

La finanza regionale

Federico Biagi

Università di Padova

Milano, 25 novembre 2008

Il DDL 3/10/2008 prevede che le Regioni dispongano di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, al fine di finanziare la spesa relative alle materie in cui esse hanno competenza esclusiva o concorrente. A tal fine il DDL stesso prevede che i tributi delle Regioni possano essere di tre tipi:

- tributi propri derivati, cioè istituiti con legge statale e il cui gettito è attribuito alle Regioni
- aliquote riservate alle regioni da applicare a basi imponibili di tributi erariali
- tributi propri istituiti dalle Regioni con legge regionale.

Rispetto ai tributi propri derivati e alle aliquote riservate, il DDL prevede che le Regioni possano modificare le aliquote (negli intervalli stabiliti dalle leggi statali), stabilire esenzioni, deduzioni, detrazioni e agevolazioni. Il gettito di tali tributi deve essere attribuito alle Regioni secondo il principio di territorialità e, in particolare, secondo:

- il luogo del consumo per i tributi che hanno come presupposto i consumi (IVA o accise)
- la localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio (Imposta sul possesso di autoveicoli)
- il luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione (IRAP?)
- la residenza del percettore per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche (IRPEF-IRE)

Il DDL 3/10/2008 distingue tra:

- 1 spese relative a funzioni riconducibili alla lettera m) dell'art.117 (**funzioni essenziali**), che vengono identificate esplicitamente con assistenza, sanità e istruzione ;
- 2 spese per funzioni non riconducibili a tale lettera (**funzioni non essenziali o autonome**);
- 3 spese finanziate con i contributi speciali, con il finanziamento dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali (di cui all'art 14).

Per quanto riguarda le spese di cui al punto 1), nel DDL 3/10/2008 si fa riferimento al principio dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, fissati da leggi statali, da erogarsi in condizioni di efficienza e appropriatezza (come nel DDL n.3100). Infine, è previsto esplicitamente che nella determinazione del finanziamento della spesa relativa al trasporto pubblico locale si tenga conto *“della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale”*.

Il DDL 3/10/2008 (art.6, comma 1, lettera d) prevede anzitutto la soppressione di tutti i trasferimenti statali alle Regioni diretti al finanziamento delle spese di cui ai punti 1) (relative alle funzioni essenziali) e 2) (relative alle funzioni autonome). Per quanto riguarda le spese (al costo standard) di cui al punto 1), il DDL 3/10/2008 prevede che esse siano finanziate con *“il gettito valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi”*.

Finanziamento delle Regioni: riserva di aliquota o addizionale?

La differenza tra riserva di aliquota e addizionale appare di tipo nominale più che sostanziale. Infatti, si ha riserva di aliquota qualora la pressione fiscale resti invariata (lo spazio per la fiscalità regionale si ricava quindi riducendo quello della fiscalità erariale) mentre si parla di addizionale quando la fiscalità regionale si somma a quella erariale. A nostro avviso il problema sostanziale è quello della progressività o meno di tale tributo. Se la riserva di aliquota o l'addizionale fossero applicate alle aliquote di tutti gli scaglioni si genererebbero grandi diversità nel gettito regionale pro-capite, a causa della diversa distribuzione delle basi imponibili IRPEF e della progressività dell'imposta. Per questo sarebbe preferibile limitare le riserve di aliquota o le addizionali ai primi scaglioni.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui all'art.6, comma 1, lettera a) (cioè le funzioni essenziali delle Regioni) *"sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in almeno una Regione"*. Il DDL 3/10/2008 prevede inoltre che i decreti legislativi di attuazione dovranno definire le *"modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7"*.

Per quanto concerne le funzioni autonome (di cui all'art.6 comma 1 lettera a, numero 2) il DDL 3/10/2008 (analogamente al DDL 3100) prevede che i trasferimenti statali ora diretti al finanziamento di tali spese siano sostituiti dal *“gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito al livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi”* .

Si noti che 1) la garanzia sulle risorse vale solo nell'aggregato e 2) rispetto alle funzioni autonome il grado di perequazione effettiva è minore di quello che si otterrebbe con un modello di perequazione orizzontale piena.

Infatti, ai fini del computo della capacità fiscale bisognerebbe considerare l'insieme comune a tutte le Regioni di tributi propri, addizionali ed eventuali compartecipazioni che non siano funzionalmente legate alla spesa per funzioni essenziali (non solo addizionale IRPEF).

Il fondo perequativo è composto di due parti: una destinata a finanziare la perequazione al fabbisogno per le funzioni essenziali regionali e l'altra volta a realizzare la perequazione della capacità fiscale in relazione alle funzioni autonome (immaginando una soluzione ad hoc per il trasporto pubblico locale).

Per la parte relativa alla perequazione al fabbisogno, il fondo è alimentato "*dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA*". Si tratta di una compartecipazione di tutte le Regioni all'IVA erariale. Sarebbe più opportuno sostituirla con una compartecipazione al gettito delle imposte erariali (senza specificazione del tipo di imposta).

Per la parte relativa alla perequazione della capacità fiscale non è chiaro come il fondo sarà finanziato. Dal DDL risulta evidente che si tratta di un sistema di perequazione della capacità fiscale di tipo verticale: le Regioni che hanno un gettito pro-capite da addizionale IRPEF superiore alla media non ricevono risorse dal fondo, mentre quelle che sono sotto la media ricevono dal fondo. Il fondo –per la parte relativa alle funzioni autonome– è alimentato dal contributo delle Regioni “ricche” alle imposte erariali e, probabilmente, anche da una quota della loro addizionale all’IRPEF. Infine, nella ripartizione della parte del fondo relativa alla capacità fiscale, si introduce un correttivo per la dimensione demografica (e non fisica) delle Regioni, presumibilmente con l’intento di favorire le Regioni con pochi abitanti .

Resta poi un problema interpretativo: la sostituzione dei trasferimenti con un'addizionale di equilibrio (complessivo) ha molto senso nel caso in cui si adotti un modello di perequazione orizzontale, dal momento che permette di identificare chiaramente al tempo stesso conferimenti e ricezioni dal fondo. Essa ha forse meno senso se si sceglie di fare perequazione verticale, dal momento che resta indefinito il contributo (e le modalità con cui esso si realizza) delle Regioni più ricche della media al fondo stesso. Riteniamo preferibile una soluzione che preveda la netta separazione tra le fonti di finanziamento destinate alle diverse funzioni (ad esempio la compartecipazione all'IRPEF per le funzioni essenziali regionali -ex art.117, comma 2 lettera m) Cost.- e l'addizionale per quelle autonome, così come era previsto nella versione della Bozza Calderoli dell'11 settembre 2008).

In conclusione, per quanto riguarda la finanza regionale due sono gli aspetti del DDL 3/10/2008 che ci sembrano poco convincenti. In primo luogo, per il finanziamento delle funzioni essenziali regionali sarebbe preferibile far riferimento ad una compartecipazione delle regioni al gettito delle imposte erariali (senza introdurre una compartecipazione ad hoc all'IVA). Inoltre, per le funzioni autonome, la capacità fiscale è più ampia di quella rispetto a cui il DDL 3/10/2008 prevede la perequazione. Ciò potrà avere effetti distributivi significativi, che saranno tanto maggiori quanto maggiore sarà il grado di progressività dell'addizionale regionale all' (o la riserva di aliquota dell') IRPEF.

E' ancora presto per definire gli spazi concreti di autonomia fiscale per le Regioni.

L'art 9 comma 1, lettera a) classifica le spese di Comuni, Province e Città metropolitane in:

- 1 *spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art.117 secondo comma, lettera p) della Costituzione;*
- 2 *spese relative alle altre funzioni;*
- 3 *spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i contributi nazionali di cui all'art 14" .*

Il DDL 3/10/2008 prevede che il finanziamento delle funzioni fondamentali (e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate) sia realizzato attraverso il principio del fabbisogno standard e venga *"assicurato dai tributi propri, dalle partecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo"* .
Per le funzioni di cui al punto 2) il DDL 3/10/2008 prevede che esse siano finanziate *"con il gettito di tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale"* .

Lo stesso DDL prevede inoltre che siano contestualmente soppressi i trasferimenti statali destinati al finanziamento delle spese di cui ai punti 1) e 2) -con l'eccezione dei trasferimenti dal fondo perequativo- e che si definiscano *“le modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, al fine di assicurare per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento”*.

Nota: il riferimento al criterio del fabbisogno standard vale solo per le spese di cui al punto 1), mentre non vale per le spese di cui al punto 2). In altre parole, il DDL 3/10/2008 sembra riproporre a livello di Enti locali la dicotomia tra funzioni essenziali e funzioni autonome che abbiamo già trovato per le Regioni. Come segnalato da altri autori (in primo luogo Zanardi), la riproposizione (peraltro comune al DDL n.3100) di tale dicotomia non appare del tutto convincente. Infatti, mentre nel caso delle Regioni la distinzione tra funzioni essenziali e non (e quindi la scelta di finanziare solo le prime secondo il criterio del fabbisogno), trae origine dalla rilevanza costituzionale dei diritti di cittadinanza da esse implicati, nel caso dei Comuni e delle Province, l'aggettivo qualificativo "*fondamentali*" ha un significato differente.

Alcune funzioni di Comuni e Province sono dichiarate fondamentali dalla legge statale, non in vista di una particolare rilevanza costituzionale dei diritti ad esse inerenti bensì con l'intento di identificare chiaramente l'ente responsabile per la loro erogazione. In altre parole, possono ben esistere delle funzioni fondamentali di Comuni e Province che non coinvolgono i diritti di cittadinanza di cui all'art. 117, secondo comma lettera m) della Costituzione. Poiché è bene che il criterio del fabbisogno sia utilizzato con parsimonia –dal momento che esso di fatto si sostanzia in una riduzione dell'autonomia degli enti di livello inferiore- suggeriamo che si identifichino in modo chiaro le funzioni di Comuni e Province che integrano i diritti civili e sociali di cui all'art.117, secondo comma, lettera m) Cost., e che si limiti a questi ultimi il ricorso al criterio del fabbisogno.

Le Regioni possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali (nonché tributi applicabili alle Città metropolitane) nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia che spettano agli Enti locali. Gli Enti locali –nei limiti fissati dalle leggi (statali e regionali)- hanno il potere di modificare le aliquote “*dei tributi loro attribuiti*” nonché di introdurre agevolazioni. Infine, gli Enti locali “*nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza*” hanno piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni e servizi.

Riassumendo, il quadro che emerge per quanto riguarda l'autonomia tributaria e finanziaria di Comuni e Province è il seguente. Da un lato abbiamo la legge statale o regionale che individua i tributi propri di Comuni e Province (e Città metropolitane), definendo gli elementi costitutivi del tributo, rispetto ai quali Comuni e Province hanno la possibilità di intervenire sulle sole aliquote (nei limiti stabiliti dalle leggi stesse), eventualmente prevedendo agevolazioni. Oltre a questi tributi propri, di fonte statale o regionale, abbiamo poi le compartecipazioni e le addizionali ai tributi erariali (da determinare con i decreti di attuazione) e i trasferimenti dal fondo perequativo. Per Comuni e Province è anche ipotizzata la creazione di un'imposta di scopo, da definire in relazione agli scopi perseguiti.

Dalla lettura dell'art. 10 comma 1, lettere b) e g), risulta anche che gli eventuali tributi propri comunali e provinciali istituiti da legge regionale non entrano nel computo del gettito standard da considerare ai fini dei trasferimenti perequativi volti ad assicurare le funzioni fondamentali di Comuni e Province. Ciò significa che l'introduzione di tali tributi non può portare ad una riduzione dei trasferimenti stessi, che –secondo la logica del fabbisogno- dovrebbero essere calcolati sulla base della differenza tra fabbisogno standard e gettito standard derivante dalla compartecipazione all'IRPEF e dai tributi propri istituiti con legge statale .

Il DDL 3/10/2008, così come stabilisce la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché al finanziamento delle altre spese di tali enti (con l'esclusione di quelle finanziate con i contributi speciali), prevede la contestuale istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi (uno a favore dei Comuni e l'altro a favore delle Province), *"alimentati da un fondo perequativo dello Stato con l'indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte"*. I fondi perequativi –per ogni Regione- sono di ammontare pari alla differenza tra trasferimenti aboliti ed entrate standard calcolate sulla base delle indicazioni dell'art.10.

Sembrerebbe quindi che quanto prima i Comuni e le Province ricevevano come trasferimento direttamente dallo Stato debba ora essere attribuito alle Regioni che poi provvedono a ripartirlo sulla base di criteri definiti dalla legge statale stessa o da apposita legge regionale. Naturalmente ciò non significa che ciascun Comune (o ciascuna Provincia) continui a ricevere esattamente gli stessi fondi che sino a ieri riceveva dallo Stato. Infatti, dato il totale di trasferimenti che nel periodo di riferimento i diversi Comuni (e le diverse Province) afferenti alla stessa Regione ricevevano dallo Stato, tale somma viene ora trasferita alla Regione che provvede a ripartirla sulla base di nuovi criteri che nulla hanno a che vedere con il dato storico.

Tuttavia, a questo punto sembra emergere un'incongruenza tra quanto stabiliscono gli artt. 9 e 10 in relazione ai principi generali e all'autonomia finanziaria e quanto invece troviamo specificato nell'art.11 in relazione all'entità e al riparto dei fondi perequativi. Infatti, l'art 9, per le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, fa riferimento esplicito al criterio del fabbisogno, dal momento che prevede che il finanziamento di tali funzioni *"e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate"* avvenga *"in modo da garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo"*. L'art.10 provvede conseguentemente a disciplinare i tributi destinati (ai soli fini della perequazione) al finanziamento delle diverse funzioni, chiarendo quali sono i gradi di autonomia finanziaria dei diversi enti locali.

A questo punto ci si aspetta che –per la parte di perequazione relativa alle funzioni fondamentali- l'art.11 segua la logica del fabbisogno, stabilendo che la dimensione del fondo è, per ogni Regione, pari alla somma delle differenze tra fabbisogno standard della singola tipologia di ente (Comune, Provincia o Città metropolitana) e il gettito standard calcolato secondo le indicazioni dell'art.10. Invece, l'art. 11 stabilisce che *“la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo in misura uguale alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'art.9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento di Comuni e Province, esclusi i contributi di cui all'art.14, e le entrate spettanti ai Comuni e alle Province, ai sensi dell'art 10, tenendo conto dei principi previsti dall'art.2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica”*. Ai decreti spetta inoltre la definizione *“delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento”*.

Finanziamento degli Enti locali: i fondi perequativi

Se si fosse optato per la logica del fabbisogno in senso proprio sarebbe stato necessario 1) individuare le funzioni per cui vale il criterio del fabbisogno standard; 2) identificare i tributi propri (incluse le addizionali) e le compartecipazioni destinate a finanziare tali funzioni, specificando che le quote di fabbisogno non finanziate attraverso tali strumenti sono finanziate con trasferimenti dal fondo perequativo regionale; 3) identificare un meccanismo di perequazione per le funzioni fondamentali; 4) eventualmente prevedere un meccanismo di perequazione della capacità fiscale in relazione al gettito dei tributi destinati al finanziamento delle funzioni diverse da quelle fondamentali. Invece, il DDL 3/10/2008, dopo aver correttamente seguito questo schema sino al punto 2), al momento della determinazione delle dimensioni del fondo cambia totalmente logica, adottando quella della spesa storica (al netto del gettito standard), che è però incompatibile con quella del fabbisogno.

Infatti, se si adotta il criterio del fabbisogno (al netto del gettito standard) le dimensioni del fondo sono esattamente pari alla somma dei fabbisogni netti da finanziare. Se invece si impone la condizione aggiuntiva che le dimensioni del fondo siano pari ai trasferimenti aboliti al netto del gettito standard, è evidente che si potranno garantire i fabbisogni standard solo qualora essi siano –per ciascuna Regione- esattamente pari alla somma di gettito standard e trasferimenti aboliti.

Da un punto di vista applicativo ciò significa che, per una data Regione, la somma delle necessità di finanziamento di Comuni e Province (al netto del gettito standardizzato) sarà con grande probabilità diversa dall'entità del fondo creato in capo alla Regione stessa e alimentato dallo Stato . Nel caso in cui il fondo perequativo –per una data Regione- sia inferiore alle necessità di finanziamento nette, si porrà il problema della misura in cui dare riconoscimento a tali necessità .

A questo punto il DDL 3/10/2008 (art.11) chiarisce le modalità di riparto dei fondi perequativi, distinguendo tra spesa corrente e spesa in conto capitale. Analogamente al DDL. n.3100, anche il DDL 3/10/2008 prevede che si calcoli un indicatore di fabbisogno finanziario, ottenuto come differenza tra spesa corrente standardizzata (al netto degli interessi) e gettito standardizzato di tributi ed entrate propri di applicazione generale, a cui si aggiunge una componente di fabbisogno infrastrutturale (in coerenza con la programmazione regionale) in relazione alla spesa in conto capitale .

La spesa corrente standardizzata è calcolata, così come nel DDL n.3100, *“sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all’ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinata con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata”*.

Le entrate da considerare ai fini della standardizzazione sono costituite dai tributi propri valutati ad aliquota standard (immaginiamo che tali tributi siano solo quelli comuni a tutti gli Enti locali di una data Regione). Sembrerebbero quindi escluse le compartecipazioni e le addizionali ai tributi erariali.

Finanziamento degli Enti locali: i fondi perequativi

La logica dell'art.11 sembra quindi essere la seguente: per ogni Regione si creano due fondi perequativi, uno per i Comuni e l'altro per le Province, di entità pari ai trasferimenti aboliti, che vengono poi ripartiti sulla base di parametri in qualche misura legati ad una generica nozione di fabbisogno (sulla base di proxies), che è però diversa dal fabbisogno standard. Occorre invece ribadire che quello del fabbisogno è allo stesso tempo criterio di finanziamento e di riparto.

Inoltre, è utile notare che il DDL 3/10/2008, dopo aver previsto (art. 9) che le funzioni non fondamentali siano finanziate con il gettito dei tributi propri (immaginiamo diversi da quelli che finanziano le funzioni fondamentali) e con il fondo perequativo (per ogni Regione) basato sulla capacità fiscale, non prevede alcun riferimento specifico circa il funzionamento di tale fondo, né per quanto riguarda il suo finanziamento né per quanto riguarda il suo riparto.

In conclusione, è come se il DDL 3/10/2008, dopo aver introdotto all'art.9 la distinzione tra spese relative a funzioni fondamentali e spese relative ad altre funzioni, si sia dimenticato di tale distinzione al momento del finanziamento. Se, infatti, l'art.11 pone le basi per un (difficile) processo di stima della spesa corrente standardizzata, esso non distingue più tra funzioni fondamentali e non, né tra perequazione al fabbisogno e perequazione della capacità fiscale (distingue tra spesa corrente e spesa in conto capitale, ma tale distinzione non può essere un sostituto della prima).

Qualora in sede applicativa prevalessse l'interpretazione secondo la quale le dimensioni dei fondi sono effettivamente pari ai trasferimenti aboliti (al netto dei gettiti standard), ne deriverebbe che, per ogni Regione, ciascun fondo verrebbe ripartito sulla base di indicatori di fabbisogno di tipo aggregato (ampiezza demografica, struttura territoriale e produttiva ecc.), al netto del gettito standard. In questo modo si genererebbe una nuova distribuzione delle risorse –pari nell'aggregato ai trasferimenti aboliti- che non avrebbe a priori una stretta relazione con quella antecedente. Se così fosse è evidente che il riferimento al concetto di fabbisogno sarebbe da intendere in senso lato, così come è evidente che i problemi del periodo di transizione non potrebbero in alcun modo essere trascurati, dal momento che sarà proprio un eventuale meccanismo compensatorio a garantire l'assenso alla nuova distribuzione da parte di Comuni e Province .

Riassumendo, ci sembra di poter concludere che la parte in cui si definisce l'autonomia fiscale di Comuni e Province debba essere resa più chiara, e che la parte relativa alla perequazione tra Comuni e Province debba essere interamente rivista.

Riteniamo invece apprezzabile l'eliminazione della distinzione tra Comuni di grandi e Comuni di piccole dimensioni e il trasferimento di competenze alle Regioni in relazione alla perequazione (con i limiti già espressi).