

Audizione prof. Luca Antonini
Presidente Copaff
Prof. Ernesto Longobardi
Coordinatore del gruppo di lavoro soppressione trasferimenti statali

La struttura della Copaff: In attuazione dell'art. 4 della legge n. 42 del 2009, con DPCM del 3 luglio 2009 è stata costituita la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 luglio e del 23 settembre è stato nominato il presidente della Commissione, il prof. Luca Antonini, e ne è stata definita la composizione (trenta componenti di cui metà rappresentanti tecnici delle amministrazioni statali e metà rappresentanti tecnici delle amministrazioni regionali e locali).

I compiti. E' utile ricordare quali sono i compiti della COPAFF, in base alla legge n. 42 del 2009: fornire al Governo dati quantitativi condivisi "delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie", nonché di promuovere "la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative". Essa, inoltre, "svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative".

I gruppi di lavoro. La COPAFF ha tenuto la riunione di insediamento il 29 settembre 2009. La Commissione ha istituito al suo interno 6 gruppi di lavoro:

- 1) bilanci delle regioni e degli enti locali;
- 2) entrate delle regioni e degli enti locali;
- 3) fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali;
- 4) perequazione;
- 5) trasferimenti da sopprimere, interventi speciali, perequazione infrastrutturale;
- 6) coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo.

Dalla composizione dei gruppi si evince che i gruppi di lavoro toccano tutti i punti decisivi della attuazione della legge delega n. 42 del 2009.

Complessivamente all'interno dei gruppi di lavoro risultano impegnati circa 100 tecnici; sono poi a disposizione della Copaff numerosi esperti provenienti dal mondo accademico e istituzionale. Questo per dare un'idea, anche quantitativa, del lavoro in corso. (V. allegato n. 1) Ogni gruppo di lavoro ha uno o più coordinatori responsabili, ogni gruppo di lavoro ha già svolto numerose riunioni.

I PRIMI RISULTATI.

L'occasione dell'attuazione del federalismo fiscale ha permesso di prendere coscienza e di affrontare alcune gravi lacune che erano latenti del nostro sistema.

La Copaff, infatti, fin dalla sua prima seduta si è scontrata con il problema della mancanza di una cd. "lingua di contatto" riguardo ai dati contabili: problema che rendeva difficile avere elementi certi a disposizione.

Le Regioni, infatti, a seguito della riforma costituzionale del 2001 hanno visto assegnata alla competenza concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" e si è quindi in parte realizzato una sorta di "federalismo contabile", che permette di allocare in modo difforme le stesse poste¹. Inoltre, i bilanci di Comuni e Province risentono delle ampie "esternalizzazioni" di funzioni pubbliche.

¹ **EMILIA ROMAGNA** Legge n. 40 del 15/11/2001; **LIGURIA** Legge n. 15 del 26/03/2002; **VENETO** Legge n. 39 del 29/11/2001; **PUGLIA** Legge n. 28 del 16/11/2001; **CALABRIA**, Legge n. 8 del 04/02/2002; **LAZIO**, Legge

Si tratta di una situazione che mette in evidenza i limiti della situazione attuale, ovvero del processo di federalismo che è stato avviato con la riforma costituzionale del 2001, che sebbene abbia trasferito importanti – e in certi casi abnormi (si pensi alla materia “grandi reti di trasporto” assegnata alla competenza concorrente) funzioni legislative alle Regioni, abbia abolito i controlli sugli Enti locali (i Co.Re.Co), in realtà non ha posto attenzione ai processi necessari per gestire il federalismo in chiave responsabilizzante.

La situazione attuale che sta emergendo, e di cui la Copaff ha dovuto prendere atto e porvi rimedio con un impegnativo lavoro, è quindi quella di un processo di federalismo che, in assenza di federalismo fiscale, era rimasto gravemente incompiuto.

In altre parole, l’occasione dell’attuazione del federalismo fiscale ha permesso - per così dire - di “alzare il coperchio della pentola” e constatare la grave carenza di basi informative, se non la confusione, che affliggeva il sistema.

Un disordine di cui non si avrebbe avuto piena cognizione se non fosse iniziata la fase dell’attuazione del federalismo fiscale.

Un disordine che veniva pagato da tutti gli italiani (attraverso i ripiani a piè di lista che poi andavano a carico della fiscalità generale) e che non può nemmeno essere guardato con favore dai mercati. Che non possono certo valutare positivamente una situazione dove la materia organizzazione sanitaria è di competenza esclusiva regionale, ma ben cinque regioni italiane risultano ormai commissariate sulla sanità.

Questa situazione è stata affrontata dalla Copaff attraverso diversi interventi che hanno permesso un notevole recupero di trasparenza al sistema.

- 1) La COPAFF ha innanzitutto approvato uno schema unitario di comunicazione contabile e ha sollecitato il Governo a intervenire per adottarlo sia attraverso un’intesa in Conferenza unificata, sia in via legislativa, in modo da poter ricevere dalle Regioni, in tempi brevi, dati certi e condivisi. Da questo punto di vista il Governo ha raggiunto un’intesa in sede di Conferenza Unificata su tale schema (in data 29.10.2009) e nello stesso tempo, in sede di conversione del DL 135/2009 ha inserito un articolo 19 bis che ha previsto l’obbligo per le Regioni di trasmettere i dati sulla base dello schema di codifica unitaria entro 30 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione. Tutti i dati riclassificati sono stati inviati e sono ora a disposizione della Copaff. (V. allegato 2).
- 2) In accordo con il Ministero degli Interni inoltre la Copaff ha sollecitato la riclassificazione dei certificati di consuntivo di Comuni e Province considerando anche quelle esternalizzazioni che costituiscono ormai una parte rilevante dei bilanci regionali. Il Ministero degli Interni ha quindi consegnato alla Copaff i dati di bilancio uniformati dei Comuni e delle Province. E’ la prima volta che questo lavoro viene fatto. (V. Allegato 3)
- 3) La COPAFF, inoltre, è stata incaricata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze di svolgere un primo lavoro di ricognizione riguardo a quanto dispone l’articolo 77, comma 2-ter, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. Tale articolo prevede che con apposito

n. 25 del 20/11/2001; **LOMBARDIA** Legge n. 34 del 31/03/1978; **PIEMONTE** Legge n. 7. del 11/04/2001; **MARCHE** Legge n. 31 del 11/12/001, **ABRUZZO** Legge, n. 3 del 25/03/2002; **TOSCANA** Legge n. 36 del 06/08/2001 **MOLISE** Legge n. 4 del 07/05/2002; **CAMPANIA** Legge n. 7 del 30/04/2002; **UMBRI** Legge n. 13 del 28/02/2000; **BASILICATA** Legge n. 34 del 06/09/2001.

DPCM debbano essere individuati i trasferimenti erariali, attribuiti alle Regioni per finanziare funzioni di competenza regionale, che dovranno confluire nel fondo unico da costituire a partire dall'anno 2010 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il suddetto fondo unico riveste un'importanza fondamentale nell'ambito del più ampio disegno di attuazione dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, così come delineato dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale. Quest'ultima infatti prevede, tra l'altro, la sostituzione dei trasferimenti statali a favore delle Regioni diretti al finanziamento delle spese di cui all'art. 8, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2) della citata legge n. 42/2009 con forme di fiscalità regionale e la conseguente cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato. In particolare, l'articolo 20, comma 1, lett. a), prevede che, ai fini della determinazione delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9 della medesima legge, nella fase transitoria, occorre garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti erariali rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006/2008 ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 9 (fabbisogno standard e capacità fiscale). La COPAFF è stata quindi incaricata di fornire un primo esame del lavoro svolto al fine di produrre una istruttoria utile al proseguimento dei lavori di costituzione del fondo unico. E' stata istituita una commissione apposita presieduta dal prof. Longobardi. I lavori per la costituzione del fondo unico sono stati sostanzialmente ultimati e saranno condivisi nella prossima riunione della COPAFF.

- 4) L'altro importante fronte di lavoro su cui è impegnata la Copaff è quello della stima dei trasferimenti statali e regionali da sopprimere e da sostituire con risorse fiscali. Si tratta di un presupposto fondamentale per la costruzione del quadro dei flussi finanziari tra livelli di governo ai fini della relazione del Governo alle Camere ed è del resto alle fondamenta di tutta l'impalcatura dell'esercizio della delega. La COPAFF ha pertanto deciso di conferire un'assoluta priorità al lavoro sui trasferimenti. Per quanto riguarda i trasferimenti statali alle regioni si è deciso di prendere in esame sia i dati di competenza (stanziamenti) del bilancio statale, sia quelli dei bilanci regionali (accertamenti). Sotto il primo profilo il punto di partenza sarà il lavoro svolto ai fini della quantificazione del fondo unico regionale ex comma 2 bis dell'art. 77 del DL 112/2008. Tale lavoro verrà integrato anche per tenere conto che la nozione di trasferimenti da sopprimere ha, nel contesto della legge 42 una portata potenzialmente più ampia di quella del DL 112. Per quanto riguarda invece i trasferimenti statali e regionali agli enti locali si è deciso, d'intesa con il Ministero dell'Interno (Dipartimento degli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale) di procedere alle due seguenti elaborazioni.
 1. In base ai dati relativi alla "spettanze", distintamente per comuni, province, altri enti locali, verrà prodotta la ripartizione dei trasferimenti su base regionale (distinguendo nei totali le RSO dalle RSS) e per ogni singola voce di spettanza (contributo ordinario, contributo consolidato ecc.). Saranno altresì forniti gli elementi per una valutazione della natura del trasferimento sotto il profilo della sua qualificazione come trasferimento da sopprimere, in quanto non riconducibile agli scopi di cui al comma v dell'art. 119 della Costituzione.
 2. Distintamente per comuni (e unioni di comuni) e province verrà prodotta la ripartizione su base regionale dei trasferimenti quali risultano dai certificati del rendiconto al bilancio (accertamenti).

3. Per integrare il quadro informativo si è deciso inoltre di fare anche ricorso ai dati sui pagamenti dal bilancio dello Stato desumibili dal sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

In sintesi, muovendosi su questi tre piani (codifica unitaria dei bilanci delle Regioni, dati dei bilanci dei Comuni, fondo unico) la COPAFF ha significativamente ampliato il data base utile ai fini dei propri compiti istituzionali, acquisendo quelle basi informative che sono funzionali alla predisposizione della relazione governativa del 30 Giugno.

Si è trattato di un lavoro imponente, reso possibile alla collaborazione delle Amministrazioni dello Stato e di Regioni, Province e Comuni, che ha permesso un importante passo in avanti nella trasparenza del sistema.

ULTERIORE PROSPETTIVA DI LAVORO

Il lavoro dei diversi gruppi costituiti all'interno della Copaff dovrà convergere in un primo momento unitario di sintesi al fine della relazione che il Governo dovrà trasmettere al Parlamento entro il prossimo 30 giugno.

Questo è lo stato dell'arte dei lavori dei gruppi:

gruppo 1) bilanci delle regioni e degli enti locali: si sta procedendo nel lavoro, si auspica una veloce costituzione della Commissione sui principi contabili prevista dalla legge n. 196 del 2009, in modo da favorire il necessario raccordo.

gruppo 2) entrate delle regioni e degli enti locali: si sta effettuando il censimento complessivo delle entrate regionali e locali e delle quantificazioni.

gruppo 3) fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali: si sta lavorando sulla definizione e condivisione delle metodologie di calcolo, sulla valutazione delle determinanti, in riferimento specifico ad ogni settore interessato;

gruppo 4) perequazione: si stanno sciogliendo i nodi relativi al rapporto tra perequazione della spesa relativa ai lep/funzioni fondamentali e perequazione spesa relativa alla spesa per le funzioni non lep e non fondamentali;

gruppo 5) trasferimenti da sopprimere, interventi speciali, perequazione infrastrutturale: sui primi due punti, vale quanto sopra ricordato; sul terzo è stato avviato anche un tavolo presso il Mef, cui la Copaff è stata chiamata a partecipare.

Gruppo 6) coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo: si stanno affrontando e sciogliendo diversi nodi relativi al rapporto tra regioni, province e comuni.

In questa sede è possibile mettere in evidenza alcuni dei risultati emersi all'interno dei gruppi di lavoro e funzionali a fornire, non una ipotesi di sviluppo, il cui compito è rimesso al Governo, ma una fotografia documentata dell'esistente.

In ogni caso questo quadro dimostra come il federalismo fiscale sul lato della spesa, attraverso il passaggio dalla spesa storica al costo e al fabbisogno standard, possa costituire un'importante operazione di razionalizzazione della spesa pubblica. Sul lato dell'entrata, in un sistema regionale e locale che conta 45 diverse fonti di entrata, frutto di stratificazione avvenuta nel tempo, la Copaff sta raccogliendo tutti gli elementi

informativi funzionali a consentire al Governo di predisporre la relazione prevista entro il 30 giugno e formulare le ipotesi di attuazione della legge n. 42 del 2009.

COSTI STANDARD

Il costo associato alla prestazione standard/ fabbisogno standard sono definiti nella delega come costo della prestazione standard o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni.

La legge delega prevede che per la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale ed eventualmente altri servizi, lo Stato fissi i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire a tutti i cittadini e che il costo standard dei livelli essenziali sia coperto integralmente da tributi regionali, compartecipazioni ai tributi erariali e quote del fondo perequativo. Si prevede, infatti, una perequazione integrale rispetto ai costi standard per una serie di funzioni che incidono sul bilancio regionale per più dell'80%: la quota di fabbisogno che non è coperta dalle entrate tributarie (compartecipazioni incluse) è coperta dal Fondo perequativo, fatta eccezione per i maggiori costi dovuti a inefficienze e/o livelli di offerta superiori rispetto ai LEP.

Dalla definizione dei LEP e dei costi standard ci si attende un incremento dell'efficienza con cui le risorse sono utilizzate sul territorio, una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e il contenimento della crescita della spesa pubblica, in settori che sono in gran parte caratterizzati da una forte dinamica della spesa.

La Corte dei Conti (Corte dei Conti. audizione presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera del 12 febbraio 2009²) attraverso un esercizio applicativo dei criteri della legge n. 42 del 2009 ha mostrato ad esempio la possibilità di realizzare una riduzione del costo complessivo netto di circa 2,3 miliardi riguardo alla sanità. Altre stime pongono in evidenza risultati ben superiori: ad esempio la stima il Cerm ha proposto un esercizio benchmarking, dimostrando che se nel 2007 e nel 2008 tutte le Regioni fossero state aderenti alla frontiera efficiente, a parità di prestazioni offerte le risorse assorbite sarebbero state, nell'aggregato Italia, inferiori di oltre 11 miliardi di Euro all'anno, equivalenti a più dello 0,7% del Pil.

I limiti del sistema attuale. I LEA sono oggi un mero elenco di servizi che ogni ASL deve offrire ai cittadini; manca proprio la connotazione quantitativa dei *livelli* essenziali. Il finanziamento delle Regioni, per gran parte della spesa sanitaria, avviene in base a quote capitarie differenziate per classe di età, in modo apparentemente sconnesso dai livelli essenziali che si vogliono garantire. Ma approfondendo la questione, si vede che le cose non stanno esattamente così e che un legame (non trasparente) esiste.

Di fatto i livelli di assistenza nelle varie Regioni italiane sono quanto mai disomogenei, addirittura si è verificato che, laddove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, la qualità e sicurezza delle cure sono di basso livello.

Per quanto riguarda i criteri di riparto del fondo sanitario nazionale dal 2001 si è applicato un riparto sulla base della popolazione residente. Il riparto su base capitaria è stato ponderato per sesso e classi di età solo per il 50% delle variabili di costo alla spesa,

² Dove peraltro in apertura si afferma "La Corte ha da anni sottolineato la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. Oggi, anche alla luce della crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica è più che mai necessario che con tale completamento si ottenga un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base, anche nel recente passato, di una ingiustificata crescita della spesa."

per macro aree assistenziali. Per la quota restante, non disponendo di una base informativa idonea, si sono seguiti criteri empirici di negoziazione di natura prettamente politica o di convenienza contingente. Riserve sulla pesatura della popolazione anziana sono state sollevate in più sedi, soprattutto per una sovra pesatura della stessa, utilizzando la media nazionale di costo e non le migliori pratiche; tale criterio avrebbe favorito alcune regioni. Per quanto concerne la governance, in sostanza si sottolineano in molte Regioni controlli alquanto modesti, con piani di rientro che scattano solo in caso di conclamata rottura dell'equilibrio economico. In questo momento i controlli sono svolti, sulla base di un non chiaro testo normativo, dalle stesse ASL che sono nello stesso tempo soggetti erogatori delle prestazioni, programmatori dei contratti, pagatori delle stesse.

FABBISOGNI STANDARD

Prospettiva della legge n. 42 del 2009. Con la legge 42/2009 si assiste al superamento del superamento della spesa storica nel finanziamento degli enti locali. È l'art. 11 a stabilire che le spese dei comuni riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni avvenga in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard. La copertura è assicurata dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo. L'art 21, invece, determina in via provvisoria le funzioni fondamentali affidate ai Comuni, che comprendono: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; di polizia locale; di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti e funzioni del settore sociale.

Tali funzioni, che costituiscono l'80% delle spese dei Comuni, verranno coperte secondo il principio dall'autonomia finanziaria, con l'abolizione dei trasferimenti statali. L'ammontare della spesa dovrà essere stabilito attraverso il calcolo del fabbisogno standard, il criterio che andrà a sostituire gradualmente quello della spesa storica. Scopo della disposizione in questione è quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello di gestione attuale e di rafforzare l'efficienza e il controllo democratico dell'elettorato.

Genesi e limiti del sistema attuale. Vale la pena riepilogare in sintesi la complicata vicenda per cui oggi i trasferimenti statali agli enti locali vengono ancora assegnati in base alla stratificazione del criterio della spesa storica.

1973: entrata in vigore della riforma fiscale Vengono sostituite tutte le imposte locali (tra cui l'imposta di famiglia) con tre imposte statali: IVA, IRPEF e IRPEG. La soppressione dei tributi locali viene compensata con l'introduzione di trasferimenti statali, realizzando una situazione di accentramento della finanza locale e di perdita di autonomia impositiva dei comuni. Viene creato un solo sportello centrale per le entrate e lasciati sussistere gli enti locali come centri autonomi per la spesa e completamente deresponsabilizzati sul versante delle entrate. Il risultato di questa scelta è un significativo aumento della spesa pubblica e conseguentemente, della pressione fiscale.

1977: adozione del decreto "Stammati 1" sul Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province. A seguito della riforma tributaria, i Comuni conoscono una decisa espansione nella loro spesa pubblica, anche ricorrendo all'indebitamento. Lo Stato interviene per ripianare i debiti contratti dagli enti locali con il sistema bancario, vengono poste limitazioni all'assunzione di nuovi mutui e viene posto a carico dello Stato il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui pregressi, con una

forte incidenza sul bilancio nazionale.

Per fronteggiare l'accoglienza da parte dello Stato dell'indebitamento progressivo viene stabilito il divieto indifferenziato di assunzione di nuovo personale da parte degli enti locali.

1977: adozione del decreto "Stammati 2" (convertito nella L. 27 febbraio 1978 n. 43) Viene sancito l'obbligo di deliberare il bilancio in pareggio, si fissano dei limiti di espansione della spesa corrente degli enti locali, viene previsto l'obbligo di aumentare le aliquote dei tributi propri comunali e delle tariffe dei servizi. L'obiettivo dell'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti viene perseguito con l'attuazione del criterio della "spesa storica", ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, aumentata di una certa percentuale fissa.

Lo Stato impone di anno in anno dei tetti massimi all'espansione delle spese correnti, stabilendo il tasso d'incremento consentito.

1978: il finanziamento della spesa corrente degli enti locali raggiunge l'85 % mediante trasferimenti a carico del bilancio statale. Il nuovo sistema di finanziamento degli enti locali genera una massiccia espansione delle risorse trasferite al sistema delle autonomie locali. Viene assunto stabilmente il criterio della "spesa storica" come parametro di riferimento delle erogazioni statali, cristallizzando differenze tra enti spesso notevoli, cui si è cercato di ovviare con una politica perequativa. Viene introdotto il sistema di "segmentazione" della spesa, che è di due tipi: uno contingentato e regolato direttamente dalla legge; l'altro è delimitato con la fissazione di limiti percentuali insuperabili rispetto al passato. Si raggiunge l'obiettivo di assicurare la copertura finanziaria della spesa pubblica locale, ma s'inducono gli amministratori alla più completa deresponsabilizzazione nei confronti dei propri cittadini.

1981: adozione del decreto Andreatta (convertito nella L. n. 153 del 1981). Le certificazioni del bilancio dimostrano profondi squilibri esistenti tra comuni. Si afferma la competenza esclusiva centrale nell'assicurare agli enti locali mezzi finanziari con criteri di equità distributiva. Con il decreto si vuole porre rimedio alle insufficienze del criterio della spesa storica per il riparto dei fondi statali, mirando a riequilibrare le dotazioni degli enti periferici. Con tale obiettivo, si provvede a differenziare i tassi di incremento della spesa per le comunità aventi livelli di offerta inferiori o superiori alla media nazionale della propria classe di popolazione, istituendo uno dei tanti appositi fondi perequativi da suddividere tra gli enti svantaggiati, nonché per l'attivazione di nuovi servizi e il potenziamento di quelli esistenti.

1983: adozione del decreto Gorla (convertito nella L. n. 131 del 1983) Si stabilisce che per gli anni 1984 e 1985 le risorse finanziarie statali assegnate ai Comuni in aggiunta ai trasferimenti del 1983 confluiscono in un fondo di perequazione, ripartito sulla base di diversi criteri. A questo punto le entrate di comuni e province vengono sostanzialmente composte di tre parti: un trasferimento ordinario erogato dallo Stato sulla base della spesa storica, un contributo perequativo e le entrate proprie divise in entrate tributarie ed entrate extratributarie.

1985: primi tentativi di rafforzamento del ruolo della finanza propria degli enti locali Si comincia a diffondere la volontà di ridare alla periferia l'autonomia tributaria, responsabilizzando i rappresentanti degli enti locali verso i loro elettori. Si decide di gettare le basi di un'attività programmatica, che orienti l'azione dei pubblici poteri locali verso il raggiungimento di obiettivi non contingenti, ma determinati sulla base di un'effettiva rilevazione di bisogni e di scelte politiche.

1990: tentativo di superamento della pratica dei ripiani a piè di lista e rafforzamento del principio di autonomia impositiva degli enti locali. Con la legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'"Ordinamento delle autonomie locali", gli enti erogatori di servizi pubblici locali vengono ad essere maggiormente responsabilizzati nel reperimento

delle risorse, instaurando un più stretto rapporto tra cittadini fruitori ed amministratori. Tra i principi di maggiore rilevanza, all'art. 54 si riportano la certezza di risorse proprie e trasferite, un'ampia potestà impositiva autonoma ed il finanziamento dei servizi locali indispensabili anche con trasferimenti erariali ripartiti con criteri obiettivi che tengano conto delle condizioni socio economiche e del territorio. Inoltre, viene abbandonato del criterio del ripiano integrale a piè di lista delle spese sostenute dalle amministrazioni locali.

1992: la Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di previdenza, di pubblico impiego e di finanza territoriale

I principi di autonomia e responsabilizzazione degli enti locali vengono ripresi dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 con la quale si attribuisce al governo il compito di ridisegnare la disciplina dei trasferimenti erariali correnti alle province, ai comuni e alle comunità montane. Il decreto attuativo 30 dicembre 1992, n. 504, concernente il "Riordino della finanza degli enti territoriali", mira al rafforzamento dell'autonomia tributaria e alla razionalizzazione delle modalità di trasferimento delle risorse erariali, tentando di correggere anche il criterio di riferibilità dei trasferimenti alla spesa storica. Il primo obiettivo è stato conseguito per i Comuni con l'introduzione dell'ICI, il secondo obiettivo non è mai stato raggiunto.

1995: La cd "Manovra Dini" Dopo i primi tentativi finalizzati ad introdurre criteri di razionalizzazione nel riparto delle risorse tra i diversi enti, viene adottato il D.L. n. 41/1995 (c.d. manovra Dini). Il decreto, convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995 n. 85, assume come obiettivo il risanamento della finanza pubblica, imponendo una severa restrizione delle risorse erogate agli enti locali. La decurtazione colpisce solo gli enti con trasferimenti eccedenti il "fabbisogno teorico standardizzato" calcolato con parametri monetari predeterminati. La procedura di calcolo del fabbisogno standard avrebbe dovuto servire anche per l'attribuzione delle risorse del fondo ordinario, in sostituzione del precedente metodo di calcolo dei parametri obiettivi. **Il nuovo sistema viene però criticato da una parte degli enti locali e portato alla sospensione.** In seguito il decreto legge 27 ottobre 1995, n. 444 "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale" rilevando che alcuni enti avevano subito una perdita di risorse estremamente consistente e ben superiore al 3% medio complessivo, introduce una norma di salvaguardia che stanziava risorse pari a 105 miliardi da destinare alla compensazione delle decurtazioni subite per la parte eccedente il 3%. Il decreto legge 26 gennaio 1996, inoltre, continua a stanziare risorse statali aggiuntive ai Comuni e, benché non convertito, viene reiterato varie volte (decreto 25 marzo 1996, n. 156, decreto legge 25 maggio 1996, n. 287, decreto legge 24 luglio 1996, n. 390, decreto legge 20 settembre 1996, n. 492) fino alla pronuncia di illegittimità della Corte Costituzionale n. 360 del 17 ottobre 1996.

1996: La legge finanziaria per il 1997 e il riordino del sistema dei trasferimenti erariali La censura alla pratica della reiterazione dei decreti legge non convertiti costringe il Governo a sperimentare un nuovo metodo di legislazione per la finanza locale, inserendo tali misure nei documenti di bilancio, a partire dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (finanziaria per l'anno 1997). Viene inoltre attribuita una nuova delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti alla revisione e al riordino del sistema di contribuzione agli enti locali. Il decreto attuativo 30 giugno 1997, n. 244 sul "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali" si caratterizza per l'introduzione di un principio che premi lo sforzo fiscale e tariffario. Il primo attiene alla capacità degli enti di attivare in modo ottimale le entrate proprie, il secondo principio incentiva gli enti locali a coprire in misura crescente i costi dei servizi con proventi da tariffa, estendendo il principio del beneficio. **Il sistema, tuttavia, non è mai stato applicato.**

SISTEMA TRIBUTARIO COMUNALE

A titolo informativo la mappatura del sistema attuale mette in evidenza l'esistenza di 13 tributi e canoni locali, 4 addizionali comunali, 1 compartecipazione. Il sistema locale si alimenta quindi attraverso 18 diverse fonti di entrata, stratificate nel tempo e con diverse sovrapposizioni.³

A questo si aggiunge anche una zona grigia sulla linea di confine con la *parafiscalità*. Si segnala, in particolare che i canoni COSAP e CIMP, i quali sono alternativi rispettivamente a TOSAP ed ICP. Si tratta di una zona grigia rispetto alla quale è spesso dovuta intervenire la Corte costituzionale, come ad esempio sui canoni idrici, o sulla COSAP, a chiarire la specifica natura della prestazione imposta.

❖ TRIBUTI E CANONI COMUNALI:

- 1) **Imposta comunale sugli immobili (ICI):** artt. 1 - 18 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504; art. 1, del D. L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, che ha disposto l'esenzione per l'abitazione principale;
- 2) **imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP / DPA):** artt. 1- 37 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
- 3) **tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP):** artt. 38 - 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
- 4) **canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;
- 5) **tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU):** artt. 58 - 80 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
- 6) **tariffa di igiene ambientale (TIA):** art. 49, comma 1, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 24 luglio 2009, ne ha riconosciuto la natura tributaria. Il D. Lgs. n. 22 del 1997 è stato abrogato dall'art. 264 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. L'art. 238 di quest'ultimo provvedimento stabilisce che *“sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”*;
- 7) **tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA):** art. 238 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
- 8) **imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISCOP):** art. 1, commi da 145 a 151 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; per la disciplina dell'imposta si applicano le disposizioni vigenti in materia di ICI;
- 9) **canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; al CIMP, che può

³ Solo a titolo di esempio, vale la pena di ricordare che in tema di imposta sulla pubblicità e sull'occupazione di suolo pubblico, l'attuale quadro normativo è caratterizzato da una pluralità di norme inerenti i seguenti tributi locali: l'imposta comunale sulla pubblicità; i diritti sulle pubbliche affissioni; la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; il canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità; il canone sostitutivo della tassa occupazioni spazi ed aree pubbliche. Tra questi va poi ricordata la cosiddetta *“tassa sull'ombra”* ovvero la fattispecie della tassa di occupazione suolo pubblico, che colpisce la pura proiezione dei balconi, delle pensiline o di altri elementi sul suolo pubblico senza che ciò derivi alcuna limitazione al suo utilizzo. L'applicazione di questi tributi in ragione della frammentazione, complessità di applicazione e palesi difformità applicative da parte degli enti locali, ha dato luogo ad un vastissimo contenzioso pendente avanti le commissioni tributarie, avanti la magistratura ordinaria, avanti la magistratura di legittimità e la stessa Corte Costituzionale

essere istituito in alternativa alla relativa *imposta comunale sulla pubblicità*, è stata riconosciuta natura tributaria dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 141 dell'8 maggio 2009.

- 10) **canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque (CARSA)**: artt. 16 e 17 della legge 10 maggio 1976, n. 319; dal 3 ottobre 2002 non ha più natura tributaria, a seguito dell'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'art. 62, del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, operata dall'art. 24, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 258;
- 11) **tassa per l'ammissione ai concorsi**: art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;
- 12) **contributo per il rilascio del permesso di costruire**: art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;
- 13) **diritti di segreteria**: art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

❖ **ADDIZIONALI COMUNALI**

- 14) **addizionale comunale all'IRPEF**: D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360;
- 15) **addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica**: art. 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20
- 16) **Addizionale comunale sui diritti di imbarco**: Legge 24.12.2003, n.350 (art.2, comma 11)
- 17) **addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza**: istituita dal R.D.L. 30 novembre 1937, n. 2145, convertito dalla legge 25 aprile 1938, n. 614, ed integrata dall'art. 1 della legge 10 dicembre 1961 n. 1346; dall'anno 1996 è stata devoluta ai comuni, in sede di riscossione mediante ruolo della TARSU, dall'articolo 3, comma 39, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. A seguito dei provvedimenti "taglialeggi" e "salvaleggi", ad oggi risulta in vigore il R.D.L. n. 2145 del 1937 e l'art. 1 della legge n. 1346 del 1961, mentre è stata abrogata la legge di conversione n. 614 del 1938.

❖ **COMPARTECIPAZIONI**

- 18) **compartecipazione comunale al gettito IRPEF**: art. 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIALE

Anche in questo ambito si dimostra l'effetto della stratificazione, con dieci fonti che alimentano la finanza locale con una evidente frammentazione. Solo a titolo esemplificativo si segnala che: l'addizionale Energia Elettrica riguarda le utenze non domestiche, ed ha un effetto regressivo; l'imposta provinciale di Trascrizione colpisce la vendita dell'usato in misura tripla rispetto al nuovo; la compartecipazione Irpef è di fatto un trasferimento, essendo fissa da anni nella quantificazione; il Tributo ambientale è strutturato come addizionale alla Tosap, se viene revisionato il sistema comunale non ha più senso.

❖ **TRIBUTI E CANONI PROVINCIALI**

- 1) **imposta provinciale di trascrizione (IPT)**: art. 56 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 ;

- 2) **tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP):** artt. 38 - 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
- 3) **canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;
- 4) **tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA):** art. 19 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504;
- 5) **tassa per l'ammissione ai concorsi:** art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361
- 6) **diritti di segreteria:** art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.
- ❖ **ADDIZIONALI PROVINCIALI**
- 7) **addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica:** art. 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20;
- ❖ **COMPARTECIPAZIONI**
- 8) **compartecipazione provinciale al gettito IRPEF:** art. 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
- 9) **compartecipazione provinciale al gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi:** art. 3, comma 27, della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- ❖ **DEVOLUZIONI DI GETTITO**
- 10) **attribuzione del gettito RC auto:** art. 60 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

SISTEMA TRIBUTARIO REGIONALE

Anche in questo ambito è evidente la stratificazione: la finanza regionale si compone di 11 forme impositive, di tre addizionali, di tre compartecipazioni. Anche in questo caso si possono segnalare a mero titolo esemplificativo alcuni nodi: ad esempio l'addizionale regionale irpef non consente di considerare i figli a carico, per cui un single paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con quattro figli a carico nonostante la capacità contributiva sia profondamente diversa; la compartecipazione Iva è assegnata in base ai consumi Istat, per cui se in una regione ci fosse una evasione totale dell'Iva questa comunque percepirebbe la sua quota di Iva.

- 1) **imposta regionale sulle attività produttive (IRAP):** artt.1 - 45 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;
- 2) **imposta regionale sulla benzina per autotrazione:** art. 17 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; art. 3, commi 13 - 14 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- 3) **tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale:** art. 190 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592; art. 121 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;
- 4) **imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo:** artt. 1 - 10 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494;
- 5) **tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi:** art. 3, commi 24 - 40 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- 6) **imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili:** artt.90-95 della legge 21 novembre 2000, n. 342;
- 7) **imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile:** art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281
- 8) **tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali:** art. 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

- 9) **tassa regionale per il diritto allo studio universitario:** art. 3, commi 19 - 23 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- 10) **tasse automobilistiche regionali:** testo unico approvato con D.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39; art. 5 della legge 28 febbraio 1983, n. 53;
- 11) **tasse sulle concessioni regionali:** art.3 della legge 16 maggio 1970, n. 281; comprende le concessioni per l'igiene e la sanità, per l'esercizio di attività turistiche e alberghiere, per i trasporti locali e per la concessione di miniere, cave e torbiere. Le relative tariffe sono disciplinate dal D.Lgs. 22 giugno 1991, n. 230.

❖ **ADDIZIONALI REGIONALI**

- 12) **addizionale regionale all'IRPEF:** art. 50 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;
- 13) **addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva:** artt. 9 - 16 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; art.10, commi 5 - 9 del d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68;
- 14) **addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica:** art. 18, legge 5 gennaio 1994, n. 36.

❖ **COMPARTICIPAZIONI**

- 15) **compartecipazione all'accisa sulla benzina:** art. 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549; artt. 4 e 5 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56;
- 16) **compartecipazione regionale al gettito dell'IVA:** art. 2 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.
- 17) **compartecipazione all'accisa sul gasolio** art. 3, comma 12-bis, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, introdotto dall'art. 1, comma 12, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, stabilisce, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'attribuzione, in favore delle regioni a statuto ordinario, di una quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione.