regions", *Economia Pubblica*, vol. 1, pp. 5 – 21, 2014 e la bibliografia ivi citata.

4. La tassazione degli enti locali, principi e applicazioni

4.1. Tassazione locale e specificità della spesa pubblica

L'imposizione locale tende a riflettere i caratteri specifici della tipologia di spesa pubblica che contribuisce a finanziare¹⁶. In condizioni normali, la spesa pubblica finale e primaria (cioè al netto di rimborso prestiti e di interessi passivi) di un Comune si distribuisce in spesa corrente (mediante il 65-70% della spesa complessiva) e spesa per investimenti (35-30%). La spesa corrente è, in parte, rivolta a servizi *back-office*, per la gestione della macchina comunale (Ufficio del Sindaco, Segreteria generale, Sistemi informativi, Ragioneria, Gestione del Patrimonio, ecc.) e, in parte, a servizi *front-office* rivolti direttamente a soddisfare i bisogni dei cittadini (consumi pubblici, come Istruzione, Servizi sociali, Cultura, Polizia municipale, ecc.) e le necessità operative delle imprese locali (input pubblici, come Mobilità e viabilità, sviluppo economico e attività produttive, urbanistica, ecc.). La spesa per investimenti è diretta a finanziare interventi che realizzano opere e infrastrutture pubbliche, tutelano e sviluppano ambiente e verde, svolgono la manutenzione straordinaria di strade, di edifici scolastici, ecc.

È evidente come la spesa *front-office* (compresa quella rivolta al finanziamento di attività esternalizzate) e la spesa per investimenti sono le più indicate a fornire un contributo diretto a favore dell'attività economica (in particolare le imprese fornitrici) del territorio. Quindi una grandissima parte della spesa di un Comune di medie dimensioni è, possiamo dire, *local growth-oriented*, ovvero il Comune è l'ente pubblico sulla frontiera dell'attività economico-sociale e svolge un ruolo insostituibile per la crescita del territorio in cui opera. Quindi il costo sociale della tassazione locale deve sempre essere rapportato ai benefici che la collettività può conseguire con la spesa pubblica municipale.

L'imposizione locale tende poi a riflettere i caratteri dell'economia locale e urbana in cui si applica. La struttura del fisco locale finisce per assumere caratteri diversi a seconda che si sia in presenza di un sistema economico locale agricolo e/o montano, industriale, terziario e amministrativo, turistico. Questo implica necessariamente un ventaglio di strumenti di imposizione locale, entrate tributarie e extratributarie, sufficientemente ampio da ricomprendere tutte le esigenze municipali. Nei Comuni turistici (città come Firenze e Venezia), si registrano quote molto rilevanti di entrata dall'imposta

¹⁶ Vedi P. Lattarulo e A. Petretto, "Il riordino della fiscalità locale: le ipotesi a confronto", in P. Lattarulo e A. Petretto, *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Carocci Editore pressonline, Roma, 2016 e M. Massaro, *La tassazione delle città*, CESIFN, Firenze, 2016.

di soggiorno, dai pedaggi di accesso per i bus turistici e dai biglietti d'ingresso ai musei comunali. Per cui questi Comuni in genere possono rinunciare ad alti livelli dell'addizionale IRPEF. Comuni, con attività di terziario avanzato, come Bologna, avranno una quota di imposizione immobiliare più elevata, unitamente a elevati proventi dei servizi pubblici e ad una più alta addizionale IRPEF. Nei Comuni in cui prevalgono le attività industriali si registrano livelli di TARI molto elevati, a causa dei rifiuti generati dal sistema di imprese.

4.2. Tassazione locale e beneficio della spesa

Per realizzare una logica di collegamento tra tipologia di entrate e spesa pubblica, l'imposizione locale dovrebbe basarsi in gran parte sul criterio del *beneficio* o della *controprestazione*. Al riguardo, l'art. 2, Comma 2, della LD 42/2009 indica tra i principi fondanti della tassazione locale alla (lettera p) "...la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa".. Questo principio collega il tributo ai vantaggi direttamente attribuiti agli individui dalla spesa pubblica che finanzia servizi pubblici, quindi realizza le condizioni di *efficienza nell'allocazione delle risorse* (uguaglianza tra beneficio marginale e costo marginale a livello individuale).

L'approccio tradizionale alla teoria del Beneficio in effetti fa riferimento a prezzi-imposte pari alla valutazione marginale di ciascun bene pubblico. Rientrano in queste categoria di *tributi commutativi*, cioè le forme di tassazione selettiva (prezzi personalizzati non-lineari), come le tasse dei servizi a domanda individuale, le tariffe e le rette, e gli oneri di urbanizzazione. Si tratta di entrate rivolte al finanziamento di *servizi divisibili*, cioè beni privati o pubblici soggetti a forme di congestione. Il principio della controprestazione può valer anche per il finanziamento dei *servizi indivisibili*, cioè beni pubblici locali. Le difficoltà, in questo caso, derivano dalla non compatibilità del principio con gli incentivi individuali, che inducono a comportamenti di *free riding*, ed in ogni caso pone tremendi problemi di applicazione concreta. Un'idea alternativa è quella di individuare imposte la cui base imponibile approssimi individualmente il beneficio dei beni pubblici. Ad esempio, l'*imposizione immobiliare*, pur non essendo un tributo commutativo, è (o dovrebbe essere) correlata al valore dei servizi prestati dal Comune, dato che la base imponibile, il valore immobiliare, dipende anche dalle infrastrutture pubbliche di base in cui è collocato l'edificio soggetto a imposta e alla gestione dei relativi servizi

(viabilità, fognature, servizi sociali, ecc.). Il valore immobiliare tende dunque a capitalizzare il valore dei servizi pubblici indivisibili¹⁷.

Uno strumento di tassazione più direttamente collegato al beneficio della spesa è l'*imposizione di scopo* ovvero il ricorso a forme di imposizione per lo specifico finanziamento di opere pubbliche - infrastrutture viarie, restauri, parchi, progetti di salvaguardia ambientale; infrastrutture per le dotazioni di Servizi di Pubblica Utilità - reti, acquedotti, impianti di smaltimento, tranvie, metropolitane - e infrastrutture sociali - residenze assistenziali per anziani e portatori di handicap, non-autosufficienti. Queste forme di imposizione esulano dal ricorso ordinario alla imposizione fiscale (tributi propri ed entrate patrimoniali), venendo a costituire forme di tassazione con caratteristiche di straordinarietà.

4.3. La tassazione locale ambientale

I settori che sembrano i naturali ambiti di analisi per individuare specifiche proposte di tassazione ambientale riguardano: la mobilità; l'occupazione di suolo pubblico; le fonti energetiche (energia elettrica, gas naturale); il ciclo delle acque; i rifiuti e le attività produttive e il turismo.

Come noto il criterio generale è congegnare il più possibile i tributi sulla base del principio "chi inquina paga". Nel campo della tassazione delle automobili e della regolamentazione della mobilità, il criterio generale spingerebbe a far pagare l'uso degli autoveicoli¹⁸ e la loro minore qualità ambientale piuttosto che il loro semplice possesso, come avviene oggi con la *tassa di circolazione*. I *sussidi al trasporto pubblico locale* applicati con criteri di efficienza e i *pedaggi* per l'accesso ai centri urbani congestionati sono strumenti più diretti e certamente più efficaci del precedente. Sono due misure concettualmente interrelate ma anche complementari. Nel primo caso, si tratta di stabilire la quota del costo medio del servizio che debba essere coperta dai ricavi tariffari dei biglietti in modo da non scoraggiare, anzi incentivare, l'uso delle modalità pubbliche di trasporto, e quindi limitare l'uso dei mezzi privati in particolare all'interno dei centri urbani. Per quanto riguarda i *pedaggi*, in teoria sono gli strumenti più adatti a far percepire il costo di opportunità dell'uso del mezzo privato per la mobilità urbana. Sotto questo profilo, anche *tariffazione dei parcheggi* in aree congestionate, svolge un ruolo analogo scoraggiando l'uso dei veicoli privati, e si caratterizza come un'efficace tassa ambientale.

¹⁷Ad esempio, secondo una recente stima, le quotazioni immobiliari dei quartieri in cui è entrata in funzione la Tranvia T1 di Firenze sono aumentate in media di oltre il 10%. Vedi Banca d'Italia, *L'economia della Toscana*, Eurosystema, n. 9 Giugno 2017.

¹⁸In Italia l'imposta sulla benzina, per quanto elevata, non ha tuttavia avuto effetti di correttivo ambientale, data la scarsa elasticità al prezzo dell'uso del mezzo privato.

Occupare suolo pubblico per finalità private è un'attività che genera costi ambientali sotto forma di impiego di una risorsa scarsa e di pregio, sottraendola ad altri usi sociali. Il *Canone di occupazione del suolo pubblico* (COSAP), calibrato per metro quadro, tipologia di richiesta (commerciale, edilizia per cantieri, passai carrabili, ecc.) e area cittadina, svolge una funzione specifica di controllo di esternalità negative, oltre che estrazione della rendita di posizione.

Infine, le varie forme di imposizione riconducibili all'*imposta di soggiorno*, gravante sugli utilizzatori di esercizi pubblici (alberghi, campeggi, agriturismo, e altre strutture) possono fornire, con una riduzione di domanda turistica molto limitata, un gettito cospicuo da reinvestire nella manutenzione delle infrastrutture pubbliche più fortemente incise dai flussi turistici.

4.4. *Competizione fiscale orizzontale e esportazione fiscale*

Un'imposta locale "ottima" dovrebbe contenere i fenomeni di concorrenza fiscale *orizzontale*, ovvero la così detta *race to the bottom*, cioè le riduzioni di tassazione su basi imponibili molto mobili, rispetto ad enti limitrofi, per attirare attività economiche. La conseguenza è che il beneficio marginale della spesa pubblica locale uguaglia il costo marginale della tassazione che, a causa della distorsione dell'imposta, è superiore a quello esclusivamente monetario, per cui i servizi pubblici sono offerti a livelli sub-ottimali.

Collegata a quanto appena detto, è l'idea che un'imposta locale "ottima", dovrebbe anche contenere i fenomeni di *esportazione fiscale*, con la quale si scarica su agenti economici "di passaggio", non beneficiari dei servizi pubblici locali il peso della tassazione locale. Non dovrebbe perciò gravare sui consumi e sui redditi di impresa, entrambi caratterizzati da elevata mobilità. L'esportazione fiscale viola infatti il principio di *accountability* e responsabilità politica nei confronti dei cittadini elettori-contribuenti, separando i beneficiari della spesa dai *tax-payers*. Tuttavia, la prescrizione *no-tax exporting* non dovrebbe impedire di gravare sui non residenti quando questi impongono costi di congestione e ambientali ai residenti. E' il caso della tassazione che grava sui turisti delle città d'arte. Questi ultimi non sono diretti beneficiari della spesa pubblica locale ma, come utilizzatori della città, la innalzano nella componente di manutenzione.

4.5. *Tassazione locale, redistribuzione ed equità orizzontale*

Una buona imposta locale dovrebbe, poi, avere una base imponibile distribuita in modo non troppo difforme sul territorio nazionale, per non dover essere corretta da meccanismi di perequazione basati sulla capacità fiscale troppo ampi. Al riguardo, in generale, il reddito pro-capite (reddito da lavoro e profitti) è più sperequato del consumo pro-capite, mentre il valore

pro-capite delle proprietà immobiliari è abbastanza uniforme sul territorio. Va da sé che questo requisito è soddisfatto dalle imposte sui patrimoni immobiliari quanto più il meccanismo di accertamento avvicina i valori imponibili a quelli effettivi di mercato.

Una buona imposta locale, in quanto strumento rivolto articolati obiettivi di efficienza non dovrebbe eccedere in differenziazione delle aliquote e delle detrazioni per finalità di redistribuzione verticale. La posizione più tradizionale nella teoria economica, è che le politiche redistributive, con finalità di equità verticale, come la progressività delle imposte sul reddito, i sussidi e gli istituti di contrasto alla povertà, siano materia di intervento del governo centrale. La tesi base che assegna le politiche redistributive esclusivamente al governo centrale si fonda sia su considerazioni di carattere generale, che investono la ricerca della sede più appropriata per la definizione di giudizi di valore riguardanti la garanzia di diritti sociali, sia su considerazioni di efficienza economica. Sotto il primo profilo, si sostiene che le politiche distributive sono delineate sulla base di un parametro – *l'avversione sociale alla disuguaglianza* – che è riflesso nella funzione del benessere sociale. Questa in teoria dovrebbe essere espressa a livello nazionale per individuare il peso relativo del grado di meritorietà dei diversi gruppi di individui, suddivisi ad esempio per il livello del reddito reale.

Analisi più recenti, basate sull'asimmetria informativa e sulla mobilità degli individui e delle imprese, hanno un po' scalfito la nettezza di questo giudizio negativo sulle politiche distributive a livello locale, e d'altra parte ciò è confermato anche dall'evidenza empirica sulla struttura della finanza pubblica nei paesi federali e confederati. Le Province canadesi, i Cantoni svizzeri e i Länder tedeschi svolgono rilevanti politiche distributive dal lato dell'entrata e soprattutto dal lato della spesa, attraverso il così detto *welfare locale*. Nello stesso tempo, però, la teoria mette in guardia da un'eccessiva diffusione e frammentazione delle politiche distributive sul territorio. La progressività "a macchia di leopardo", l'accentuata differenziazione nella pervasività delle politiche di contrasto della povertà, peggio se attuate o non nelle diverse aree di un paese, possono generare risultati contraddittori dal punto di vista dell'avversione alla disuguaglianza espressa da una collettività. Si potrebbe infatti generare, pur al riparo degli stessi principi fondanti recepiti dalla stessa Carta costituzionale, una discriminazione tra poveri, quelli tutelati e quelli non, a causa della geografia delle loro residenze, con un'evidente violazione dei principi di equità orizzontale. L'inconveniente è accentuato quando in territori analoghi e limitrofi insistono numerosi piccoli comuni, ciascuno in grado di attuare uno specifico social welfare locale e applicare aliquote e detrazioni differenziate dell'addizionale all'IRPEF come accade in Italia. La successiva Tab.5 testimonia l'ampia articolazione dell'applicazione dell'addizionale all'IRPEF.

Tabella 5
L'ADDIZIONALE ALL'IRPEF NEI COMUNI ITALIANI. GETTITO 2013
4,4 miliardi di euro, 70 euro pro capite

	Valori assoluti	Valori %
Comuni senza addizionale IRPEF	1.457	18
Comuni con aliquota multipla	915	11
Comuni con aliquota unica con esenzione	1.450	18
Comuni con aliquota unica	4.273	53
di cui: ≤4%	1.306	30
>4<6	1.461	33
≥6	1.536	36

4.6 Principio della separazione delle basi imponibili per livelli di governo e autonomia tributaria

Il principio della separazione è alla base del concetto di tributo *proprio* comunale, cioè un tributo la cui base imponibile è esclusiva di quel livello di governo. Non tutti i tributi comunali è necessario che siano propri, ma certamente un criterio di razionalità suggerisce che una quota importante di entrate comunali debba avere questo carattere. Se non altro l'esistenza di tributi propri si giustifica sia sulla base della prevalenza del principio del beneficio che sulla base del principio della trasparenza e dell'*accountability*. Non sono entrate proprie le addizionali su basi imponibili condivise da più livelli di governo, come il reddito.

La condivisione di basi imponibili su diversi livelli di governo genera una competizione di tipo *verticale* per esempio tra lo Stato e gli enti locali per accaparrarsi il gettito su basi imponibili comuni. La pressione fiscale è totale ed è indipendente dall'ente precettore e si ha quindi un fenomeno di *common pool*.

In Italia, ad esempio, la base imponibile reddito è colpita da tre tributi che vanno rispettivamente allo Stato, alle Regioni e ai Comuni (Tab. 6).

Tab 6: IRPEF e Addizionali 2013 , miliardi di euro

	Valori assoluti	Valori %
Comuni – Addizionale	4,4	2.6
Regioni – Addizionale	11,2	6.7
Stato – Irpef	152,2	90.7
TOTALE	167,8	100

La base imponibile dei patrimoni immobiliari vede lo Stato tassare gli immobili strumentali delle imprese e i Comuni gli altri immobili con la combinazione IMU/TASI¹⁹. In ossequio ad una ragionevole applicazione del principio della separazione sembrerebbe più opportuno concentrare la tassazione sul reddito nei primi due livelli (Stato e Regioni) e l'imposizione immobiliare nel terzo (i comuni). L'imposizione del patrimonio immobiliare con un *tributo municipale proprio* consente di sviluppare un'ampia gamma di aliquote autonome dello stesso.

In effetti, tutti i requisiti dell'ottima imposta locale muovono nella direzione di caratterizzare il fisco municipale con l'imposizione immobiliare. Dovrebbe quindi costituire una quota rilevante delle entrate tributarie municipali, se pur non esclusiva. Tra i Paesi dell'Unione Europea molti hanno un tributo municipale sugli immobili e i terreni simile a quello applicato in Italia, cioè l'IMU-TASI, sia per caratteristiche che per dimensioni del gettito²⁰.

4.7. *L'esenzione dell'abitazione principale o un'imposta patrimoniale sugli immobili per tutti ma più equa?*

La Legge di Stabilità 2016 è intervenuta sulla struttura della tassazione immobiliare locale definita dalla Legge di stabilità 2014, abolendo l'imposta sull'abitazione principale (TASI). Si tratta di un tributo percepito molto negativamente dai cittadini che non riescono ad intravedervi il ruolo di *service-tax*, il cui importo richiama il beneficio dei servizi municipali in termini di maggior valore degli immobili.

¹⁹ Ai sensi della Legge di Stabilità 2014 tre tributi hanno come riferimento la proprietà immobiliare: (i) la TARI, un'*imposta di scopo*, destinata alla copertura dei costi del servizio rifiuti; (ii) l'IMU, un'*imposta patrimoniale*, applicabile su tutte le tipologie di immobili tranne le abitazioni principali inserite nelle Cat. A/2 – A/7; (iii) la TASI, una *Service tax*, destinabile al finanziamento dei servizi comunali indivisibili, applicabile, in via preliminare, sulle abitazioni principali inserite nelle Cat. A/2-A/7, ma anche sulle altre tipologie, a scelta del Comune. In questo secondo caso, la TASI è posta a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile. La TARI ha una sua vita propria per quanto riguarda le aliquote e i Regolamenti comunali che la disciplinano. E' in corso di elaborazione una riforma per renderla più coerente con il principio "chi inquina paga" in relazione ai rifiuti prodotti e rimossi individualmente. In altre parole sempre più avrà la caratteristica di tributo a cavallo tra una tassa e una tariffa.

²⁰ Hanno un tributo di questo tipo Austria, Bulgaria, Francia, Gran Bretagna, Italia, Irlanda, Lituania, Estonia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. A questi si aggiungono Belgio, Germania, Spagna, dove però parte del tributo va nelle casse regionali. Pochi paesi, oltre l'Italia sono ancora ancorati al meccanismo catastale di accertamento. Vedi E. Longobardi, F. Porcelli, "Il ruolo e la natura dell'imposizione immobiliare locale: elementi per un'analisi comparata", in P. Lattarulo e A. Petretto, *Contributi,*, op.cit.

Peraltro, tale misura non muove propriamente nella direzione di una maggiore equità della tassazione locale, nel senso che non è una manovra redistributiva più efficace rispetto alle misure di esenzione sperimentate negli anni precedenti. Nel 2012 l'IMU gravava anche sull'abitazione principale, ma era prevista una esenzione di 200 euro per abitazione a cui si aggiungeva una somma legata al numero dei figli. L'impatto redistributivo era già significativo, se si tiene conto che il 14% delle famiglie (misurato per la Toscana) era completamente esente, per un minor prelievo pari al 40% del totale.

La motivazione principale della scelta di abolire la TASI sulle abitazioni principali è da ricercarsi nell'intento di riconoscere nella casa di residenza un bene primario il cui diritto va salvaguardato per tutti i cittadini. L'ampia diffusione della proprietà dell'abitazione nel nostro paese va in questa direzione. Si basa sulla constatazione che il costo dell'abitazione è molto alto per le famiglie, tanto che siano in affitto, quanto che si trovino nella necessità di sostenere un mutuo per l'acquisto poiché in entrambi i casi le famiglie impegnano mediamente un quinto del proprio reddito nell'abitazione. Gli importi conseguenti allo sgravio sono stati tuttavia abbastanza modesti (Tab.7): meno di 60 € pro-capite annue a livello nazionale.

Tabella 7

TASI ABITAZIONE PRINCIPALE PER REGIONE. 2014

Valori assoluti in milioni di euro e pro-capite in euro

	Valori assoluti	Valori pro capite
Piemonte	309	71
Valle d'Aosta	4	30
Lombardia	589	60
Trentino A. A.	7	7
Veneto	291	60
Friuli V. G.	67	55
Liguria	137	87
Emilia Romagna	360	82
Toscana	290	78
Umbria	52	59
Marche	85	55
Lazio	530	95
Abruzzo	64	49
Molise	16	51
Campania	218	38
Puglia	186	46
Basilicata	14	25
Calabria	44	22
Sicilia	156	31
Sardegna	48	29
ITALIA	3.467	58

Fonte: Ministero Economia e Finanze

L'abolizione dell'imposizione immobiliare sull'abitazione principale ha sollevato due importanti questioni legate, da un lato, alle misure di compensazione del mancato gettito ai comuni e, dall'altro, alla diminuita autonomia fiscale degli enti. Sul primo punto, si è avuta la compensazione nel Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) del totale del mancato gettito dei comuni. Pertanto ogni ente si è visto riconoscere quanto dovuto sulla base della capacità fiscale dei territori. Il Fondo, nato per bilanciare le diverse basi imponibili del territorio, è tornato così ad essere anche un veicolo per trasferimenti dello Stato. Essendo in parte commisurato alle passate politiche fiscali degli enti, i comuni con imposte più elevate vengono, così, premiati con maggiori trasferimenti dallo stato negli anni successivi. Torneremo su questa distorsione nella sezione 5.1.

La seconda questione concerne la riduzione dei margini di autonomia fiscale dei comuni. Non disponendo più della TASI, infatti, i Comuni che avevano aliquote basse hanno rinunciato a un gettito potenziale per un importo che ad esempio in Toscana era pari al 23% del gettito dell'anno della misura. Gli enti che avevano basse aliquote, una volta penalizzati dai trasferimenti compensativi, avrebbero cercato di coprire il divario attraverso l'utilizzo dei margini di manovra su altri cespiti, ad esempio le altre abitazioni. L'ipotesi è stata esclusa dal Governo per non vedere vanificato il proprio intervento sulla proprietà abitativa. Infatti il peso del prelievo sulle abitazioni diverse dalla principale era ed è già molto elevato e le seconde case nel nostro paese non sono necessariamente un bene di lusso. Il 30% dei proprietari di una abitazione ne possiede anche almeno una seconda.

Il tutto è reso più complicato dalla scarsa corrispondenza delle basi imponibili IMU/TASI con i valori di mercato degli immobili. Al riguardo, però, la riforma del catasto, tecnicamente predisposta - con l'applicazione del nuovo modo di valutare il valore patrimoniale a partire dal valore di mercato al metro quadro rilevato dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la tipologia di appartenenza del bene e corretto in funzione della localizzazione e di alcune caratteristiche edilizie - è continuamente rinviata. L'applicazione dei nuovi criteri per la determinazione della rendita comporterebbe un aumento significativo e generalizzato della base imponibile delle imposte immobiliari, a testimonianza della distanza tra le tariffe d'estimo e i valori di mercato. Secondo stime recenti²¹, nelle grandi città il rapporto tra le due rendite varia in un intervallo compreso tra 4 e 7, mentre in periferia c'è una maggiore eterogeneità che riflette una più ampia differenziazione delle caratteristiche degli immobili. L'effetto rivalutazione proprio dei principali centri urbani si ripercuote anche sulle aree limitrofe e sulle prime periferie di più antica urbanizzazione. Con riferimento alle

²¹ Vedi C. Agnoletti, C. Bocci, C. Ferretti, P. Lattarulo e L. Ravagli, "Equità nell'imposizione immobiliare tra modifiche recenti e riforme prospettate", in P. Lattarulo e A. Petretto, *Contributi*, ..., op. cit.

seconde case, quelle che presumibilmente subiranno la rivalutazione più alta non saranno tanto quelle localizzate in città a forte presenza universitaria quanto quelle in località a prevalente vocazione turistica.

La riforma non comporterebbe un aumento del carico fiscale proporzionale alla rivalutazione delle rendite poiché la legge delega sulla riforma fiscale prescrive che la rivalutazione dovrà avvenire “a invarianza di gettito”. Pertanto la revisione della base imponibile comporterebbe necessariamente una riduzione delle aliquote attualmente vigenti, che dovrà garantire un gettito complessivamente costante. Tuttavia, se da un lato le entrate provenienti dalla tassazione immobiliare non dovrebbero subire aumenti, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterebbe necessariamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione. Anche per verificare gli effetti distributivi della rivalutazione decisivo sarà il criterio con cui sarà applicato il vincolo della invarianza di gettito: a livello comunale o a livello nazionale. Nel primo caso, la nuova base imponibile permetterebbe di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti, ma non consentirebbe di risolvere le disuguaglianze tra i diversi territori. Al contrario, nel secondo caso, i Comuni riscontrerebbero una variazione di gettito, positiva o negativa, rispetto allo situazione attuale, per cui sorgerebbe inevitabilmente un problema di compensazione con trasferimenti orizzontali.

5. La perequazione comunale secondo il principio dei fabbisogni standard e della capacità fiscale.

5.1. La complessa natura del Fondo di solidarietà comunale

Il confronto tra Fabbisogni standard e Capacità fiscali è alla base della perequazione della risorse finanziarie dei Comuni realizzata attraverso lo strumento del Fondo di solidarietà comunale (FSC)²². Le finalità perequative si innestano però in un sistema preesistente di trasferimenti verticali fino al 2013 e poi prevalentemente orizzontali, e di tagli alle risorse comunali apportati nel 2014-15. Nel FSC vi confluiscono anche i meccanismi compensativi degli interventi di soppressione dei tributi comunali, in particolare dell'imposta immobiliare sulla prima abitazione. Nel meccanismo di determinazione dei trasferimenti a favore dei singoli Comuni

²² Questa sezione è tratta da E. Marchionni, C. Pollastri e A. Zanardi, *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Nota n.1, gennaio 2017, UPS, Roma. Vedi anche IFEL, *Rapporto IFEL sui fabbisogni standard*, IFEL Fondazione Anci, Ricerche, aprile 2014 e IFEL, *Capacità fiscali e fabbisogni standard: la nuova perequazione comunale per il 2017*, IFEL Fondazione Anci, Studi e Ricerche, novembre 2016.

configurato dal FSC coesistono quindi diverse determinanti che assumono per di più peso differente via via che il sistema si avvicina alla situazione a regime, quando la base sarà data esclusivamente dai Fabbisogni standard versus le Capacità fiscali.

Per combinare tutte queste componenti del Fondo è stato definito un criterio di calcolo dei trasferimenti a/da ciascun Comune che considera tre elementi: (i) i flussi delle risorse storiche (rappresentate dal FSC per il 2014, il *fondo storico TS*); (ii) i flussi finalizzati a colmare lo scarto (positivo o negativo) tra i FS determinati sulle funzioni fondamentali e le CF fiscali (*perequazione ai fabbisogni standard TF*)²³; (iii) i flussi relativi alla sola perequazione delle CF per le funzioni diverse da quelle fondamentali, ovvero a colmare il divario (positivo o negativo) tra le risorse di cui ciascun ente dispone in base alla propria CF e quelle di cui disporrebbe sulla base della media pro capite della CF (*equalizzazione pro capite della capacità fiscali TP*).

Il secondo e il terzo elemento, sommati insieme, costituiscono la componente innovativa della perequazione, mentre il primo elemento rappresenta la base storica, di cui si deve tenere conto nella fase di transizione. Si è cercato in questo modo di dare attuazione alla LD 42/2009 laddove prevede che l'assegnazione storica delle risorse agli enti locali sia progressivamente ricondotta a quella necessaria a, da un lato, a coprire integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni (*TF*) e dall'altro, per le funzioni diverse da quelle fondamentali, a ridurre le differenze tra le capacità fiscali tra i diversi enti senza considerare i fabbisogni di spesa (*TP*).

Il trasferimento complessivo di ciascun ente è quindi costituito dalla seguente media ponderata:

$$T = s \cdot TS + f \cdot TF + p \cdot TP$$

I pesi s , f e p ($s+f+p=1$) sono ottenuti applicando in sequenza alcuni parametri, finalizzati a tenere conto: (i) della necessaria gradualità nella transizione dal sistema storico a quello innovativo (*parametro di inerzia nella fase di transizione: α*); (ii) di una soglia limite all'incidenza della

²³ Il sistema di finanziamento in linea generale invia incentivi all'efficienza delle prestazioni. Extra-costi effettivi, in assenza di un'assunzione di responsabilità ricorrendo alla tassazione locale, non sono infatti coperti a piè di lista. Tuttavia, il sistema può inviare disincentivi agli agenti, quando la spesa effettiva è contenuta rispetto alla standard con una riduzione dei livelli quali-quantitativi dei servizi (al di sotto dei LEP) più che ad efficienze dei costi unitari. Vedi A. Petretto, *Costi e fabbisogni standard per l'attuazione del federalismo fiscale*, in G. Gorla e S. Casini Benvenuti (a cura di), "Avevo sentito parlare di *Regional Science*, un tributo a Giuliano Bianchi", Associazione Italiana di Scienze Regionali, Franco Angeli, 2010.

componente innovativa, in modo mantenere anche a regime, salvo modifiche normative, un flusso di trasferimenti compensativo delle risorse storiche (*parametro di incidenza massima della componente innovativa*: β); (iii) del peso relativo assegnato alle funzioni fondamentali e a quelle non fondamentali sul totale della spesa, al fine di ponderare l'applicazione dei rispettivi criteri innovativi di perequazione (*parametro di incidenza delle funzioni fondamentali sulla spesa*: γ).

La legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 449) fissa un percorso di revisione dei parametri fondamentali del FSC nei prossimi anni che comporta un progressivo rafforzamento della componente perequativa. La transizione verso il nuovo sistema a regime prevede una graduale riduzione del peso α della componente storica del fondo, per poi arrivare ad annullarsi nel 2021, esercizio in cui il sistema inizia a funzionare a regime. A regime i pesi per definire il trasferimento complessivo T saranno rispettivamente $s=0,5$, $f=0,4$ e $p=0,1$.

La struttura del FSC è prevalentemente orizzontale: circa 5.100 enti prelevano dal fondo nel complesso 2.630 milioni di euro, di cui 1.510 milioni finanziati dagli altri circa 1.500 comuni che contribuiscono al fondo con versamenti netti, mentre i restanti 1.120 milioni costituiscono la componente verticale finanziata dallo Stato. Di fatto, tuttavia, la presenza dei tagli, attribuiti ai Comuni a valle della determinazione del fondo perequativo, comporta che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei Comuni trasferisce risorse allo Stato, per circa 650 milioni²⁴.

L'elemento più innovativo di questo complesso meccanismo è relativo alla metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, che, pur con una serie di limiti e controindicazioni, pone il nostro paese all'avanguardia nel tentativo di razionalizzare i trasferimenti perequativi. E' quindi opportuno farne alcuni cenni in questa rassegna.

5.2 La metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali

In teoria la spesa (fabbisogno) standard (FS) per un servizio, fornito a un determinato livello quantitativo y e qualitativo m , è dato dalla seguente

²⁴ Il fatto che i tagli e i trasferimenti compensativi non siano inseriti nel meccanismo perequativo e dunque influiscano in modo indipendente da esso sulla distribuzione effettiva delle risorse tra Comuni, è derivato dalla scelta di preservare i criteri distributivi propri nelle due componenti salvaguardate. Tuttavia, è stato rilevato che l'esclusione dei trasferimenti compensativi dell'abolizione della TASI sull'abitazione principale, produce una distorsione nel funzionamento del sistema perequativo tra Comuni diversamente caratterizzati dalla presenza di abitazioni principali. Quanto all'esclusione dei tagli delle risorse comunali dal meccanismo perequativo, questa ha l'effetto di rendere relativamente più onerosi i tagli a quei Comuni con fabbisogni inferiori alle risorse storiche e viceversa.

frontiera di costo di minimo, dati i prezzi dei fattori produttivi P e opportune variabili ambientali e di contesto A :

$$G(P; m^0, A, y^0) = c(P; m^0, A, y^0) y^0.$$

Secondo tale frontiera, la spesa standard è il risultato del prodotto del costo unitario efficiente (*standard*), $c(P; m^0, A, y^0)$, per il livello quantitativo y^0 preso a riferimento. Quest'ultimo non è necessariamente, a sua volta, un livello *standard*, a meno che non corrisponda a un livello essenziale di prestazione (LEP).

Una stima della precedente funzione può essere ottenuta con tecniche econometriche *cross-section* di osservazioni di Comuni. Al riguardo, gli studi econometrici delle frontiere di produzione e di costo applicano diverse metodologie e possono essere classificati secondo il modo con cui la frontiera è specificata o stimata²⁵. Indipendentemente da ciò una questione rilevante da punto di vista analitico e quindi empirico è costituita dal fatto che il più delle volte, per le funzioni fondamentali dei Comuni, non è possibile avere un indicatore di output soddisfacente perché tali funzioni sono multi-output, per cui nelle funzioni rilevanti dovrebbe comparire un vettore, anziché un semplice scalare, oppure una combinazione coerente dei diversi output; né d'altra parte è facile fornire indicatori di qualità adeguati.

Pertanto, è opportuno distinguere fabbisogni standard corrispondenti alle funzioni di cui si può o si potrà disporre di un'indicazione sulle quantità (e qualità) di output dagli altri. Per i primi sarà anche possibile immettere nella funzione di base i livelli produttivi corrispondenti ai LEP. Per i fabbisogni standard delle funzioni per le quali non è possibile, al momento, disporre di misure quantitative, si può immaginare che le quantità siano il risultato di un equilibrio che si instaura tra domanda collettiva e offerta di un servizio comunale. Si può quindi supporre che il fabbisogno di spesa scaturisca da una sorta di modello econometrico strutturale, composto da una funzione di costo totale, una funzione di domanda per servizio appartenente alla funzione fondamentale in oggetto, e una condizione di equilibrio tra offerta e domanda. Per cui, sostituendo le ultime due nella prima, si ottiene la *funzione di spesa standard* corrispondente alla funzione fondamentale esaminata, come forma ridotta che incorpora elementi di costo di produzione (qualità e variabili ambientali che influenzano i costi, nonché i prezzi dei fattori) e di domanda collettiva definita sul territorio.

Questo concetto di *funzione di spesa* possiamo dire sia, al momento, una sintesi della struttura del modello che ispira le procedure di stima adottate da IFEL-SOSE per i fabbisogni standard dei servizi di cui non si ha una misura

²⁵ Vedi A. Petretto, "Costi e fabbisogni standard...", op. cit.

specifici di output né effettivo né LEP. Per questi ultimi servizi, si è invece proceduto a costruire e stimare vere e proprie *funzioni di costo*.²⁶

La capacità fiscale (CF) è data dal gettito potenzialmente derivante dalle entrate proprie di un ente in condizioni di sforzo fiscale autonomo neutrale. Tale neutralità non è rispettata dal gettito effettivo di un ente che costituisce un indicatore imperfetto della CF. Risulta infatti influenzato da diversi fattori, quali: (i) le decisioni assunte dai policy maker locali in merito all'intensità dello sforzo fiscale (aliquote, deduzioni, esenzioni), a loro volta influenzate dalle decisioni dei policy maker centrali (che possono incidere sui trasferimenti spettanti al singolo ente, aumentando o riducendo l'esigenza di ricorso allo sforzo fiscale); (ii) il diverso grado di *compliance* dei contribuenti verso gli obblighi tributari locali, influenzato a sua volta dalla differente efficacia delle politiche locali e centrali di contrasto all'evasione. Se non si depurasse il gettito effettivo da tali fattori, si determinerebbero effetti distorsivi, in quanto gli enti che esercitano uno sforzo fiscale maggiore o ottengono buoni risultati in termini di *compliance* si vedrebbero attribuire una maggiore CF, con il risultato di venire penalizzati dal riparto delle risorse perequative. Per ovviare a tali effetti distorsivi, sono state individuate diverse soluzioni, a cui hanno fatto riferimento le metodologie SOSE.

Per depurare il gettito effettivo dalla componente di sforzo fiscale autonomo sono state sviluppate tecniche alternative di stima, diversamente utilizzabili a seconda della disponibilità di informazioni precise e alla presenza o meno di parametri normativi idonei a definire condizioni di benchmark relative ad uno sforzo fiscale neutrale. Tra questi metodi rientrano il *Representative Tax System* (RTS) applicabile quando siano disponibili informazioni puntuali su basi imponibili e aliquote legali standard e il *Regression-based Fiscal Capacity Approach* (RFCA) richiesto quando queste non siano disponibili perché non sono prefissate le aliquote legali o perché non è possibile quantificare con precisione la base²⁷.

²⁶ Per un tentativo di estendere l'applicazione delle funzioni di costo, dotando tutte le funzioni fondamentali, di indicatori di output, vedi SOSE, *Determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni per i Comuni*, Roma, 2016.

²⁷ Con il metodo RTS la stima del gettito è ottenuta applicando alle basi imponibili effettive l'aliquota legale o il valore medio o centrale dell'aliquota, laddove la normativa preveda un intervallo applicabile. Con il metodo RFCA vengono applicate tecniche econometriche per stimare il gettito effettivo (variabile dipendente) in funzione di alcuni regressori indicativi di CF (proxy delle basi imponibili locali, capacità di attrarre base imponibile dai non residenti, misure dell'intensità dello sforzo fiscale) e variabili di controllo (trasferimenti inter-governativi e variabili socio-demografiche che misurano le esigenze locali di beni pubblici e le preferenze locali per gli stessi beni). Sulle tecniche di applicazione dei due criteri alla situazione italiana, vedi E. Marchionni, C. Pollastri e A. Zanardi, *Fabbisogni standard e capacità fiscali*, op. cit..

Per tenere conto del diverso grado di *compliance* dei contribuenti nei singoli territori, la stima del gettito standard viene corretta considerando una quota del *tax gap*, ovvero della discrepanza tra gettito teorico ed effettivo, stimati applicando l'aliquota standard rispettivamente alla base imponibile potenziale e a quella effettiva. L'ipotesi sottostante è che tale discrepanza sia indice di fenomeni di evasione rispetto ai quali è opportuno introdurre elementi di disincentivo²⁸.

6. Le riorganizzazioni istituzionali: macroregioni, Città metropolitane e nuovi Comuni

Le riorganizzazioni istituzionali che la teoria economica suggerisce, per quanto riguarda il nostro paese, muovono decisamente nella direzione di accorpanti e riduzione del numero degli enti decentrati. Di seguito indicheremo sinteticamente le motivazioni principali di questa potenziale riorganizzazione istituzionale.

6.1 Regionalismo, localismo e responsabilità politica

Come già detto in più parti del lavoro, il decentramento è economicamente efficiente se si accompagna ad una sistematica *accountability*, ovvero responsabilizzazione politica delle decisioni finanziarie decentrate. Questo schema, per quanto sempre richiamato, è stato, come abbiamo visto nelle pagine precedenti, accuratamente eluso nello sviluppo dell'esperienza del federalismo fiscale, nel nostro paese. Il meccanismo perverso che è invece prevalso, per la sanità ma anche per altre categorie di servizi pubblici essenziali, è un po' il seguente: se le cose non vanno bene, la colpa è dello Stato centrale che riduce i trasferimenti. Essendo questo peraltro spesso anche vero, la soluzione auspicata, e in qualche modo "pilotata", è data dai disavanzi e poi dal *bail-out*, più o meno esplicito, giustificato dalla necessità di soddisfare una gamma molto estesa di diritti sociali. Nella sanità, con i così detti "patti sulla salute", questo perverso meccanismo di "azzardo morale" è stato di recente ridimensionato negli effetti, dato che i cittadini sono chiamati a contribuire con un aumento della tassazione regionale.

Una questione cruciale è se sia possibile "rivitalizzare" l'*accountability* anche attraverso un nuovo disegno dei confini e delle dimensioni delle

²⁸ La possibilità di considerare il *tax gap* nell'ambito della capacità fiscale dell'ente è limitata ai soli tributi per i quali esistano elementi che possano fungere da benchmark per il calcolo del gettito teorico (quali, ad esempio, una base imponibile iscritta nei registri catastali o aliquote di base definite in via normativa) e sussistano effettive responsabilità dell'amministrazione comunale nell'accertamento del gettito del tributo.

Regioni e degli enti locali, come i Comuni. In generale, enti più piccoli avvicinano il governo ai cittadini, in funzione della sussidiarietà. Tuttavia, ad esempio, Regioni più grandi implicano un fisco regionale più uniforme sul territorio e una minore *competizione fiscale*, da un lato, e una minore *esportazione fiscale*, dall'altro. Ciò innalza la cifra di responsabilizzazione finanziaria e soddisfa maggiormente i requisiti dell'equità orizzontale. Oggi, Regioni limitrofe, ma anche Comuni, di piccole dimensioni tassano il reddito delle imprese con aliquote anche molto differenziate, incidendo sulla localizzazione delle stesse. Macro-Regioni e Comuni più grandi possono ridimensionare questi effetti.

6.2 Effetti di spillover, economie di scala e dimensioni istituzionali

Sono le due motivazioni economiche fondamentali per l'ampliamento dimensionale: gli effetti di *spillover* e le economie di scala spingono all'integrazione e all'accorpamento istituzionale, mentre la differenziazione delle preferenze per i beni pubblici spinge nella direzione opposta. L'organizzazione istituzionale effettiva degli stati emerge, secondo la teoria economica, essenzialmente come soluzione di questo trade-off²⁹.

Gli *spillover* sono gli effetti di traboccamento di politiche locali che generano benefici anche per i non residenti (che non contribuiscono) e che non sono contemplati nel momento della decisione. Le politiche ambientali e di difesa del territorio, gli interventi infrastrutturali, le politiche generali di tutela della salute e prevenzione, generano questi effetti esterni.

Le economie di scala, nel senso della riduzione dei costi unitari dei principali servizi, si conseguono allargando al base produttiva dei servizi *front-office*, quando la tecnologia è a rendimenti crescenti e accorpendo l'organizzazione delle attività, non direttamente produttive. Anche i costi della politica, sebbene quantitativamente non rilevanti, possono ridursi con l'accorpamento. Passare, per esempio, da tre a un consiglio regionale (e a una sola giunta), oltre che a venire incontro ad una diffusa istanza dell'opinione pubblica, apporta guadagni economici in termini di riduzione della spesa pubblica e anche in termini di semplificazione amministrativa e riduzione dei costi transattivi. In generale, poi, la riorganizzazione del personale può essere più agevole con Regioni di più grandi dimensioni, sfruttando una più ampia mobilità territoriale.

²⁹ E' quanto viene ampiamente argomentato dalla moderna teoria del federalismo fiscale; vedi J. Hindriks e G. D. Myles, *Intermediate Public Economics*, The MIT Press, Cambridge Ma, 2013, cap. VII. E dalla teoria economica dell'integrazione degli stati; vedi, ad esempio, A. Alesina e E. Spolaore, *The sizes of nations*, The MIT Press, Cambridge, Ma, 2003 e E. Spolaore, "What is European Integration really about? A political guide for economists", *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), pp. 1-45, 2013.

6.3 *Aggregazione funzionale con accordi versus aggregazione territoriale con accorpamenti e fusioni*

Questi risultati possono essere ottenuti con accordi di cooperazione tra Regioni, piuttosto che con un loro accorpamento, complicato e presumibilmente molto contrastato? Nel caso dei Comuni, può bastare una semplice Unione oppure è più opportuno andare alla formazione di nuovi più grandi enti? Possiamo dire che molto dipende dal trasferimento di potere decisionale e di programmazione che si realizza effettivamente con la centralizzazione ad un più alto livello di alcune funzioni.

Per le Regioni, la prospettiva sarebbe quella, da un lato, di utilizzare strumenti procedurali già previsti in Costituzione, come l'art. 117, 8° co. (accordi interregionali ed eventuali organi comuni) e, indirettamente, l'art. 116, 3° co. (regionalismo differenziato), che sono rimessi in buona parte all'iniziativa delle stesse Regioni. In quest'ottica, si può tuttavia porre il problema della costruzione di meccanismi incentivanti all'esercizio in comune di funzioni spettanti alle Regioni, da collocare in norme costituzionali o legislative.

Il rischio di questa impostazione è semmai quello di scardinare il principio di responsabilità politica, costruendo apparati di governo non democraticamente legittimati, dato che la legittimazione politica democratica continuerebbe a investire le Regioni attuali, mentre i servizi verrebbero resi ai cittadini elettori da apparati aventi dimensioni più ampie, ma non politicamente responsabili. La problematica della *accountability* e della disarticolazione del fisco non viene dunque risolta con gli accordi, anzi verrebbe accentuata. Inoltre, si tratta di soluzioni instabili, nel senso che la persistenza della soluzione cooperativa può risentire di cambi di maggioranza all'interno delle Regioni cooperanti.

Con accordi interregionali e semplici Unioni di Comuni, poi, le economie di scala non possono essere del tutto conseguite. Per alcuni servizi di rilevanza economica, a rete, ciò può accadere, grazie all'aggregazione dei grandi gestori-*players*. Ma per i servizi non economici, come le prestazioni ospedaliere, piccole Regioni implicano piccole ASL e piccoli inefficienti ospedali e gli accordi di cooperazione non sono sufficienti a razionalizzare la produzione e l'offerta. Ci sono più motivi per credere che l'organizzazione del servizio sanitario sul territorio potrebbe conseguire vantaggi di efficienza ed efficacia se fosse programmata a livello di macro-Regioni, riducendo i fenomeni di frammentazione e frazionamento e in modo da internalizzare gli effetti di traboccamento determinati dall'estensione sovra-regionale dei bacini di utenza di alcune tipologie di servizi sanitari ad alta specializzazione.

Quanto ai Comuni si richiede un vero e proprio ripensamento della struttura dell'ente affinché arrivi ad assumere una vera e propria dimensione

industriale di produzione di attività complesse e fornitura di servizi ad alta tecnologia. La funzionalità delle Unioni dipende dal fatto se è considerata una tappa verso la formazione, tramite fusioni, di veri e propri nuovi Comuni di dimensioni economicamente adeguate alle loro specificità³⁰. Le fusioni, pur continuando a rappresentare uno strumento ancora poco diffuso, negli anni più recenti sono aumentate, anche in connessione col rafforzamento degli incentivi finanziari. Lo Toscana è tra le Regioni più interessate al fenomeno: il numero dei suoi Comuni si è ridotto da 287 a 276 a seguito di 11 fusioni a partire dal 2014.

Infine, il ruolo di coordinamento della finanza pubblica degli enti all'interno della Regione non sembra poter essere efficacemente realizzato con semplici accordi di cooperazione. Peraltro, in questo caso, le dimensioni rilevano, come dimostra la deludente applicazione, tra il 2012 e il 2014, dei *patti regionalizzati, verticali e orizzontali*. Il primo strumento, con il quale la Regione rende disponibili spazi finanziari propri in supporto degli enti locali, è stato applicato, tra le Regioni ordinarie, con un certo successo solo in Piemonte, Lombardia, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna. Il secondo strumento, con il quale la Regione interviene regolando lo scambio di spazi finanziari tra gli enti locali, disponibili a cedere o nelle condizioni di chiedere spazi - quindi il meccanismo direttamente conforme all'art. 10 della Legge 243/2012 - ha assunto una dimensione quantitativa significativa solo in Emilia-Romagna. Anche in questo caso coordinare la finanza pubblica territoriale in Regioni accorpate potrebbe consentire di estendere le procedure di trasferimento e compensazione degli spazi finanziari tra gli enti locali sul territorio.

6.4. Verso un nuovo assetto di enti territoriali: Regioni, Città metropolitane, enti di Area vasta e "grandi" Comuni

La tendenza riformatrice *in itinere* muove nella direzione delle aggregazioni istituzionali, per ovviare alla problematica dei costi del frazionamento istituzionale a tutti i livelli. In particolare, la L. 7.4.2014 n. 56 ha avviato il processo di abolizione delle Province, ha istituito le Città metropolitane, disegnandone i confini a immagine delle Province corrispondentemente sostituite, e ha introdotto forti incentivi alle Unioni di comuni. L'esito del referendum sulla riforma costituzionale del 4 dicembre 2016 ha interrotto questo processo, rimettendo in corsa l'istituto delle Province, ma senza funzioni e risorse. Una posizione di stallo inammissibile e con effetti finanziari di moltiplicazione della spesa.

³⁰ Vedi A. Petretto, "La specificità dei processi di revisione della spesa pubblica locale", *Economia Pubblica*, 1, pp. 157-177 e A. Petretto, "Finanza territoriale,.....", op. cit..

Con la legge 56/2014 si è comunque appena iniziato a individuare il livello ottimale di fornitura sub-regionale dei servizi pubblici con il primo decisivo passo verso l'istituzione delle Città metropolitane, per le quali però permangono ancora aspetti problematici. In particolare, sembra discutibile non tanto il numero (11, più le 4 dall'autonomia speciale) e la dimensione delle istituite Città metropolitane, quanto il fatto che alcune di queste, in realtà, non hanno i caratteri economico-territoriali delle aree metropolitane europee, in termini di flussi di pendolarismo, infrastrutture di servizi alle imprese, localizzazione di attività economiche interconnesse, multifunzionalità economica, presenza di centri di innovazione tecnologica, ecc. Inoltre, ancora del tutto da scrivere è il capitolo delle risorse, in particolare fiscali, cui dovrebbero attingere le Città metropolitane³¹.

I rapporti tra Regione, Città metropolitane, Aree vaste (ancora da definire) e Comuni di più ampie dimensioni devono pertanto essere ancora delineati con precisione. Al riguardo, è ipotizzabile che Regioni di più ampie dimensioni potrebbero consentire relazioni funzionali più organiche tra istituzioni e enti territoriali. La ricerca dell'assetto territoriale degli enti pubblici è dunque materia che prefigura ancora un cantiere aperto, entro cui può trovare spazio anche il ri-disegno territoriale delle Regioni stesse nel senso dell'accorpamento.

Un possibile schema di ripartizione del governo locale, entro una Regione di dimensioni economicamente adeguate, potrebbe prevedere una sola Città metropolitana, Autorità monofunzionali di area vasta, e un numero contenuto di Comuni di dimensioni almeno di 20.000 abitanti. La macro-Regione avrebbe competenze e funzioni di programmazione di servizi e attività legislazione e regolazione, anche sulla base di un federalismo asimmetrico. Gli enti di area vasta dovrebbero essere non elettivi, di programmazione e gestione di servizi con fruizione sovra comunale, con funzioni territoriali delle abolite Province. Gli organi, come il direttore, sarebbero di nomina regionale in un contesto di accordo con i Comuni interessati. La Città metropolitana dovrebbe svolgere funzioni di programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale dei Comuni collegati e di organizzazione di servizi pubblici che interessano l'Area. Infine i "nuovi" Comuni dovrebbero svolgere funzioni di amministrazione e fornitura di servizi, acquisendo anche le competenze delle Province, salvo quelle di area vasta trasferite agli enti regionali. La più ampia dimensione a carattere industriale dei Comuni non dovrebbe pregiudicare il mantenimento di presidi territoriali per attività e servizi di "prossimità".

³¹ Vedi C. Agnoletti, C. Ferretti, P. Lattarulo e M. Massaro, "Le risorse delle città metropolitane", R. Camagni, "La riforma della fiscalità urbanistica", in P. Lattarulo e A. Petretto, *Contributi*, op. cit.

7. Quali prospettive: una sintesi

In questa relazione abbiamo proposto una ricostruzione delle vicende del federalismo fiscale in Italia dalla LD 42/2009 in poi e approfondito alcuni specifici focus tematici. Riteniamo, a conclusione, di poter proporre anche alcune linee di evoluzione del sistema per adeguarlo ai principi di razionalità economica che ci hanno condotto in questa analisi. Siamo consapevoli delle difficoltà di attuazione concreta di alcune di queste proposte, ma ciò non ci ha dissuaso da evidenziarle. Alcune proposte prevedono interventi all'interno del quadro costituzionale, configurando delle applicazioni allo spirito originario della LD 42/2009, altri invece richiedono interventi di correzione costituzionale. Naturalmente alcune proposte di riforma più radicali annullano le proposte più elementari nella stessa area di intervento.

Presentiamo in modo schematico le proposte senza uno specifico commento perché le motivazioni sono facilmente ricavabili dal testo della relazione. Raggruppiamo le proposte in tre *topics* di economia e finanza decentrata: la finanza regionale, la finanza locale e le riorganizzazioni istituzionali.

Finanza delle Regioni

Riteniamo di poter proporre di

- migliorare la procedura di determinazione dei costi standard in sanità rinunciando a sovrapporre elementi di natura politica (es. rappresentanza nelle Regioni benchmark delle regioni piccole, e del Sud, ecc...).
- correggere il meccanismo di riparto del FSN per prevedere, oltre alle quote di popolazione pesata, anche una componente incentivante di premi/sanzioni legata al divario tra costi standard e costi effettivi
- estendere, laddove possibile, il meccanismo *top-down* di definizione dei fabbisogni finanziabili anche ad altri diritti sociali ex art. 117 del Titolo V, 2° comma, lettera m) e LD 42/2009
- individuare un tributo proprio delle Regioni ad ampia base imponibile e ad aliquote manovrabili. Se sarà ancora l'IRAP che diventi autenticamente regionale e così per l'addizionale all'IRPEF.
- ripristinare esplicitamente la possibilità dei trasferimenti verticali (senza vincolo di destinazione e specifici), e rimanendo entro i vincoli dell'art.119, attuare autentiche compartecipazioni di tributi erariali (per esempio IVA) riferite al territorio
- procedere a sviluppare forme di regionalismo asimmetrico (ex art. 116 del Titolo V), con autonomia tributaria effettiva per chi richiede il regime differenziato, tramite compartecipazioni a tributi erariali ad aliquote differenziate

- eliminare le competenze concorrenti Stato/Regioni, pur ammettendo, in certi settori di competenza statale, un ruolo applicativo e regolamentativo delle Regioni
- ribadire, per la Sanità, l'obiettivo dell'uniformità territoriale di livelli essenziali, ma rinunciando alla ricorso alla onnicomprensività di questi, che debbono essere in ogni caso finanziariamente sostenibili (cfr. fabbisogni finanziabili *top-down*). La copertura potrebbe essere assicurata, come in altri paesi europei, da un'Assicurazione sociale integrativa estesa a tutti per sviluppare un Secondo pilastro sanitario
- ripensare il modello di organizzazione del Servizio sanitario nazionale prevedendo la centralizzazione della competenza, con un sistema di strutture periferiche, tipo le *District Health authorities* britanniche, per garantire la diffusione dei servizi sul territorio
- attribuire, eventualmente, sfruttando le procedure di regionalismo asimmetrico, la competenza regionale solo per alcune macro-Regioni che ne facessero argomentata richiesta.

Finanza dei Comuni

Riteniamo di poter proporre di

- portare a regime il sistema di determinazione del trasferimento complessivo, tramite il FSC, con le quote stabilite per le componenti storico e di perequazione. Lasciare però aperta la possibilità che il sistema diventi da orizzontale verticale con immissioni di fondi dallo Stato
- affinare le metodologie di calcolo dei FS e delle CF, ad esempio con l'estensione dei livelli quali-quantitativi delle funzioni fondamentali in modo da evitare i casi di incentivi distorti (es. vantaggio ai Comuni con bassi costi ma con bassi livelli)
- procedere all'istituzione di una *local tax*, basata su una *Service tax* commisurata alla base imponibile immobiliare, con conseguente riforma del catasto e delle esenzioni dell'imposta sulle abitazioni principali
- prevedere - contemporaneamente alla nuova ricomposizione del gettito e della nuova graduazione delle aliquote dell'imposizione immobiliare, in seguito all'adozione dei nuovi valori di mercato - l'abolizione dell'addizionale IRPEF comunale, in applicazione anche parziale del principio della separazione delle fonti (IRPEF *solo* nazionale e regionale e imposta sugli immobili *solo* comunale)
- potenziare le tasse ambientali, sia dirette (sulle fonti inquinanti) che indirette (su attività complementari, come l'accesso di veicoli privati ai centri storici)

- ripristinare la possibilità di ricorrere all'imposizione di scopo per il finanziamento di interventi infrastrutturali.

Riassetto istituzionale

Riteniamo di poter proporre di

- prefigurare delle regole (dimensionali, geografiche e demografiche) per muovere nella direzione dell'accorpamento di Regioni
- eliminare definitivamente le Province e istituire enti regionali di area vasta non elettivi
- concepire le Città metropolitane (CM) come enti multifunzionali in aree dotate di infrastrutture di servizi alle imprese, di attività economiche interconnesse, in modo da costituire specifici strumenti di crescita potenziale, e non mere sostituzioni delle abolite Province. Al riguardo, sarebbe opportuno che, da un complessivo riassetto istituzionale, risultasse che in una Regione vi fosse una sola CM, in modo da sviluppare più intense sinergie tra i due livelli istituzionali della programmazione
- definire una finanza autonoma delle CM, con un prevalente ricorso alle compartecipazioni a tributi comunali e regionali
- ridefinire, attraverso un graduale processo di fusione, il “nuovo” Comune con dimensioni “industriali” confacenti alle complesse funzioni svolte
- ripensare all'utilità sociale attuale delle autonomie speciali andando verso la loro abolizione, pur distinguendo, nei tempi, i casi previsti da trattati internazionali. L'origine delle RSS è storica e politica, e non ha più basi e giustificazioni economiche attendibili. Altra cosa sarebbe invece una differenziazione delle competenze e attività regionali ottenuta attraverso un processo di validazione degli obiettivi e delle performance, secondo l'art.116 del Titolo V.

GRAFICI

Grafico 1: Andamento Autonomia di entrata (quota delle entrate locali sul totale della P.A.)

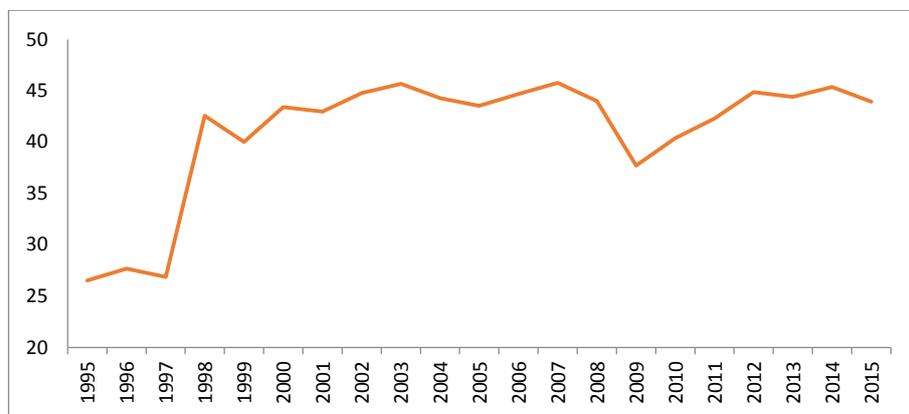


Grafico 2: Andamento Autonomia di spesa (quota della spesa locale sul totale della P.A.)

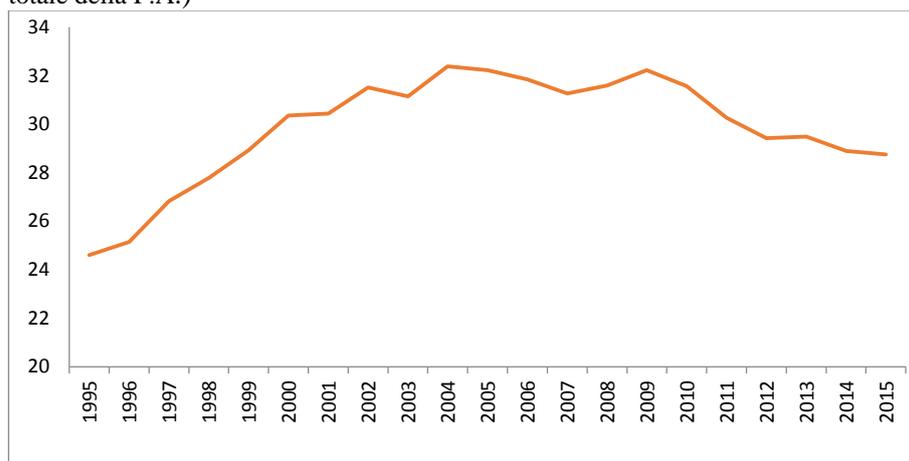


Grafico 3: Evoluzione della spesa degli enti decentrati: variazioni % su euro correnti 2010-2015

