

FEDERALISMO FISCALE

Laboratorio Economia Pubblica

Dott.ssa Michela Martinoia

mmartinoia@liuc.it

Premessa: Federalismo Fiscale in Italia

- Prima della L. Cost. 3/2001 la Costituzione non riconosceva espressamente Autonomia Finanziaria a Comuni e Province
- ... l'art. 119 parlava di autonomia finanziaria delle sole Regioni, però era un'autonomia di spesa e di bilancio.
- Ma dagli anni '90 cresce l'esigenza di concedere a EE.LL. maggiore libertà di azione nel reperimento delle risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni → inizia a nascere il concetto di ***federalismo fiscale***.

Federalismo Fiscale in Italia: Problematiche

- In senso politico incontra resistenza per timore di accentuare le differenze tra aree e minare l'unità del paese...
- ... ma viene accolta l'idea di sistema fiscale federalista → favorire maggiore coinvolgimento degli EE.LL. nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.
- In particolare, nell'ambito del processo di riqualificazione della spesa e nella responsabilizzazione enti territoriali (altra faccia federalismo fiscale → maggiore autonomia finanziaria).

Federalismo Fiscale in Italia:

Piano normativo

1. L.142/1990 (Ordinamento autonomie locali) → si riconosceva a Comuni e Province autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa + autonomia impositiva e finanziaria (nel rispetto della finanza pubblica).
2. Successivo intervento legislativo per concretizzare il precedente → ICI e gettito ICI ai comuni (D.Lgs. 504/1992) e riforma TARSU e TOSAP (D.Lgs. 507/1993).

Federalismo Fiscale in Italia:

Piano normativo

3. Ulteriore impulso con D.Lgs. 446/1997 in base a cui Province e Comuni possono disciplinare tramite regolamenti le proprie entrate, anche tributarie, ma non su fattispecie imponibili, soggetti passivi e aliquote massime.
4. D.Lgs. 112/1998 (in attuazione L.59/1993 – Legge Bassanini) dà impulso al processo di decentramento amministrativo con conferimento di funzioni dello Stato a Regioni e EE.LL.
5. D.Lgs. 267/2000 (TUEL) recepisce la L. 142/1990 e riconosce a Comuni e Province autonomia finanziaria fondata su risorse proprie e trasferimenti (art.149).

Federalismo Fiscale in Italia:

Piano normativo

- Tutto ciò determina un aumento esponenziale delle funzioni attribuite agli EE.LL. → però l'ampliamento è solo parziale, perché l'autonomia impositiva è contrapposta alla riduzione dei trasferimenti erariali.
- **Oss.** Difficoltà a realizzare una compiuta riforma federalista della finanza locale a costituzione invariata per i limiti dell'art.119.
- Infatti, il decentramento delle funzioni amministrative è condizione necessaria ma non sufficiente a realizzare l'assetto federale se non c'è un'autonomia finanziaria di entrata e spesa.

Federalismo Fiscale in Italia:

Piano normativo

- Intervento della Corte Costituzionale che portò ad approvare la L. Cost. 3/2001 che diede dignità costituzionale ai principi del federalismo fiscale.
- Nuovo art.119 che attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni piena e completa autonomia finanziaria in tema di entrate e spesa.
- Per finanziare le funzioni pubbliche a loro attribuite gli EE.LL.:
 - Stabiliscono e applicano tributi e entrate proprie, in armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento finanziari
 - Dispongono di una compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio.

Federalismo Fiscale in Italia: Obiettivi L.Cost. 3/2001

- Garantire un livello minimo di *coordinamento* indispensabile per la disciplina generale dell'attività finanziaria delle autonomie locali, soprattutto per rapportarsi alla dimensione europea.
- Lo Stato prevede e finanzia un *fondo perequativo* per le necessità degli EE.LL. con minore capacità contributiva per abitante.

Federalismo Fiscale in Italia: Obiettivi L.Cost. 3/2001

- Introdotto *Principio della Finanza Integrata* per cui
 - Tributi e entrate proprie
 - Compartecipazione
 - Quote fondo perequativo
- devono finanziare integralmente le funzioni attribuite.
- Principio parallelo tra le funzioni esercitate dall'Ente e le risorse di cui dispone per l'esercizio di tali compiti
- Vincolo a carico dello Stato per evitare di assegnare ulteriori compiti senza adeguate risorse.

Federalismo Fiscale in Italia: Obiettivi L.Cost. 3/2001

- Possibilità per lo Stato di intervenire con risorse aggiuntive per interventi speciali a favore di determinati EELL. per promuovere valori di rilievo costituzionale.
- Risorse aggiuntive possono essere anche quelle derivanti da finanziamenti UE per la coesione economica e sociale (fondi strutturali).
- Le risorse possono derivare anche dalla gestione e sfruttamento del patrimonio e dall'indebitamento, solo per spese Investimento e senza garanzie dello Stato.

Federalismo Fiscale in Italia: L.42/2009

- Per dare attuazione ai principi contenuti nell'art. 119 Cost. il Parlamento ha approvato la L.42/2009 con cui si è delegato il Governo ad adottare uno o più D. Lgs. per dare piena attuazione all'art.119.
- Finalità: assicurare l'autonomia finanziaria di EE.LL. nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale e di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (L.169/2009 leggi di contabilità e modifica finanza pubblica).

Federalismo Fiscale in Italia: L.42/2009

- Modalità finanziamento delle spese relative alle funzioni degli EE.LL. Tre categorie di spese:
 - Per *funzioni fondamentali* (D.L. 78/2010 → L. 122/2010):
 - finanziate integralmente con criterio dei fabbisogni standard (non costi storici) da tributi propri, compartecipazione, addizionali e fondi perequativi
 - D.Lgs. 216/2010 disposizioni per determinare costi e fabbisogni standard → da qui soppressione trasferimenti statali e regionali per finanziare tali spese.

Federalismo Fiscale in Italia: L.42/2009

- Altre funzioni enti locali (non fondamentali):
 - finanziate con tributi propri, compartecipazione, fondo perequativo
 - trasferimenti statali e regionali per finanziare tali spese soppressi
- Per interventi speciali di cui art.119 cost.:
 - contributi speciali dello Stato a destinazione vincolata, finanziamenti UE, cofinanziamenti nazionali a programmi UE per sviluppo economico e sociale
 - D.Lgs 88/2011 (attuativo della L.42/2009) ha provveduto a definire nel dettaglio le modalità di destinazione e utilizzazione delle risorse.

Federalismo Fiscale in Italia: L.42/2009

- Legge indica i principi ispiratori già contenuti nell'art.149 TUEL e afferma:
 - Potestà impositiva autonoma
 - Finanza comunale e provinciale costituita da : Imposte proprie, Addizionali e compartecipazioni, TR regionali, TR erariali, Tasse e diritti per servizi pubblici, altre entrate proprie, risorse per Investimenti e altre entrate.

Federalismo Fiscale in Italia: L.42/2009

- In parallelo all'autonomia finanziaria EE.LL. è stata ampliata la potestà regolamentare di tali Enti (art.117 cost.) in ordine a:
 - disciplina organizzativa e svolgimento delle funzioni attribuite,
 - Facoltà di disciplinare con regolamenti le entrate (D.Lgs 446/1997), anche tributarie...
 - ... riservando però alla legislazione nazionale l'istituzione di nuovi tributi ...
 - .. e gli elementi fondamentali dei tributi (base imponibile, soggetti passivi, aliquota massima)
- Oss. Regolamenti approvati da C.C. entro il termine bilancio di previsione, con effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento, comunicati al MEF entro 30gg dalla delibera e pubblicati sulla GU.

Federalismo Fiscale in Italia: L.Cost. 1/2012

- Ha introdotto ulteriori modifiche all'art.119 Cost. stabilendo che dal 2014 l'autonomia finanziaria debba essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento UE.
- Il ricorso all'indebitamento deve avvenire con contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio (L.243/2012/ applicabile dal 2016)

Federalismo Fiscale in Italia: L.Cost. 1/2012

- La L.Cost.3/2001 ha introdotto nell'art.119 Cost. che gli EE.LL. possono stabilire ed applicare tributi e entrate proprie in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario → novità che limita l'autonomia finanziaria.
- La più recente modifica all'art.119 Cost. (L.Cost.1/2012, applicabile da 2014) rende più esplicito il concetto: «autonomia finanziaria di entrata e spesa di Regioni e EE.LL. deve essere esercitato nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economico - finanziari derivanti dall'ordinamento europeo»

Federalismo Fiscale in Italia: L.Cost. 1/2012

- La Legge Costituzionale ha introdotto nella costituzione il vincolo del Pareggio di Bilancio per lo Stato per porre freno alla crescita del Debito pubblico e arginare gli effetti della crisi economico-finanziaria.
- Modifica l'art.81 Cost.: «lo Stato deve assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, e il ricorso all'indebitamento è consentito solo al verificarsi di eventi eccezionali (autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta).»
- Modifiche dal 2014: vincolo esteso a Regioni e EE.LL. con modifica art.119 Cost.

Federalismo Fiscale in Italia: L.Cost. 1/2012

- La L.243/2012 ha stabilito che dal 2016 i bilanci di Regioni e EE.LL. si considerano in equilibrio quando registrano, sia previsione sia rendiconto, un saldo non negativo in termini di competenza e di cassa.
- Se nel rendiconto il saldo è negativo, l'Ente deve adottare misure correttive entro il triennio successivo
- Se nel rendiconto il saldo è positivo, può essere utilizzato per l'estinzione del debito o per finanziare nuovi investimenti.

Patto Stabilità Interno: limiti all'autonomia finanziaria

- La maggiore autonomia finanziaria degli EE.LL. ha comportato una maggiore responsabilizzazione di tali Enti nell'utilizzo delle risorse pubbliche.
- Gli EE.LL. sono chiamati a concorrere, attraverso il Patto di Stabilità Interno, al risanamento della finanza pubblica e al rispetto del Patto di Stabilità e Crescita dell'UE.
- Già dalla Legge Finanziaria del 1999 (L.448/2008) gli EE.LL. sono chiamati a concorrere al risanamento della la finanza pubblica e al rispetto del Patto di Stabilità e Crescita dell'UE.

Patto di Stabilità e Crescita

- PSC appartiene ad un progetto avviato negli anni '70 e poi perfezionato negli anni '80 per necessità della CEE di fornire un maggiore coordinamento alle politiche statali e per garantire la convergenza delle politiche economiche e monetarie.
- Il problema era la volatilità del tasso di cambio.
 - Dal punto di vista economico: perché le economie europee avevano un elevato grado di apertura commerciale e il commercio estero era una componente fondamentale del Reddito Nazionale $\rightarrow \Delta e \rightarrow \Delta NX$.
 - Dal punto di vista politico: perché le fluttuazioni del tasso di cambio negli anni '20 e '30 hanno contribuito alla crisi delle economie nazionali.

Patto di Stabilità e Crescita

- Con il Trattato di Maastricht (1992) si inizia la strada per arrivare all'UEM.
- Le tre fasi sono state:
- Prima Fase: 1990-1992 obiettivi:
 - Libera circolazione di capitali
 - Aumento delle risorse per correggere squilibri => fondi strutturali
 - Modifiche legislative per indipendenza Banca centrale
 - Norme per ridurre deficit

Patto di Stabilità e Crescita

- Seconda fase: Convergenza economica per avvento moneta unica
- Terza fase:
 - introduzione euro 1999-2002
 - UE-11
 - BCE

Patto di Stabilità e Crescita

- Nel 1997 viene firmato il PSC per garantire equilibrio delle finanze pubbliche attraverso l'obiettivo di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo.
- Propone misure ed interventi volti a garantire la stabilità dell'UEM anche in vista dell'adozione dell'euro.
- Presupposto fondamentale per la nascita della moneta unica era il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri che dovevano rispettare i Criteri di Convergenza del Trattato di Maastricht per tenere sotto controllo la situazione di bilancio.

Patto di Stabilità e Crescita

- Cinque condizioni:
 - Tasso inflazione ≤ 1.5 punti percentuali del tasso medio dei tre Paesi più virtuosi
 - Tasso interesse ≤ 2 punti rispetto al Paese con più bassa inflazione
 - Tasso cambio per almeno due anni non doveva avere subito oscillazioni maggiori a quelle previste dallo SME
 - Disavanzo (Indebitamento netto PA) $\leq 3\%$ PIL
 - Debito pubblico /PIL $\leq 60\%$

Patto di Stabilità e Crescita

- Tutti gli Stati membri dell'UE devono presentare programmi di stabilità, quelli non UE devono presentare dei programmi di convergenza ...
- ... dove illustrano il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio.
- Dal 2010 è nata l'esigenza di riformare il PSC e nel 2012 con il Fiscal Compact (2013) si introducono delle novità.

Fiscal Compact

- Disciplina di bilancio: Paesi con debito/PIL $> 60\%$ devono ridurre la parte eccedente di 1/20 l'anno (IT manovre annue del $5\%=50$ mln di euro per 20 anni)
- Criterio del debito: politiche di bilancio ($\downarrow G$ e $\uparrow TA$) dovranno far convergere debito/PIL al 60%
- Introduzione vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione (IT art.81 Cost.)
- Sanzioni automatiche: trasferire 0.1% PIL annuo in un deposito infruttifero
- Entrata in vigore del meccanismo di stabilità europea: subentra al Fondo Salva Stati e sarà di 500 mln di euro per Paesi in pericolo che hanno sottoscritto il Fiscal Compact

Patto di Stabilità e Crescita

- In particolare:
 - Disavanzo pubblico (E-U) /PIL $\leq 3\%$
 - Debito Pubblico/PIL $\leq 60\%$
- Il PSC è stato riformato numerose volte e prevede:
 - Misure preventive, volte a mettere in allarme lo Stato nel caso in cui si stia allontanando dai criteri di convergenza
 - Misure dissuasive, cioè sanzionatorie.

Patto di Stabilità Interno

- Per raggiungere gli obiettivi previsti nei programmi di stabilità sono stati coinvolti i diversi livelli di governo dei diversi paesi appartenenti all'UE.
- Per un maggiore controllo della situazione finanziaria degli EE.LL. che contribuiscono all'equilibrio complessivo.
- In Italia dal 1999 lo Stato ha previsto che Regioni e EE.LL. partecipassero al conseguimento dell'obiettivo europeo assegnando specifici obiettivi attraverso il PSI.
- Approvazione della L.Cost. 1/2012 di attuazione del Fiscal Compact che ribadisce che le PA devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Patto di Stabilità Interno

- Fornisce disposizioni che costituiscono i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.
- Ha due obiettivi concorrere a ridurre:
 - Debito Pubblico → limitazione dell'indebitamento degli EE.LL. con % minori
 - Disavanzo Pubblico → $E-U=TA-G$

Patto di Stabilità Interno

- Per ridurre il disavanzo posso agire su due leve:
- \uparrow TA: leva che è più volatile rispetto alla spesa pubblica perché dipende dal contesto economico
- \downarrow G: leva più sicura e stabile dell'altra \rightarrow per questo motivo attraverso il PSI si pone un limite massimo alla spesa degli EE.LL.

Patto di Stabilità Interno

- Dal 2007 (L.96/2006), per il rispetto del PSI, sono imposti determinati risultati sui saldi finanziari corrispondenti alla differenza tra Entrate finali (Tit. I, II, III, IV) e Uscite finali (Tit. I e II).
- I saldi finanziari sono calcolati in termini di competenza mista = dati dalla somma algebrica di:
 - Parte corrente → Accertamenti E – Impegni U
 - Parte in c/capitale → Incassi - Pagamenti

Patto di Stabilità Interno: Normativa

- Disciplina PSI ridisegnata da:
 - D.L. 78/2010 → L.122/2010
 - L.220/2010 (Legge di Stabilità 2011)
- Modificata e integrata da:
 - D.L.98/2011 → L.111/2011
 - D.L.138/2011 → L.148/2011
 - L.183/2011 (Legge di Stabilità 2012)
 - L.228/2012 (Legge di Stabilità 2013)
 - L.147/2013 (Legge di Stabilità 2014)

Patto di Stabilità Interno: alcune novità

- Allargamento enti partecipanti:
 - dal 2013 ai comuni con popolazione > 1000 abitanti.
 - dal 2014 alle Unioni di comuni che esercitano in forma associata funzioni amministrative e servizi pubblici (L.35/2012).
- Base di calcolo: saldo obiettivo è calcolato sulla spesa media corrente 2007-2009
- Introduzione di nuovi criteri di virtuosità
- Rinnovato il patto incentivato nazionale

Patto di Stabilità Interno: alcune novità

- Dalla Legge di Stabilità 2013 non si modifica più l'obiettivo del PSI ma attraverso la riduzione dei TR dello Stato (↓ Entrate per la PA) si obbligano gli EE.LL. a ridurre la spesa.
- In particolare:
 - ↓ Fondo sperimentale di riequilibrio
 - ↓ Fondo perequativo e TR erariali ai comuni
 - ↓ TR erariali alle province

Patto di Stabilità Interno: alcune novità

- Oss. La riduzione del Fondo Perequativo trova copertura con la revisione dell'IMU avvenuta nel 2013 : allo Stato solo aliquota base fabbricati cat. D ...
- Questa quota di IMU viene utilizzata per finanziare il Fondo di solidarietà comunale.
- Oss. Applicazione ai comuni con popolazione > 1000 abitanti: stessa disciplina ma con diverse % di partecipazione alla manovra

Patto di Stabilità Interno

- Fase 1: Calcolo saldo obiettivo → media spesa corrente 2007-2009 a cui applico % (per i comuni < 5000 ab è il 15%)
- Fase 2: Sottrarre importo riduzione TR erariali (nessuno per i comuni < 5000 ab)
- Fase 3: Applicazioni agevolazioni enti virtuosi = saldo obiettivo pari a zero e agli altri enti si applicano % maggiori
- Fase 4: Esclusione di alcune spese

Patto di Stabilità Interno: Virtuosità

- Rispetto PSI
- Autonomia finanziaria
- Equilibrio parte corrente
- Entrate correnti rimosse/accertate = capacità di riscossione

Patto di Stabilità Interno: Virtuosità dal 2014

- Convergenza spesa storica e costi/fabbisogni std
- Incidenza spesa personale su spesa corrente
- Tasso copertura costi servizi a domanda individuale
- Partecipazione a contrasto evasione fiscale
- Dismissione partecipazione societarie
- *Parametri corretti in base a due indicatori: valori rendite catastali e numero occupati*

Patto di Stabilità Interno

- Per rendere meno rigidi i meccanismi de PSI il legislatore ha previsto dei meccanismi (*Patti di solidarietà*) che consentono a Regioni e EE.LL. di disporre di alcuni margini di manovra, sempre nel rispetto dell'obiettivo complessivo di finanza pubblica.
 - Patto orizzontale nazionale
 - Patto orizzontale regionale
 - Patto verticale regionale

Patto Orizzontale Nazionale

- D.L.35/2013 → L.64/2013 non applicato al 2013
- Possibilità di effettuare compensazione a livello nazionale tra enti virtuosi e non virtuosi ...
- ... lasciando inalterato il risultato complessivo.

Patto Orizzontale Regionale

- L.220/2010 → simile a quello nazionale
- Cessione di spazi tra EE.LL. appartenenti alla stessa regione ...
- ... l'entità degli spazi ceduti deve essere pari all'entità degli spazi acquisiti = saldo pari a zero

Patto Verticale Regionale

- L.220/2010 → modificato dalla L.228/2012
- Ciascuna Regione può autorizzare gli Enti che fanno parte del proprio territorio a peggiorare i propri saldi programmati MA solo per effettuare spese in c/capitale provvedendo a rideterminare i propri obiettivi.

Patto Regionale Incentivato

- Per incentivare il legislatore riconosce alle Regione a statuto ordinario che cedono spazi agli enti un contributo complessivo di 1.200 mil euro per 2013 e 2014 ...
- ... cedendo spazi per 1.2 euro per ogni euro ricevuto di spazio (Patto regionale incentivato)
- Spazi messi a disposizione dello Stato che le Regioni integrano per il 20%

Patto Regionale Integrato

- Dal 2014 (L.228/2012) le Regioni e le Province autonome potranno concordare con lo Stato le modalità di raggruppamento dei propri obiettivi e degli Enti Locali.
- Finalizzato al rispetto dei principi del federalismo.

Patto di Stabilità Interno: Sanzioni

- *Applicate il solo anno successivo a quello di accertamento del mancato rispetto del PSI.*
- Riduzione Fondo Perequativo o Fondo Solidarietà comunale in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato.
- Limite agli impegni di spesa corrente (max importo medio degli impegni ultimo triennio)
- Blocco dell'indebitamento
- Divieto di assunzioni
- Rideterminazione indennità di funzione e gettoni di presenza (↓ 30% rispetto al 2010)