

L'IMPATTO DEL FEDERALISMO FISCALE SULLA FINANZA DEL TERRITORIO

GIAN LORENZO BORACCHIA

*Settore Risorse Finanziarie, Bilancio ed
Entrate Regionali della REGIONE LIGURIA*

gianlorenzo.boracchia@regione.liguria.it



IL PERCORSO DEL FEDERALISMO FISCALE

La **legge delega n. 42/2009** rappresenta un ambizioso progetto di revisione del sistema delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo. I suoi obiettivi principali sono 2:

(1) superare il sistema di finanza derivata, basato sui trasferimenti statali a Regioni e Enti Locali, sostituendoli con entrate proprie manovrabili e trasparenti

(2) superare il criterio della spesa storica, introducendo criteri di costo e fabbisogno standard

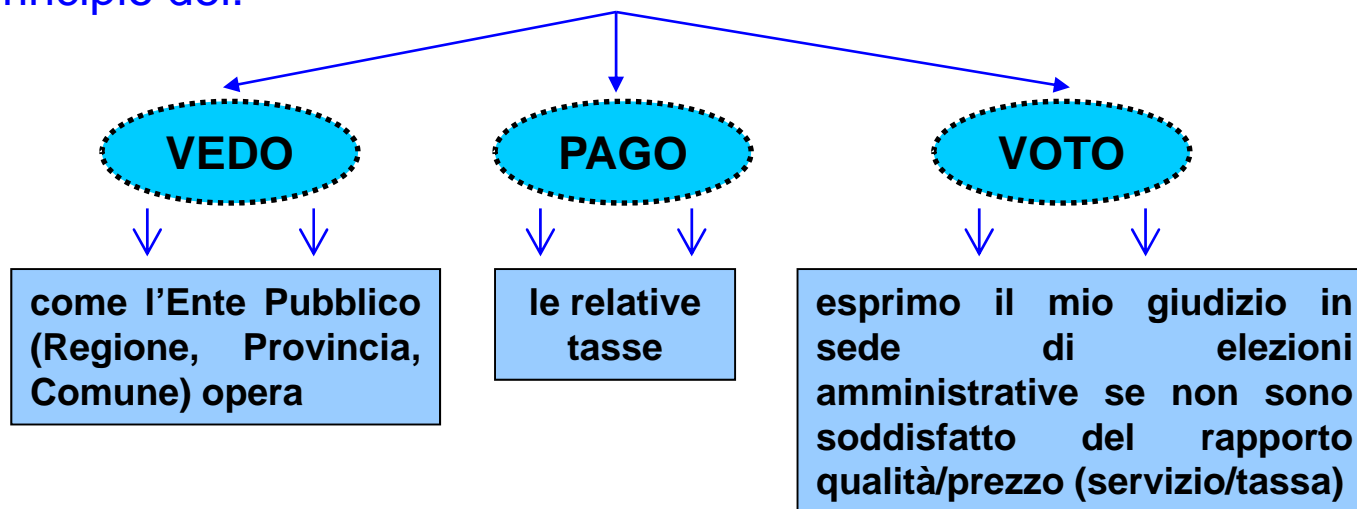
a supporto di questo nuovo meccanismo vengono introdotti

fondi perequativi a beneficio dei territori con minore capacità fiscale

IL PERCORSO DEL FEDERALISMO FISCALE

(1) IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

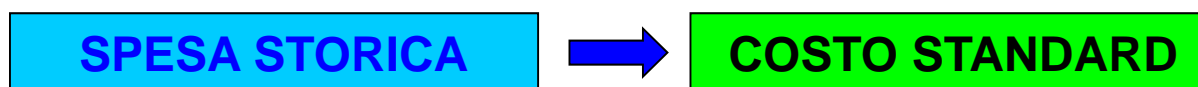
Il meccanismo del superamento del sistema di finanza derivata risponde al principio del:



Pertanto, accorciando le filiere delle organizzazioni e aumentando la responsabilità degli Enti, si potranno raggiungere obiettivi di efficienza

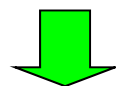
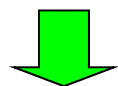
IL PERCORSO DEL FEDERALISMO FISCALE

(2) IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL CRITERIO DELLA SPESA STORICA



La spesa storica è un criterio per l'assegnazione delle risorse dallo Stato Centrale alle Regioni in base al quale chi ha speso storicamente di più per erogare servizi dovrà ricevere l'equivalente per far fronte a tali costi

Il criterio della spesa storica appare poco virtuoso



Di qui l'esigenza di abbandonare questo criterio ed introdurre quello del costo standard, che consente di misurare oggettivamente il costo di un servizio tenendo conto delle varie situazioni regionali

IL PERCORSO DEL FEDERALISMO FISCALE

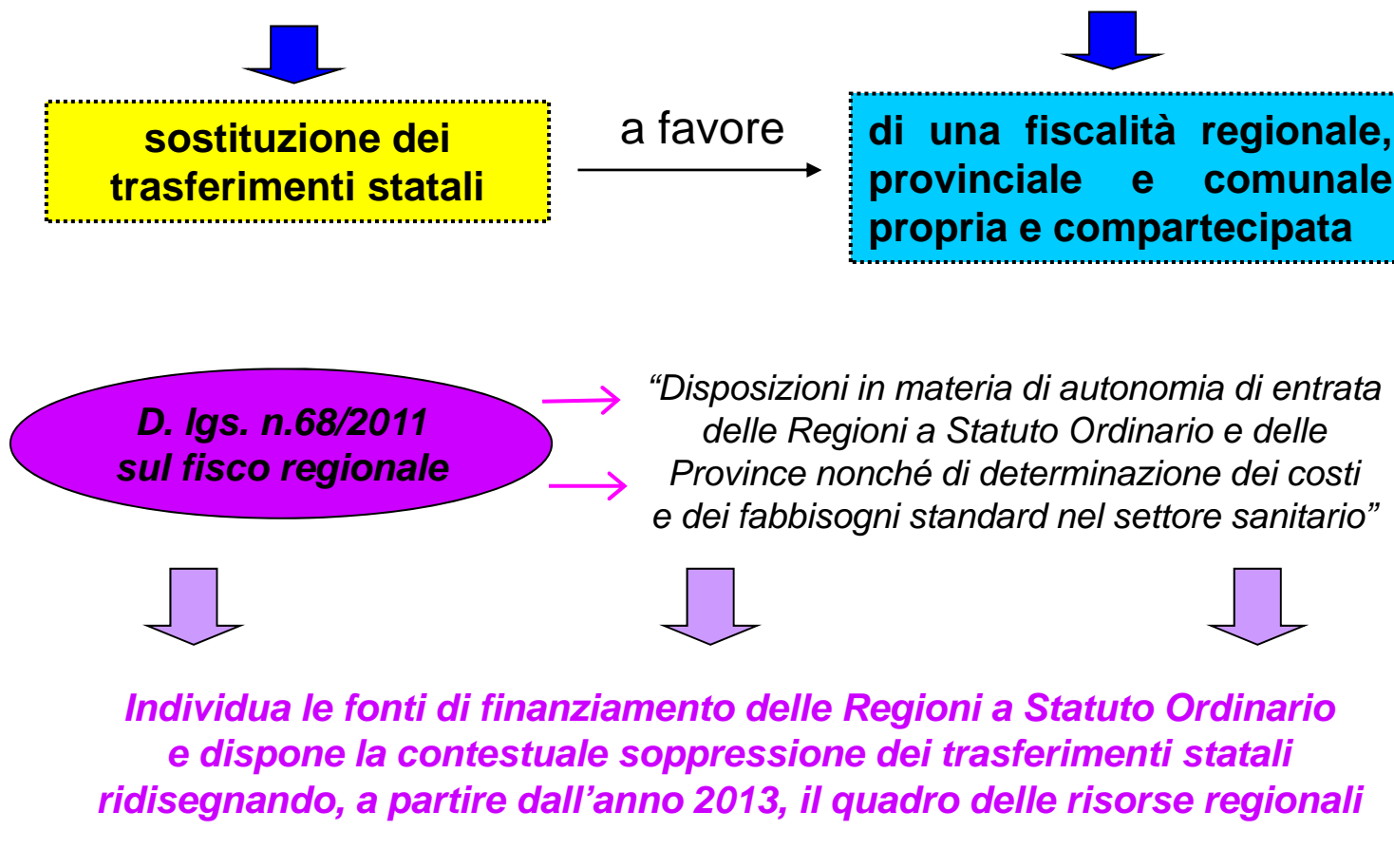
LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA N. 42/2009

L'esercizio della delega è stato scomposto in 8 decreti legislativi:

D. lgs. n. 85/2010	➔	<i>Federalismo demaniale</i>
D. lgs. n. 156/2010	➔	<i>Ordinamento Roma Capitale</i>
D. lgs. n. 216/2010	➔	<i>Costi e fabbisogni standard degli Enti Locali</i>
D. lgs. n. 23/2011	➔	<i>Fisco municipale</i>
D. lgs. n. 68/2011	➔	<i>Fisco regionale e provinciale e costi e fabbisogni standard in sanità</i>
D. lgs. n. 88/2011	➔	<i>Interventi speciali a sostegno delle aree deboli</i>
D. lgs. n. 118/2011	➔	<i>Armonizzazione contabile di Regioni ed Enti Locali</i>
D. lgs. n. 149/2011	➔	<i>Premi e sanzioni degli Enti territoriali</i>

IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

IL PRINCIPIO CHE ISPIRA LA RIFORMA



IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

(1) LA SOPPRESSIONE DEI TRASFERIMENTI



IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

Soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni

Trasferimenti ex legge n. 59/1997 (Bassanini)	<i>(valori in ml di euro)</i>
Trasporto pubblico locale art.9, D.L. 422/97	1.181
Trasporto pubblico locale art.8, D.L. 422/97	42
Mercato lavoro	35
Polizia amministrativa	0
Incentivi imprese	674
Protezione civile	6
Servizio mareografico	7
Demanio idrico	3
Energia e miniere	2
Trasporti	10
Invalidi civili	8
Salute umana	174
Opere pubbliche	51
Agricoltura	249
Viabilità	493
Ambiente	249
Totale Legge n. 59/1997	3.186

Fonte: Relazione Tecnica al decreto legge n. 78 /2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"

IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

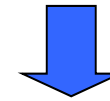
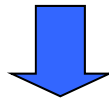
Soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni

Trasferimenti vincolati	<i>(valori in ml di euro)</i>
Rimborso tasse automobilistiche	40
Difesa incendi	8
Borse di studio	90
Contratti TPL	150
Politiche sociali	150
Lavoro disabili	42
Procreazione assistita ed altro salute	10
Prestiti d'onore	76
Lotta all'inquinamento	41
Fondo affitti	110
Fondo politiche della famiglia	130
Consiglieri di parità	2
Turismo	21
Edilizia residenziale agevolata	350
Sostituzione autobus	167
Fondo non autosufficienza	400
Fondo occupazione	190
Edilizia sanitaria pubblica	800
Totale (art.14, comma 2)	5.963
Totale al netto TPL art.9	4.782

Fonte: Relazione Tecnica al decreto legge n. 78 /2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"

IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

(2) LA FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI



Ogni Ente dovrà coprire i costi di esercizio delle
funzioni di competenza con risorse proprie



Fonti di finanziamento delle Regioni previste dal D.Lgs. n. 68/2011

TRIBUTI PROPRI DERIVATI

IRAP

ADDIZIONALE IRPEF

COMPARTECIPAZIONE ALL'IVA

IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

Fonti di finanziamento delle Regioni previste dal D.Lgs. n. 68/2011

TRIBUTI PROPRI

- 1) Tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale
- 2) Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo
- 3) Imposta regionale sulle concessioni per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile
- 4) Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali
- 5) Tasse sulle concessioni regionali
- 6) Imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili
- 7) Tassa automobilistica

ALTRI TRIBUTI DERIVATI

- 1) Tassa per il diritto allo studio
- 2) Tributo in discarica
- 3) Imposta regionale sulla benzina
- 4) Addizionale gas metano

COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO DI TRIBUTI ERARIALI GIA' ESISTENTI

GETTITO DELLA LOTTA ALL'EVASIONE

- Per intero: tributi propri derivati e addizionale IRPEF
- Pro quota: recupero IVA commisurata all'aliquota di compartecipazione

IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

Il nuovo sistema di finanza locale previsto dal D.Lgs. n. 68/2011 e dal D.Lgs. n. 23/2011



IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

*Il nuovo sistema di finanza locale previsto dal D.Lgs. n. 68/2011
e dal D.Lgs. n. 23/2011*

COMUNI

A decorrere dal 2011

**GETTITO DI
TRIBUTI
IMMOBILIARI**

- 1) 30% dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sui trasferimenti
- 2) 30% dell'imposte ipotecarie e catastale (no atti soggetti ad IVA)
- 3) gettito IRPEF relativo ai redditi fondiari (no reddito agrario)
- 4) gettito imposta di registro e imposta di bollo sui contratti di locazione
- 5) 30% dei tributi speciali catastali
- 6) 30% tasse ipotecarie
- 7) 21,7% per il 2011 e 21,6% a decorrere dal 2012 della quota di gettito derivante dalla cedolare secca sugli affitti

FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO

IMPOSTA DI SOGGIORNO

(regolamento entro
il 6.6.2011)

COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO IVA

IMPOSTA DI SCOPO

(regolamento entro
il 31.10.2011)

ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF

GETTITO DELLA LOTTA ALL'EVASIONE

IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

*Il nuovo sistema di finanza locale previsto dal D.Lgs. n. 68/2011
e dal D.Lgs. n. 23/2011*

COMUNI

A decorrere dal 2012

ADDIZIONALE ALL'ACCISA SULL'ENERGIA ELETTRICA

A decorrere dal 2014

IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA (IMU)

IMPOSTA MUNICIPALE SECONDARIA (IMUS)

FONDO PEREQUATIVO PER COMUNI E PROVINCE

**COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO DEI
TRIBUTI SUL TRASFERIMENTO IMMOBILIARE**

IL MECCANISMO DEL SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI FINANZA DERIVATA

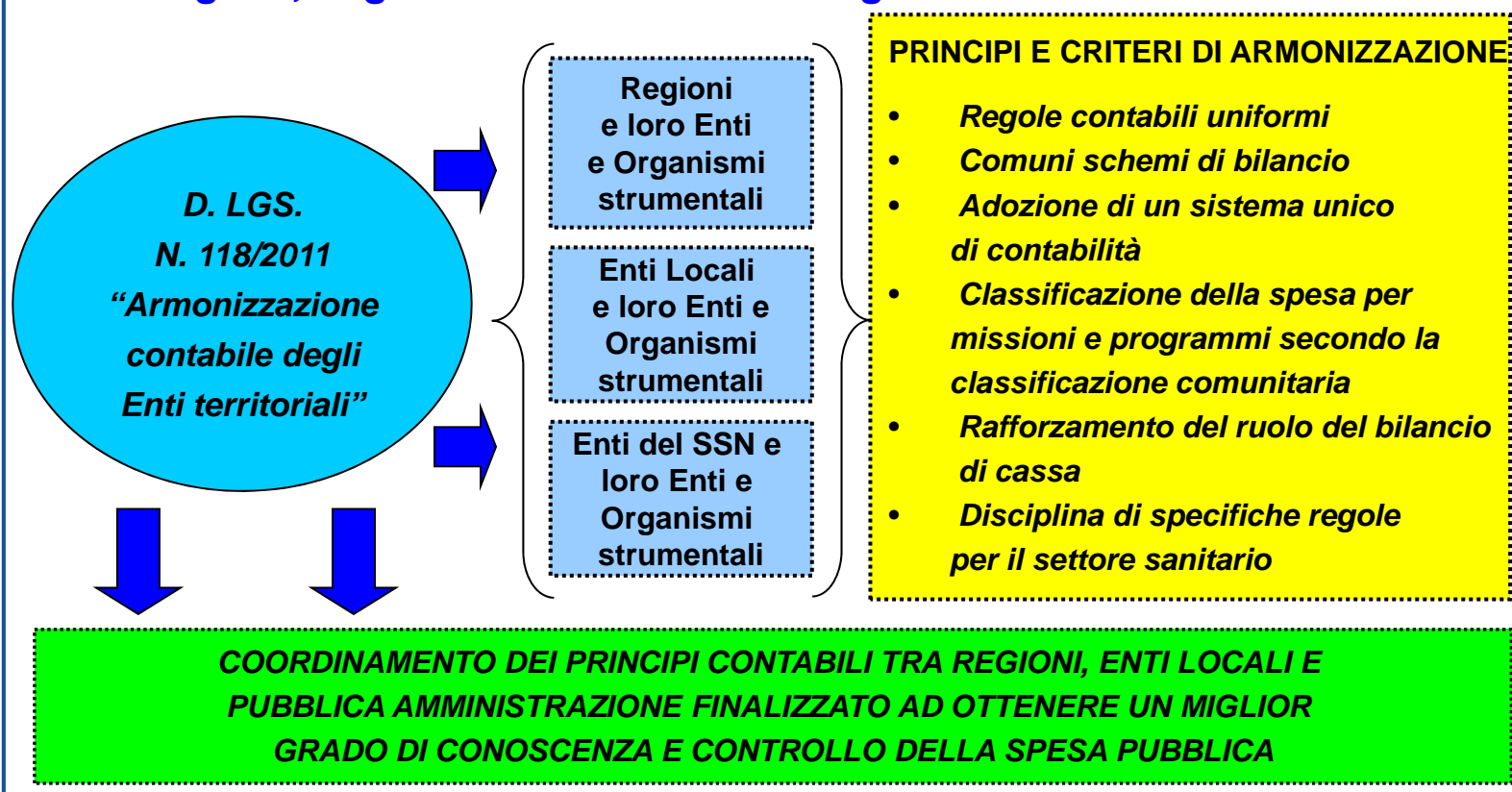
CRITICITÀ ATTUALI

La “macchina fiscale” sembrerebbe pronta e completa, tuttavia non è attivabile in quanto il permanere del blocco delle imposte regionali e locali imposto dalla legge n. 126/2009 di conversione del decreto legge n. 93/2008 e confermato dalla legge n. 220/2010 (Legge di Stabilità 2011) è vincolato fino al momento dell’attuazione del federalismo fiscale.

Tale blocco, tuttavia, appare “mitigato” per l’addizionale comunale all’IRPEF dei Comuni, manovrabile dal 2012 (articolo 1, comma 11, della legge n. 148/2011 di conversione del decreto legge n. 138/2011)

L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI

In attuazione dell'articolo 2 della legge delega n. 42/2009 è stato emanato in data 23/6/2011 il D.lgs. n. 118/2011 concernente le “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi*”



IL FEDERALISMO FISCALE E LE MANOVRE CORRETTIVE 2012/2014

Nell'ambito della composizione della manovra finanziaria per il triennio 2012/2014 delineata dalla L. n. 111/2011, di conversione del D.L. n. 98/2011, (la c.d. "manovra di luglio"), come modificata dalla L. n. 148/2011, di conversione del D.L. n. 138/2011 (la c.d. "manovra-bis o manovra di ferragosto") assumono particolare rilevanza le misure di contenimento della spesa poste a carico delle Amministrazioni territoriali.

Tali provvedimenti, in sostanza, continuano a proporre le misure già sperimentate dalla L. n. 122/2010, di conversione del D.L. n. 78/2010, aggravando ulteriormente quanto già stabilito nella manovra finanziaria estiva dell'anno scorso. In particolare, viene ridefinita e anticipata all'anno 2012 la misura aggiuntiva del concorso finanziario imposto alle Autonomie territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché anticipata all'anno 2012 l'applicazione del meccanismo di specifici parametri di virtuosità ai fini della distribuzione tra gli Enti territoriali degli obiettivi finanziari del Patto di Stabilità Interno

IL FEDERALISMO FISCALE E LE MANOVRE CORRETTIVE 2012/2014

Dal combinato disposto delle tre manovre (L. n. 122/2010, n. 111/2011 e n. 148/2011), per il periodo 2012/2014 le riduzioni di spesa imposte alle Autonomie territoriali risultano complessivamente pari a 14,5 miliardi di euro per il 2012 ed a 14,9 miliardi di euro per il biennio 2013/2014 al lordo dell'importo (stimato) di gettito di 1,8 miliardi di euro per il 2011 e 900 milioni di euro a decorrere dal 2012 derivante dalla Robin tax per società energetiche prevista dall'art. 7, co. 6, della L. n. 148/2011

CONTRIBUTO ALLA MANOVRA FINANZIARIA 2012-2014 PER COMPARTO TERRITORIALE

<i>(valori in milioni di euro)</i>	ANNI	RSO	RSS	Province	Comuni pop > 5.000 ab	TOTALE
Risparmi di spesa ex L. 122/2010 di conv. DL. 78/2010	2011	4.000	500	300	1.500	6.300
				-480 (*)		
	2012	4.500	1.000	500	2.500	8.500
	2013	4.500	1.000	500	2.500	8.500
	2014	4.500	1.000	500	2.500	8.500
Risparmi di spesa ex L. 111/2011 di conv. DL. 98/2011 come modificato dalla L. 148/2011 di conv. del DL 138/2011	2012	1.600	2.000	700	1.700	6.000
	2013	1.600	2.000	800	2.000	6.400
	2014	1.600	2.000	800	2.000	6.400
TOTALE Risparmi di spesa ex manovre L. 122/2010 e L. 111/2011	2012	6.100	3.000	1.200	4.200	14.500
	2013	6.100	3.000	1.300	4.500	14.900
	2014	6.100	3.000	1.300	4.500	14.900

(*) La legge n. 220/2010, al comma 93 dell'art. 1 ha concesso agli Enti Locali, per il solo anno 2011, misure correttive entro un limite massimo di 480 milioni di euro in termini di indebitamento netto.

LA DISCIPLINA DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO 2011

La L. n. 220/2010 (Legge di Stabilità 2011) ridefinisce in modo significativo la disciplina del Patto di Stabilità Interno per il triennio 2011/2013 sia per il comparto Regioni che per quello Enti Locali, dando piena attuazione alla manovra di contenimento della spesa delle Autonomie territoriali così come quantificata dalla L. n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto Ordinario viene rivisto il metodo di calcolo dell'obiettivo programmatico annuale mediante l'introduzione di una base di riferimento triennale, determinata dalla media delle spese finali nette del triennio 2007/2009 sulla quale viene operata per l'anno 2011 una riduzione del 12,3% per la competenza e del 13,6% per la cassa.

Le novità più significative della nuova disciplina del Patto degli Enti Locali concernono l'introduzione di un obiettivo strutturale, consistente nel conseguimento di un saldo finanziario, in termini di competenza mista, pari a zero, e la previsione di uno specifico obiettivo programmatico connesso al contributo che annualmente il comparto è tenuto a conseguire e che ora viene imputato al singolo ente sulla base del livello di spesa corrente mediamente sostenuto nel triennio 2006/2008.

LA DISCIPLINA DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO 2012/2014

L'art. 20, co. 5, della L. n. 111/2011, come modificato dall'art. 1, co. 8, della L. n. 148/2010, definisce il concorso alla manovra da parte delle Autonomie territoriali per il triennio 2012/2014. In particolare tale concorso, che continuerà ad essere attuato attraverso le regole del Patto di Stabilità Interno, è determinato:

- *per le RSO in 1,6 miliardi di euro a decorrere dal 2012;*
- *per le RSS e le Province Autonome in 2 miliardi di euro a decorrere dal 2012;*
- *per le Province in 700 milioni di euro per il 2012 e in 800 milioni a decorrere dal 2014;*
- *per i Comuni in 1,7 miliardi di euro per il 2012 e in 2 miliardi di euro a decorrere dal 2014.*

Un'ulteriore importante novità riguarda la definizione di una griglia di parametri sulla base dei quali sarà misurata la maggiore o minore virtuosità di Regioni ed Enti Locali e pesata la misura del rispettivo concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Infine, in materia di regionalizzazione del Patto, a decorrere dal 2012 sarà consentito alle RSO che abbiano rispettato il Patto nel triennio precedente e non siano sottoposte a Piani di Rientro dai deficit sanitari di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per sé e per tutti gli Enti Locali ed Organismi strumentali del proprio territorio, previo accordo nei Consigli Regionali delle Autonomie Locali

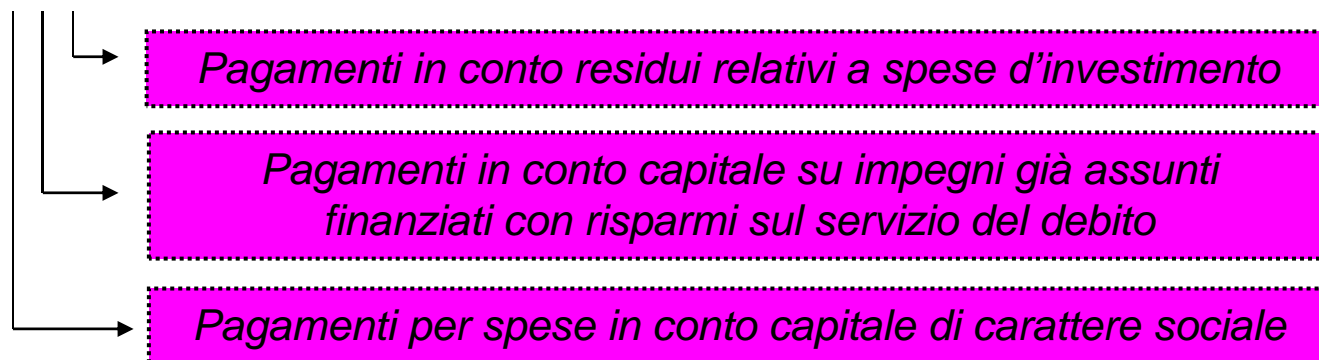
STRUMENTI PER “MITIGARE” GLI EFFETTI DEL PATTO: LE ESPERIENZE DI REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO IN LIGURIA

(1) IL PRIMO ESEMPIO DI COMPENSAZIONE VERTICALE

ARTICOLO 7-QUATER DELLA LEGGE N. 33/2009

La Regione ha potuto autorizzare l'**esclusione di determinati pagamenti dal computo del saldo del patto di stabilità per il 2009**, facendo gravare lo stesso importo autorizzato sul proprio obiettivo di spesa

La spesa autorizzabile è stata chiaramente individuata



STRUMENTI PER "MITIGARE" GLI EFFETTI DEL PATTO:
LE ESPERIENZE DI REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO IN LIGURIA

I risultati dell'applicazione dell'articolo 7-quater

DGR n. 794 del 12/6/2009

**COMUNI
RICHIEDENTI**

4

41,5 milioni di euro

**EFFETTIVAMENTE
UTILIZZATI**

DGR n. 910 del 7/7/2009

**COMUNI
AUTORIZZATI**

2

8,3 milioni di euro

2,9 milioni di euro

(35%)

STRUMENTI PER “MITIGARE” GLI EFFETTI DEL PATTO: LE ESPERIENZE DI REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO IN LIGURIA

CRITICITÀ EMERSE

Tipologia di spesa utilizzabile

Requisiti eccessivamente stringenti per accedere al beneficio

Tempistica (l'autorizzazione viene concessa in una fase ove per alcuni enti può non emergere alcuna necessità)

Difficoltà a programmare con certezza l'andamento della spesa in conto capitale visti i diversi elementi esogeni che intervengono nella sua realizzazione

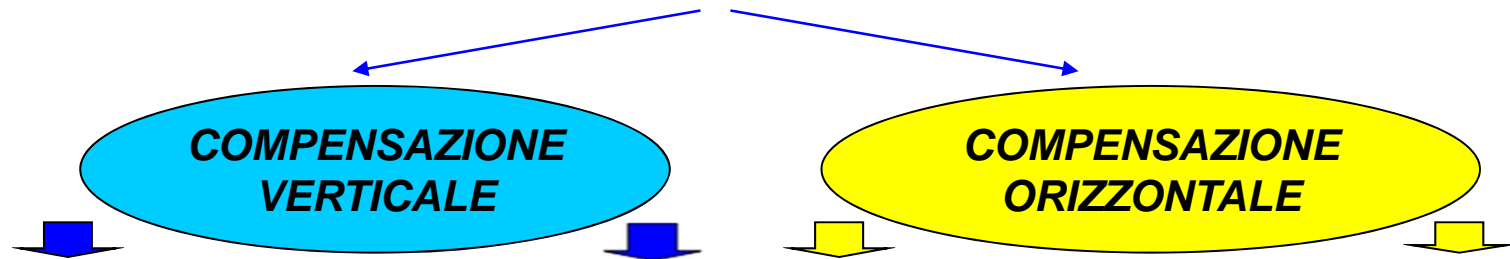
Difficoltà a spendere malgrado l'autorizzazione

Limitato plafond regionale a fronte delle richieste

Stasi del ciclo di ideazione e programmazione di nuove opere pubbliche

STRUMENTI PER “MITIGARE” GLI EFFETTI DEL PATTO: LE ESPERIENZE DI REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO IN LIGURIA

(2) IL SECONDO ESEMPIO



La l. r. del 24/12/2010 n. 22 (Legge Finanziaria 2011) prevede che la Regione, a decorrere dall'anno 2011, in attuazione dell'art. 77-ter, co. 11, della l. n. 133/2008 di conv. del d.l. n. 112/2008 e dell'art. 7-quater, co. 7, della l. n. 33/2009 di conv. del d.l. n. 5/2009, disciplina il Patto di Stabilità Interno per le Province e i Comuni della Liguria con popolazione superiore ai 5.000 abitanti adattando le regole e i vincoli posti dal dalla normativa nazionale fermo restando il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato in attuazione della normativa medesima. Le modalità applicative di tale disposizione sono stabilite con deliberazione della Giunta Regionale adottata previa intesa con il Consiglio delle Autonomie Locali

La l. r. 22/2010 prevede altresì che la Regione, possa autorizzare gli Enti Locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico di competenza mista attraverso la rideterminazione del proprio obiettivo programmatico. Le modalità applicative di tale disposizione sono stabilite con deliberazione della Giunta Regionale

Il 22 settembre 2011 la Conferenza Unificata ha sancito l'Intesa sullo schema di decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze concernente la "Regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno, ai sensi dell'art. 1, co. 141, della l. n. 220/2010 (Legge di Stabilità 2011)

STRUMENTI PER “MITIGARE” GLI EFFETTI DEL PATTO: LE ESPERIENZE DI REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO IN LIGURIA

(2) IL SECONDO ESEMPIO

La Regione Liguria intende avvalersi sia della facoltà di riconoscere maggiori spazi di spesa ai propri Enti Locali compensandoli con un peggioramento del proprio obiettivo in termini di competenza o di cassa (Compensazione verticale), ai sensi dell'art. 1, co. 138, 138-bis, 139, 140 e 143, della L. n. 220/2010, sia della facoltà di rimodulare gli obiettivi del Patto di Stabilità all'interno del comparto degli Enti Locali compresi nel proprio territorio, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle Autonomie Locali (Compensazione orizzontale), ai sensi dell'art. 1, co. 141 e 142, della L. n. 220/2010.

DGR n. 955 del 29/7/2011 e DGR n. 1199 del 5/10/2011

Il 29/7/2011 la Giunta Regionale, con propria deliberazione n. 955, ha approvato lo schema di documento tecnico recante le procedure e le modalità di applicazione dei meccanismi di regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno, che è stato trasmesso al Consiglio delle Autonomie Locali per l'acquisizione dell'Intesa prevista dalla normativa vigente. La Giunta ha inoltre dato mandato all'Assessore alle Risorse Finanziarie di modificare ed integrare il documento tecnico al fine di determinare gli elementi di dettaglio da concordare con il Consiglio delle Autonomie Locali, anche attraverso la prosecuzione di un confronto tecnico con le rappresentanze regionali di ANCI ed UPI.

L'Intesa sullo schema di documento tecnico è stata espressa dal Consiglio delle Autonomie Locali il 4/10/2011 e recepita nella deliberazione di Giunta Regionale n. 1199 del 5/10/2011