



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Il sistema delle autonomie locali in Italia**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Il sistema delle autonomie locali in Italia / C.Rapallini. - STAMPA. - (2010), pp. 369-376.

*Availability:*

This version is available at: 2158/657148 since:

*Publisher:*

MCGRAW-HILL

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

# Il sistema delle autonomie locali in Italia

Capitolo

# 20

## ► Obiettivi di apprendimento

Dopo aver letto questo capitolo, gli studenti dovrebbero essere in grado di:

- indicare alcune delle ragioni all'origine del processo di decentramento fiscale nel nostro Paese ed evidenziarne le tappe principali;
- illustrare e commentare il contenuto degli articoli 117 e 119 della Costituzione riformata;
- illustrare il principio indicato nella Legge delega 42/2009 per il finanziamento di Regioni e Comuni;
- spiegare cosa significa livelli minimi essenziali e cosa sono i costi standard;
- ricordare le principali fonti di finanziamento di Regioni, Province e Comuni secondo il D.lgvo. 56/2000;
- ripercorrere le modalità di finanziamento del servizio sanitario adottate dal momento della sua istituzione a oggi e le difficoltà incontrate;
- indicare cosa si intende per Patto di Stabilità Interno.

I rapporti tra i diversi livelli di governo sono un aspetto fondamentale dell'organizzazione del settore pubblico, e riguardano sia le competenze e le spese gestite da ciascun livello sia le modalità di finanziamento. Nel Capitolo 19 abbiamo visto le indicazioni della teoria economica, mentre in questo capitolo ci occuperemo di come il decentramento è articolato in Italia. Prima di addentrarci nella descrizione di quali funzioni di spesa sono attribuite ai livelli inferiori di governo, e soprattutto di come questi sono finanziati, è importante sottolineare che il tema che presentiamo in questo capitolo, il così detto *federalismo fiscale*, è da tempo dibattuto in Italia e probabilmente lo sarà ancora nei prossimi anni. Il decentramento è una questione discussa fin dalle origini dello Stato unitario e dell'Italia repubblicana e si intreccia con quella del divario tra Nord e Sud, nonché con lo scontento per l'uso non sempre efficiente delle risorse pubbliche. In effetti dalla fine degli anni '80 questa istanza è stata la spia di un insieme più vasto di questioni, tra cui il funzionamento dell'Amministrazione Pubblica e le difficoltà connesse al risanamento dei conti pubblici necessario all'Italia per entrare nell'Unione Monetaria. Senza dubbio l'idea che fosse opportuno modificare il sistema di finanziamento di Regioni, Province e Comuni, nell'intento di responsabilizzare gli amministratori locali sia nel reperire le risorse sia nell'impiegarle, ha trovato un certo consenso nell'opinione pubblica e nella classe politica. Non sempre questo consenso è stato supportato dalla piena consapevolezza delle implicazioni del decentramento e dei condizionamenti alla riforma derivanti dalle peculiarità della nostra economia. Di fatto, a partire dai primi anni '90, una serie importante di modifiche al funzionamento dei livelli inferiori di governo sono state introdotte con legge ordinaria. Per fare solo due esempi, nel 1993 è stata introdotta l'Imposta Comunale sugli Immobili (l'ICI), uno strumento fondamentale per l'autonomia di bilancio dei Comuni, e nel 1997, con le leggi 59 e 127 (le così dette Leggi Bassanini) è stato realizzato il decentramento amministrativo. Un passaggio importante di questo processo è stata la riforma del Titolo V della Costi-



## 370 Parte Quinta ▲ Il decentramento fiscale e il finanziamento in disavanzo

tuzione avvenuta con la Legge costituzionale n. 3/01. Infine, a maggio 2009, il Parlamento ha approvato una legge delega (L. 42/2009) per l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione dedicato proprio al finanziamento di Regioni, Province e Comuni. Alla legge delega 42/2009 seguirà nei prossimi anni l'adozione da parte del Governo di appositi decreti delegati. In questo capitolo illustreremo il nuovo assetto costituzionale, i principi fondamentali enunciati nella legge 42/2009 e quindi il finanziamento di ciascun livello di governo, nella sua forma attuale e secondo i principi di riforma della legge delega. Il capitolo si concluderà con un paragrafo dedicato al così detto Patto di Stabilità Interno, lo strumento adottato dal Parlamento italiano per coordinare la finanza dei livelli inferiori di governo ai parametri europei. L'obiettivo del capitolo è quello di fornire le nozioni fondamentali alla comprensione del dibattito sul federalismo fiscale, non a una sua completa ricostruzione.

### 20.1 La riforma del Titolo V della Costituzione

La riforma del Titolo V della Costituzione ha cambiato la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa, lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra Enti. Per noi sono particolarmente importanti le disposizioni contenute nel nuovo testo degli articoli 117, 118 e 119. I primi due articoli disciplinano la ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali,<sup>1</sup> mentre il 119 è interamente dedicato alle modalità con cui questi Enti vengono finanziati. Il testo vigente dell'*articolo 117* prevede una ripartizione delle materie tra Stato e Regioni individuandone un gruppo di esclusiva competenza statale, uno di competenza concorrente tra Regioni e Stato e uno, residuale, di esclusiva competenza regionale. Detto altrimenti, mentre nel testo costituzionale del 1948 erano indicate esplicitamente le materie di competenza regionale, la nuova formulazione inverte il criterio ed enumera le materie di esclusiva potestà legislativa dello Stato, sancendo il principio della potestà legislativa residuale regionale, secondo il quale la competenza è regionale per tutte le materie non espressamente riservate allo Stato. La ripartizione è illustrata nella Tabella 20.1. *L'articolo 118* enuncia il principio di sussidiarietà, che implica da un lato il riconoscimento del livello sopranazionale Comunitario come facente parte del nostro sistema istituzionale, dall'altro che, in quanto livelli di governo più bassi, le Regioni sono le principali responsabili della funzione legislativa e i Comuni di quella amministrativa.

*L'articolo 119* disciplina l'assetto finanziario. Innanzitutto, se nel vecchio enunciato l'autonomia tributaria regionale poteva essere esercitata nei limiti di quanto stabilito dalle leggi della Repubblica, nella nuova formulazione alle Regioni è riconosciuto il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate proprie,<sup>2</sup> nel rispetto del dettato costituzionale e secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In sostanza allo Stato resta la competenza di fissare i principi fondamentali di indirizzo, mentre alle Regioni è attribuita l'iniziativa legislativa in materia di coordinamento nei rapporti tra finanza regionale e locale. Nei commi successivi al primo sono introdotte altre importanti novità per il finanziamento di Regioni ed Enti locali; in particolare è stabilito che tra le fonti di finanziamento rientrano le compartecipazioni al gettito<sup>3</sup> di tributi erariali riferibili al territorio di Regioni ed Enti locali. Ciò sta a significare che le compartecipazioni al gettito di tributi erariali non alimentano fondi ripartiti in base a criteri perequativi, o comunque stabiliti dal legislatore nazionale, ma sono da considerarsi un vero e proprio gettito riscosso sul territorio. La Costituzione prevede l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Si osservi però che il riferimento alla capacità fiscale per abitante indica la volontà del legislatore di finalizzare l'azione perequativa al livellamento

<sup>1</sup> Con questo termine intendiamo Comuni, Province, Comunità montane e Aree metropolitane.

<sup>2</sup> Si rimanda al Capitolo 19 per la definizione di cosa si intenda per tributi propri.

<sup>3</sup> Se non ricordate cosa significa compartecipazione, tornate al Capitolo 19.



**TABELLA 20.1** Articolo 117 della Costituzione: la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

commi	Stato (competenza esclusiva)	Stato e Regioni (competenza concorrente)	Regioni (competenza esclusiva)
a	Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato
b	Immigrazione	Commercio con l'estero	
c	Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose	Tutela e sicurezza del lavoro	
d	Difesa e forze armate; Sicurezza dello Stato, armi e munizioni ed esplosivi	Istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione dell'istruzione e della formazione professionale	
e	Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario, sistema tributario e contabile dello Stato, perequazione delle risorse finanziarie	Professioni, ricerca scientifica e tecnologia e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi	
f	Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali, elezione del Parlamento europeo	Tutela della salute	
g	Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Alimentazione	
h	Ordine pubblico e sicurezza, a esclusione della polizia amministrativa locale	Ordinamento sportivo	
i	Cittadinanza, stato civile e anagrafi	Protezione civile	
l	Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Governo del territorio	
m	Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione	
n	Norme generali sull'istruzione	Trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	
o	Previdenza sociale	Previdenza complementare e integrativa	
p	Legislazione elettorale; organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane	Armonizzazione dei Bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	
q	Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale	Valorizzazione dei beni culturali	
r	Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere di ingegno	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	
s	Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali		



## 372 Parte Quinta ▲ Il decentramento fiscale e il finanziamento in disavanzo

della capacità fiscale e non dei bisogni.<sup>4</sup> Detto altrimenti, se negli schemi perequativi adottati negli anni passati si consideravano parametri quali la capacità fiscale ma anche le caratteristiche della popolazione e del territorio, questi ultimi aspetti non saranno più presi in considerazione.

Lo stesso articolo prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive per scopi di tipo solidaristico economico-sociale riguardante l'esercizio dei diritti della persona, lasciando intendere che per le funzioni che garantiscono i *diritti di cittadinanza* lo Stato è competente e deve garantirne i *livelli essenziali*. Infine, l'articolo 119 stabilisce che i tributi propri, le compartecipazioni e i trasferimenti devono finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni. Questa disposizione va intesa nel senso che le funzioni che verranno trasferite alle Regioni dovranno trovare completa copertura finanziaria con una delle tre forme indicate.

Se per l'attuazione del nuovo articolo 119 si è dovuta attendere la legge delega 42/2009, dopo il 2001 sono stati proposti numerosi disegni di legge per una più radicale riforma costituzionale, che comprendeva anche il Titolo V e tutti gli articoli in esame. Tale progetto di riforma si è concluso con l'adozione da parte del Parlamento della cosiddetta Legge sulla Devolution, rigettata dal referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006.

### 20.2 La legge 42/2009: delega al Governo sul federalismo fiscale

In questo paragrafo illustreremo per sommi capi i principi individuati dalla legge delega sul federalismo fiscale che dovranno guidare il Governo nella predisposizione dei decreti delegati, in un percorso che si concluderà in non meno di dieci anni.<sup>5</sup> Si tratta dell'esposizione di principi che da soli poco servono a capire come attualmente sono finanziate le Regioni, le Province e i Comuni. Ma su questo torneremo nei prossimi paragrafi. È importante comprendere che l'attuale assetto è provvisorio, che sono state individuate le linee di riforma, ma che queste non hanno ancora modificato il finanziamento dei livelli inferiori di governo.

La legge delega è un testo di non semplice lettura, che introduce una modalità di finanziamento dei livelli inferiori di governo originale rispetto alle esperienze europee più consolidate e frutto del compromesso tra centro-destra e centro-sinistra. Si tratta infatti di un testo non radicalmente dissimile rispetto al disegno di legge in discussione in Parlamento durante la XV legislatura,<sup>6</sup> e invece piuttosto diverso dal disegno di legge proposto dalla Regione Lombardia sempre durante la XV legislatura. Il principio introdotto è quello di differenziare le modalità di finanziamento non solo rispetto al livello di governo, ossia distinguendo Regioni, Province e Comuni, ma anche in relazione alle diverse funzioni di spesa sostenute da ciascuno di questi. Anche i criteri di perequazione sono distinti a seconda del livello di governo e delle funzioni da questo svolte. Cerchiamo di capire come.<sup>7</sup> Le *spese delle Regioni* sono distinte in (1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, comma 2, lettera m), ossia quelle spese per cui "lo Stato ha competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; (2) quelle non riconducibili a questo vincolo; (3) quelle finanziate con i contributi speciali e con i finanziamenti dell'Unione Europea; (4) quelle per il trasporto pubblico locale e, infine, (5) quelle per la perequazione nei confronti degli Enti locali compresi nel territorio di ciascuna Regione. Le Regioni *sono finanziate* con: (a) le compartecipazioni ai tributi eraria-

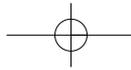
<sup>4</sup> Questa distinzione è stata illustrata nel paragrafo *Le modalità di riparto dei trasferimenti perequativi* del Capitolo 19.

<sup>5</sup> La tempistica dell'adozione dei decreti delegati è disciplinata dalla stessa legge 42/2009.

<sup>6</sup> Denominato Atto Camera 3100, perché è stato approvato dalla Camera ed era in discussione al Senato quando il Governo è caduto e la legislatura si è conclusa con elezioni anticipate.

<sup>7</sup> Per un'efficace illustrazione del testo della legge delega si veda Buglione E., *Alcune osservazioni in merito al finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale*, Comunicazione alla Commissione Bilancio della Camera, 2008.





## Capitolo 20 ▲ Il sistema delle autonomie locali in Italia 373

li attribuite in base al criterio della localizzazione del gettito; (b) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, ma per i quali le Regioni possono intervenire disponendo modifiche di aliquote, esenzioni e detrazioni; (c) le addizionali su basi imponibili di tributi erariali e infine (d) i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi, “in relazione a presupposti non già assoggettati a imposizione erariale”.<sup>8</sup> La legge delega, quindi, stabilisce il principio per cui le Regioni potranno avere dei trasferimenti vincolati solo per la perequazione nei confronti degli Enti locali e nel caso di contributi speciali, mentre per le prime due tipologie di funzioni le forme di finanziamento dovranno essere non vincolate. In particolare, le spese per le funzioni che richiedono *un livello minimo di prestazione su tutto il territorio nazionale*<sup>9</sup> dovranno essere finanziate con le compartecipazioni ai tributi erariali, con le imposte proprie derivate (come l’IRAP attualmente in vigore e su cui torneremo) e le addizionali (come l’attuale addizionale IRPEF). Le altre spese potranno essere finanziate con i tributi propri derivati, i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi e le addizionali alle imposte erariali.<sup>10</sup> Il modello che distingue le modalità di finanziamento a seconda della spesa da finanziare vale anche per la perequazione. Non potendo scendere troppo nel dettaglio, può essere importante sottolineare che, per le funzioni di spesa che devono garantire livelli essenziali di assistenza, la legge delega stabilisce che la **perequazione** debba essere **verticale** (ossia un trasferimento dallo Stato alle Regioni), e non **orizzontale** (per esempio tra le Regioni), e che debba colmare il gap tra il **gettito tributario standardizzato** e i **costi standard di esercizio** delle funzioni. In sostanza il compromesso sottostante alla legge delega riguarda la distinzione tra le funzioni per cui lo Stato ha mantenuto la responsabilità di assicurare livelli minimi di assistenza (la sanità, l’assistenza e l’istruzione) nel rispetto degli articoli 117 e 119 della Costituzione e tutte le altre funzioni di spesa. Per le prime, lo Stato trasferirà risorse alle Regioni con capacità fiscale<sup>11</sup> più bassa fino a colmare la differenza tra capacità fiscale e i così detti costi standard. Per essere ancora più chiari, per queste funzioni il Parlamento ritiene che si debbano calcolare i costi medi sostenuti per fornire i servizi<sup>12</sup> e integrare le entrate delle Regioni per la differenza tra tali costi standard e le singole capacità fiscali. Per le altre funzioni, invece, la perequazione avverrà sempre in base alla capacità fiscale, ma a prescindere dai costi standard. Quindi le amministrazioni regionali che riusciranno a gestirle in maniera più efficiente potranno decidere di impiegare le risorse eccedenti in altri modi, oppure potranno decidere di offrirne in qualità e quantità inferiori, riducendo la pressione fiscale sul loro territorio.

Infine, anche per i Comuni la legge delega distingue le tipologie di spesa e attribuisce a ciascuna tipologia una diversa modalità di finanziamento. In questo caso le funzioni che i Comuni dovranno essere messi in grado di finanziare, a prescindere dalle loro capacità fiscali, sono quelle ex articolo 117, comma 2, lettera p, definite le funzioni fondamentali, che devono essere individuate con legge statale.

### 20.3 Le Regioni

Precisate le linee di riforma del finanziamento delle Regioni, può essere interessante sapere che fino alla prima metà degli anni ’90 i *bilanci regionali* erano definiti “di trasferimento”, nel senso che gran parte delle uscite erano destinate alla spesa sanitaria e ai trasporti pubblici, e il finanziamento era assicurato da trasferimenti vincolati a queste

<sup>8</sup> La differenza tra tributi propri derivati e tributi propri istituiti con legge regionale è che solo i primi sono istituiti con legge dello Stato. Si osservi che la legge delega precisa che i tributi propri istituiti con legge regionale non devono avere lo stesso presupposto di imposta di tributi erariali esistenti.

<sup>9</sup> Un esempio di livelli minimi di prestazioni sono i LEA, dei quali si è discusso nel Capitolo 9 a proposito della spesa sanitaria.

<sup>10</sup> Il testo non fornisce nessuna indicazione circa il finanziamento della spesa per il trasporto pubblico locale, ma è presumibile che si tratti di una spesa da trattare come quelle che non rientrano nel vincolo dell’articolo 117, comma 2, lettera m.

<sup>11</sup> Se non ricordate cosa si intende per capacità fiscale verificatecelo nel Capitolo 19.

<sup>12</sup> I costi standard sono di fatto i costi medi, nell’assunzione che l’operazione di calcolare la media permetta di “isolare” livelli di costo associati a gestioni non efficienti.

#### Perequazione verticale

Trasferimento di risorse da un livello di governo superiore ai governi subordinati con l’obiettivo di perequare le risorse a loro disposizione (per esempio dallo Stato alle Regioni).

#### Perequazione orizzontale

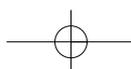
Trasferimento di risorse tra governi dello stesso livello.

#### Gettito tributario standardizzato

Gettito che mediamente può fornire un’imposta, che si può approssimare con il gettito pro capite ottenuto applicando un’aliquota media.

#### Costi standard di esercizio

Costi medi necessari alla fornitura di un certo servizio; il calcolo di tali costi è particolarmente complesso perché è una media ponderata per tutti i fattori che determinano il costo di un servizio (la platea degli utenti, i costi degli input ecc.).





## 374 Parte Quinta ▲ Il decentramento fiscale e il finanziamento in disavanzo

spese dal Bilancio dello Stato. Sui difetti di questa modalità di finanziamento ci siamo già dilungati illustrando le ragioni per la riforma del sistema di finanziamento della sanità. In effetti le innovazioni introdotte negli anni '90, sia dal lato del finanziamento delle Regioni sia sul versante del finanziamento della sanità, avevano tutte l'obiettivo di aumentare l'autonomia tributaria di questo livello di governo e di responsabilizzare i suoi amministratori.

In attesa dei decreti delegati della legge delega, il finanziamento delle Regioni è disciplinato dal D.lgvo 56 del 2000, precedente alla riforma costituzionale, che attribuisce alle Regioni il gettito dei seguenti tributi:

- l'imposta regionale sulle attività produttive, IRAP;
- la compartecipazione all'IVA;
- l'addizionale regionale all'IRPEF pari allo 0,9% e incrementabile di altri 0,5 punti percentuali;
- la tassa regionale per il diritto allo studio universitario;
- la compartecipazione all'accisa sulla benzina;
- la tassa automobilistica regionale;
- la tassa speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

### 20.3.1 L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)

È stata introdotta in Italia nel 1998 con l'obiettivo esplicito di fornire al livello di governo regionale un suo tributo proprio, e oggi rappresenta la fonte principale di finanziamento delle Regioni (il suo gettito nel 2007 è stato pari a poco meno di 37 miliardi di euro, e rappresentava il 35,5%, per le Regioni a Statuto Ordinario, e il 21%, per quelle a Statuto Speciale, del totale delle entrate regionali imputabili a tributi propri e compartecipazioni).

Il presupposto dell'imposta è l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni o servizi. I soggetti passivi sono gli imprenditori individuali, le società, gli enti commerciali e non commerciali, gli esercenti arti e professioni, le Amministrazioni Pubbliche, enti e società non residenti per il valore aggiunto prodotto sul territorio nazionale. La base imponibile è data dalla differenza tra ricavi e acquisti intermedi al netto degli ammortamenti, ossia il valore aggiunto netto prodotto nel territorio regionale. Considerando che secondo la contabilità nazionale il valore aggiunto è la somma delle remunerazioni dei diversi fattori produttivi, la base imponibile dell'IRAP è la somma dei profitti, degli interessi passivi, dei salari e degli stipendi.

L'imposta è dovuta alla Regione nel cui territorio viene realizzata la produzione del valore aggiunto; se il soggetto IRAP opera in più Regioni il valore aggiunto è ripartito tra queste in proporzione all'ammontare delle retribuzioni del personale che opera nelle diverse Regioni. L'aliquota è pari al 3,9% e le Regioni possono variarla fino a un massimo di 0,92 punti percentuali, differenziandola tra settori e soggetti passivi.<sup>13</sup>

Al momento della sua istituzione gli obiettivi che si intendevano raggiungere con questa imposta erano molteplici. In primo luogo si voleva aumentare il grado di autonomia delle Regioni. In secondo luogo, si voleva semplificare e razionalizzare il sistema di tassazione delle imprese, e infatti contestualmente sono stati aboliti una serie di tributi minori che gravavano sulle imprese, tra cui la tassa sulla salute, e i contributi sanitari. Inoltre, abolendo i contributi sanitari e la tassa sulla salute si intendeva trovare un modo di finanziare un servizio universale (la sanità) che non pesasse sulle retribuzioni disincentivando l'occupazione.

A questo proposito, poiché salari e stipendi fanno parte della base imponibile IRAP, negli anni più recenti il legislatore è intervenuto più volte nella definizione di questa base imponibile per introdurre incentivi all'occupazione. Probabilmente l'intervento più noto è quello avvenuto con la Legge Finanziaria per il 2007 e indicato con il termine *cuneo fiscale*. In pratica si è voluta ridurre la differenza fra il costo del lavoro sostenuto dall'impresa e la retribuzione netta per il lavoratore. Per fare ciò sono state introdotte due dedu-

<sup>13</sup> La possibilità di aumento è però stata sospesa fino all'adozione dei decreti di applicazione della 42/2009.





## Capitolo 20 ▲ Il sistema delle autonomie locali in Italia 375

zioni dalla base imponibile dell'IRAP: (a) la parte del costo del lavoro rappresentata dai contributi previdenziali e assistenziali; (b) una somma fissa, pari a 5000 euro annui per lavoratore, elevata a 10 000 euro per le Regioni del Mezzogiorno e Isole.

Tali deduzioni spettano solo per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e in alcuni settori (sono escluse banche, assicurazioni e i settori di pubblica utilità). Secondo Giannini e Guerra (2006, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)) gli obiettivi perseguiti con questa misura sono tre: (1) poiché le deduzioni sono solo per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato si è voluta incoraggiare tale forma di impiego, riducendo la convenienza relativa del lavoro precario; (2) limitando l'intervento ad alcuni settori, si sono volute aiutare le imprese maggiormente esposte alla competizione internazionale; (3) la differenziazione territoriale della deduzione in quota fissa dovrebbe aiutare l'occupazione al Sud.

### 20.3.2 Il finanziamento della spesa sanitaria: dal Fondo sanitario nazionale ai costi standard

Prima dell'istituzione dell'IRAP la spesa sanitaria era finanziata con il gettito dei contributi sanitari e con il Fondo Sanitario Nazione (FSN d'ora il poi). Il FSN era un trasferimento che, stanziato sul Bilancio dello Stato, era ripartito tra le Regioni ed era vincolato al finanziamento della spesa sanitaria: in sostanza era quello che nel Capitolo 19 è stato definito un trasferimento vincolato con finanziamento definito. Al momento dell'introduzione dell'IRAP fu stabilito che il 90% del suo gettito doveva essere destinato al finanziamento della spesa sanitaria, che per il resto sarebbe stata finanziata con il gettito dell'addizionale IRPEF e con degli stanziamenti del FSN. Tali stanziamenti sarebbero risultati residuali rispetto a quanto riscosso con questi tributi e tali che ciascuna Regione fosse in grado di assicurare a ciascun cittadino un ammontare di spesa pro capite programmata da Governo e Parlamento con il cosiddetto Piano Sanitario Nazionale.

Come già discusso nel Capitolo 9, il Decreto n. 56/2000 ha notevolmente innovato il sistema di finanziamento delle Regioni, prevedendo l'abolizione completa del FSN, l'istituzione di una compartecipazione regionale all'IVA e l'eliminazione del vincolo di destinazione dell'IRAP. In sostanza con questo decreto si è inteso assegnare alle Regioni la completa responsabilità del sistema sanitario e attribuire loro tributi propri che fornissero le risorse necessarie al finanziamento. Più precisamente, nel metodo di computo delle quote regionali del gettito derivante dalla compartecipazione all'IVA, sono previsti dei criteri per perequare le risorse di Regioni che hanno redditi e basi imponibili differenti, ma non è più prevista una spesa sanitaria pro capite che lo Stato assicurava in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. In particolare il decreto 56/2000 prevedeva un periodo transitorio di 13 anni durante i quali questi nuovi criteri avrebbero dovuto sostituire quello della *spesa storica*, che aveva condizionato la ripartizione del FSN. Le enormi difficoltà incontrate nel superare questo criterio hanno suggerito, in sede di elaborazione della legge delega sul federalismo fiscale, di introdurre il concetto di *costo standard* e di articolare il finanziamento in modo da assicurare, attraverso tributi propri, compartecipazioni e perequazione, che tutte le Regioni siano in grado di coprirli.

## 20.4 Il finanziamento delle Province e dei Comuni

I Comuni si finanziano con:

- la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (la Tosap);
- l'imposta comunale sugli immobili non adibiti ad abitazione principale (ICI);
- la tassa sui rifiuti solidi urbani (Tarsu);
- l'imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni;
- l'addizionale comunale all'IRPEF; l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF si compone di due parti distinte: la prima è una compartecipazione all'addizionale IRPEF, uguale per tutti i Comuni, che viene fissata ogni anno con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze; la seconda viene rimessa alla discrezionalità del Comune entro il limite massimo dello 0,8%.





## 376 Parte Quinta ▲ Il decentramento fiscale e il finanziamento in disavanzo

Alle Province è destinato:

- il gettito dell'imposta provinciale sulle assicurazioni contro la responsabilità civile da circolazione dei veicoli a motore;
- l'imposta provinciale sulle trascrizioni.

L'ICI è stata introdotta nel 1993 con un provvedimento che ha rappresentato un momento importante nel processo di decentramento fiscale nel nostro Paese, equiparandolo a tutti i Paesi che hanno una finanza pubblica articolata su più livelli di governo. Il presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli sul territorio comunale, e i soggetti passivi sono i proprietari o i titolari di altro diritto reale. La base imponibile è il valore degli immobili come determinato dal prodotto tra le rendite catastali e specifici moltiplicatori, diversi a seconda della categoria di accatastamento. Come vedremo, dal 2008 dalla base imponibile è escluso il valore degli immobili adibiti ad abitazione principale. Criteri simili esistono per le aree fabbricabili e i terreni agricoli. Dell'aliquota è responsabile il Comune, che deve fissarla entro la forchetta del 4-7‰ e che può differenziarla a seconda che il fabbricato sia locato o meno. Nella legge istituita era previsto che per l'abitazione principale il Comune potesse non solo differenziare l'aliquota ma anche stabilire una detrazione d'imposta incrementabile se il proprietario era portatore di handicap, anziano con particolari condizioni di reddito o persona disoccupata. Con la Finanziaria per il 2008 (articolo 1, comma 5), il Parlamento aveva stabilito che il proprietario di prima casa potesse detrarre un ulteriore importo pari all'1,33‰ della base imponibile. Tale ulteriore detrazione non poteva superare i 200 euro ed escludeva gli immobili di lusso. Infine, con il decreto legge n. 93 del 27 maggio 2008, convertito nella legge 126/2008, l'ICI dovuta dai proprietari sulla prima casa è stata definitivamente abolita. Se la ragione dell'abolizione è l'impopolarità di questo tributo, d'altra parte è evidente che in questo modo si riducono le risorse destinate a finanziare i Comuni. Per ovviare a tale perdita, il Parlamento ha previsto dei trasferimenti compensativi. Se si considerano le argomentazioni a favore del decentramento fiscale, ossia la necessità di attribuire agli amministratori locali fonti di finanziamento autonomo che coprano almeno una parte della spesa di loro competenza, e le considerazioni avanzate nel Capitolo 19 circa le difficoltà di individuare adeguati tributi locali al di fuori dell'imposta sulla proprietà immobiliare, l'incongruità di questo provvedimento è evidente.

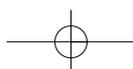
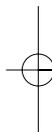
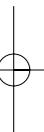
### 20.5 Il Patto di Stabilità Interno

Introdotta in Italia dal provvedimento collegato alla Legge Finanziaria per il 1999, e modificata da quelle successive, il Patto di Stabilità Interno (PSI) è un insieme di norme adottate dal Parlamento con l'obiettivo di coinvolgere Comuni, Province e Regioni nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che l'Italia ha assunto aderendo al Patto di Stabilità e Crescita. Come precisato nel Capitolo 2, e come avremo modo di rivedere nel Capitolo 21, il vincolo europeo è sull'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni, che è il risultato delle decisioni di spesa e di entrata non solo delle Amministrazioni centrali, ma anche di quelle locali e regionali. L'analisi di questo complesso di norme è interessante perché, da un lato, tutti i Paesi che hanno aderito all'Unione Monetaria Europea stanno sperimentando "a double movement of centralization and decentralisation. Centralisation consists of a partial transfer of national decision-making at the level of the European Union" (Salmon, 2000). D'altro canto, nel nostro Paese il sistema di relazioni tra livelli di governo, entro cui il Patto di Stabilità Interno si è inserito, è in continua evoluzione nel tentativo di responsabilizzare tutti i livelli di governo nel contenimento della spesa pubblica. Ma soprattutto il Patto di Stabilità Interno è la dimostrazione di quanto sia difficile conciliare la necessità di rendere autonomi e responsabili gli Enti periferici con quella di controllare i conti delle Pubbliche Amministrazioni. Il Patto di Stabilità Interno inizialmente è stato pensato "più come un insieme di precetti tendenti a realizzare obiettivi condivisi da Governo centrale e sistema delle autonomie che non come un sistema di norme interattive assistite da un sistema di pene e sanzioni"



**Capitolo 20 ▲ Il sistema delle autonomie locali in Italia 377**

(Giarda e Goretti, 2001) e ha una natura programmatica, nel senso che prevede dei vincoli da rispettare ma non indica come raggiungere i risultati. Anche se la finalità generale alla base del PSI è sempre stata quella di incentivare gli Enti periferici a comportamenti di spesa e di entrata coerenti con i vincoli assunti dal Governo italiano in sede europea, sono cambiati di anno in anno la definizione dell'obiettivo programmatico: è stato a volte un saldo e altre volte un tetto alla crescita della spesa; sono mutati gli aggregati di bilancio (cassa e competenza) su cui è definito l'obiettivo e le voci da considerare nella definizione del saldo o della spesa; sono variati gli Enti e i comparti coinvolti e, infine, anche il meccanismo premiante e sanzionatorio. Volendo individuare una direzione di tali modifiche, è evidente che dal saldo sono state progressivamente eliminate delle voci, sia in entrata sia in uscita. Questa tendenza è stata invertita dalla Legge Finanziaria per il 2007, che ha ripristinato un vincolo su un saldo definito in maniera molto simile a quello che l'UE controlla per il conto consolidato dell'Amministrazione Pubblica. Nel passato l'esclusione più rilevante è stata quella relativa al comparto sanitario della spesa regionale. A proposito dei soggetti tenuti ad applicare la normativa, inizialmente erano coinvolti tutti gli Enti: Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane, mentre successivamente gruppi di Enti sono stati inclusi ed esclusi di anno in anno. In particolare, a partire dal 2001, sono stati esclusi i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, con la giustificazione di alleggerire gli Enti più piccoli da adempimenti molto onerosi per una ridotta struttura amministrativa, essendo – per altro – la loro incidenza sull'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni marginale.



## ► Riepilogo

- Il così detto federalismo fiscale è un tema da tempo dibattuto in Italia, e probabilmente lo sarà ancora nei prossimi anni; è una questione che si intreccia con quella dell'impiego non efficiente delle risorse pubbliche e del dualismo Nord/Sud.
- A partire dai primi anni '90 una serie importante di modifiche al funzionamento dei livelli inferiori di governo sono state introdotte con legge ordinaria: nel 1993 è stata introdotta l'Imposta comunale sugli immobili (l'ICI), uno strumento fondamentale per l'autonomia di bilancio dei Comuni, e nel 1997, con le leggi 59 e 127 (le così dette Leggi Bassanini), è stato realizzato il decentramento amministrativo.
- Nel 2001 è stato riformato il Titolo V della Costituzione.
- A maggio 2009 il Parlamento ha approvato una legge delega (L.42/2009) per l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, dedicato al finanziamento di Regioni, Province e Comuni.
- Il principio introdotto dalla legge delega, che condiziona il Governo nell'adozione dei decreti delegati, è quello di differenziare le modalità di finanziamento non solo rispetto al livello di governo, ossia distinguendo Regioni, Province e Comuni, ma anche in relazione alle diverse funzioni di spesa sostenute da ciascuno di questi. Anche i criteri di perequazione sono distinti a seconda del livello di governo e delle funzioni da questi svolte.
- In attesa dei decreti delegati della legge delega, il finanziamento di Regioni e Comuni è disciplinato dal D.lgvo 56 del 2000, precedente alla riforma costituzionale.
- Le principali fonti di finanziamento delle Regioni sono: l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), la compartecipazione all'IVA, l'addizionale regionale all'IRPEF, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, la compartecipazione all'accisa sulla benzina, la tassa automobilistica regionale e la tassa speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
- Le principali fonti di finanziamento dei Comuni sono: la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (la Tosap), l'imposta comunale sugli immobili non adibiti ad abitazione principale (ICI), la tassa sui rifiuti solidi urbani (Tarsu), l'imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni e un'addizionale comunale all'IRPEF.
- L'ICI è stata introdotta nel 1993 con un provvedimento che ha rappresentato un momento importante nel processo di decentramento fiscale nel nostro Paese, equiparandolo a tutti i Paesi che hanno una finanza pubblica articolata su più livelli di governo. Dal 2008 il valore degli immobili adibiti ad abitazione principale è stato escluso dalla base imponibile.
- Il Patto di Stabilità Interno è un insieme di norme adottate dal Parlamento con l'obiettivo di coinvolgere Comuni, Province e Regioni nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che l'Italia ha assunto aderendo al Patto di Stabilità e Crescita.

## ► Domande di riepilogo

- 20.1 Una compartecipazione regionale a un tributo erariale può essere considerata una forma autonoma di finanziamento della Regione?
- 20.2 Un'addizionale a un'imposta erariale può essere considerata una forma autonoma di finanziamento per un livello inferiore di governo (Regione o Comune)? Quali limiti può avere questa autonomia?
- 20.3 Quale trasferimento dal Bilancio dello Stato ai livelli inferiori di governo esistente in Italia era ripartito sulla base della spesa storica?