

**SINTESI DELLA RELAZIONE SUL FEDERALISMO FISCALE PREDISPOSTA DAL
GOVERNO ALLE CAMERE IN OTTEMPERANZA ALLA DISPOSIZIONE DELL'ART.
2, COMMA 6, DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42**

**("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della
Costituzione")**

30 GIUGNO 2010

Con riferimento al 2009, ultimo anno per cui è disponibile il conto delle Amministrazioni pubbliche, la spesa delle amministrazioni pubbliche consolidata è circa pari a **799** miliardi di euro.

La spesa statale non consolidata è circa pari a **459** miliardi di euro.

La spesa delle amministrazioni locali non consolidata è circa pari a **255** miliardi di euro.

Sottraendo dalla spesa, tanto statale quanto locale, le voci relative alla spesa per interessi (questa prevalentemente statale) e la spesa per personale, si ha che la spesa "**discrezionale**" confrontabile in termini omogenei è:

a) per la parte **statale** pari a circa **84** miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti ai governi locali);

b) per la parte **locale** è pari a circa **171** miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti interni al comparto dei governi locali).

Con una **specifica** fondamentale:

aa) mentre la **spesa statale** è prevalentemente finanziata con le **taxe** pagate dai cittadini (e con il ricorso al **debito pubblico**, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi);

bb) invece la **spesa locale** è fatta da Governi che hanno il **potere di spesa** ma non il **dovere di presa fiscale**, così risultando fiscalmente irresponsabili.

È questa la stortura della nostra finanza pubblica. Una stortura che è tanto **politica** quanto **economica**.

Nell'assetto attuale di finanza pubblica si manifestano in particolare, oltre alla sopra citata distorsione del rapporto democratico fondamentale "*no taxation without representation*"¹, rapporto che è invece presente, seppure in varie forme, in tutti gli altri Paesi europei, le seguenti **ulteriori "anomalie"**:

- la proliferazione delle **società**.

Si tratta del fenomeno dei "**Grandi Comuni Holding**" e delle "**Regioni Holding**".

Grandi Comuni e Regioni si sono progressivamente **sdoppiati** e/o "**esternalizzati**", creando parallele, spesso sconfinite **galassie societarie**. In aggiunta si è esponenzialmente sviluppata la presenza variamente organizzata di sedi "**estere**" variamente organizzate, tanto a **Bruxelles** quanto nel **mondo**.

L'analisi sopra riportata trova conferma nella recente requisitoria del Procuratore Generale presso la **Corte dei Conti** nel giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale dello Stato (esercizio 2009), secondo cui, tra l'altro: "Sempre in tema di fattori di incidenza sull'entità della spesa pubblica nel suo complesso, strettamente connessi al precedente sono i profili delle società partecipate in generale. Per quanto riguarda le società pubbliche, i dati risultanti dal censimento elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica riguardanti le partecipazioni di comuni, province, regioni e strutture centrali ed affluiti nella banca/dati Consoc, indicano in 7.106, alla fine del 2009, il numero

¹ In Italia ci sono infatti ed insieme tanto la "*representation*" quanto la "*taxation*". Ma a livello **locale** chi "rappresenta" e spende, **non** tassa. A livello **centrale**, all'opposto, si tassa, ma **non** si "rappresenta" per l'intero e non si spende per l'intero, essendo il governo centrale in questo ruolo in vasta parte asimmetricamente sostituito dai governi regionali e locali.

di consorzi e società, con un aumento del 5% rispetto all'anno precedente e con l'ovvio corrispondente incremento del numero degli amministratori.

Dunque, un numero assolutamente rilevante di presidenti e consiglieri di società e consorzi che attendono alla gestione dei servizi idrici, di raccolta di rifiuti, di produzione e distribuzione di energia e gas, di trasporto, di consulenza e formazione, di gestione di case-vacanze, di informatica e di telecomunicazioni, ecc. Un elenco di attività utili sovente a procurare unicamente opportunità di comoda collocazione a soggetti collegati con gli ambienti della politica.

Da ciò il principale aspetto dei costi di tale sistema, destinati in primo luogo, come già evidenziato, a sostenere le spese di funzionamento, anche se detto elemento va comunque valutato nel rapporto con il valore dei benefici ricavabili, in termini di efficienza dell'azione amministrativa. A tale tipo di costi va poi aggiunto il depauperamento delle risorse pubbliche che può verificarsi non solo per effetto del ripianamento delle perdite da parte dei soggetti pubblici, ma anche per effetto di mancata ricapitalizzazione, dalla quale può derivare la dispersione di valori patrimoniali ed amministrativi compresi nella partecipazione al capitale sociale, acquisita talvolta con investimento di rilevanti risorse pubbliche".

Altra anomalia

- la **fiscalità** via trasferimenti.

Il sistema tributario messo al servizio dei governi locali risulta ad oggi costituito da ben **45** fonti di gettito, stratificate e frammiste a zone grigie di parafiscalità che alimentano enormi contenziosi, senza garantire la effettiva tracciabilità dei tributi che è condizione indispensabile per attivare la trasparenza nei confronti degli elettori.

<p>S I S T E M A T R I B U T A R I O D E I C O M U N I</p>	<p>TRIBUTI E CANONI COMUNALI: imposta comunale sugli immobili (ICI); imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP / DPA); tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP); canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP); tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU); tariffa di igiene ambientale (TIA); tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA); imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISCOP); canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP); canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque (CARSA); tassa per l'ammissione ai concorsi; contributo per il rilascio del permesso di costruire; diritti di segreteria.</p> <p>ADDIZIONALI COMUNALI: addizionale comunale all'IRPEF; addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica; addizionale comunale sui diritti di imbarco; addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza. COMPARTICIPAZIONI: compartecipazione comunale al gettito IRPEF.</p>
<p>S I S T E M A T R I B U T A R I O D E L L E P R O V I N C E</p>	<p>TRIBUTI E CANONI PROVINCIALI: imposta provinciale di trascrizione (IPT); tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP); canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP); tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA); tassa per l'ammissione ai concorsi; diritti di segreteria.</p> <p>ADDIZIONALI PROVINCIALI: addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica; COMPARTICIPAZIONI: compartecipazione provinciale al gettito IRPEF; compartecipazione provinciale al gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. DEVOLUZIONI</p>

	DI GETTITO: attribuzione del gettito RC auto.
SISTEMA TRIBUTARIO DELLE REGIONI	TRIBUTI E CANONI REGIONALI: imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); imposta regionale sulla benzina per autotrazione; tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale; imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo; tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili; imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali; tassa regionale per il diritto allo studio universitario; tasse automobilistiche regionali; tasse sulle concessioni regionali; ADDIZIONALI REGIONALI: addizionale regionale all'IRPEF; addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva; addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica. COMPARTECIPAZIONI: compartecipazione all'accisa sulla benzina; compartecipazione regionale al gettito dell'IVA; compartecipazione all'accisa sul gasolio.

L'agenda.

Viene esposto qui di seguito quello che è **già** stato fatto e quello che si sta facendo, nel seguente ordine di **fattibilità** e di **priorità**:

A) **federalismo demaniale.**

B) **codifica unitaria e banca dati unitaria.**

C) **quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare.** Dal primo rapporto **Copaff** (cfr. **All. n. 2**) emerge la metodologia necessaria a individuare i trasferimenti che si possono fiscalizzare. La soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione nella forma della fiscalizzazione integra un processo fondamentale, per attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali. I trasferimenti rappresentano voci di costo alimentate a carico del bilancio statale e della fiscalità generale e spesso, come si è notato sopra, il contenzioso sui trasferimenti, su criteri e tempi di assegnazione delle risorse, favorisce pratiche che rendono difficile l'imputazione delle responsabilità.

D) **fabbisogni standard di Province e Comuni.**

L'ipotesi su cui si sta lavorando è quella, fatta peraltro anche raccogliendo il suggerimento di esponenti dell'opposizione, di arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard attraverso il coinvolgimento della metodologia già applicata da tempo per gli **studi di settore** e quindi attraverso l'azione operativa di SOSE (Società per gli studi di settore), che gestisce e aggiorna circa **206** studi di settore, relativi a una platea di **3,5 milioni** di contribuenti. Nel comparto fiscale SOSE gestisce una banca dati estesa su circa **25.000 variabili**, strutturata in modo efficiente, sui cui dati effettua controlli di coerenza: sono attivi circa **15.000 filtri**, in grado di verificare la validità dei dati forniti tramite i questionari.

La SOSE ha dunque tutte le caratteristiche tecniche per qualificarsi come strumento per la **identificazione dei fabbisogni standard**. Si tratta in specie di una società **interamente pubblica** (di proprietà per l'88% del MEF e per il restante 12% della Banca d'Italia), che ha acquisito un'esperienza ormai **decennale** nell'applicazione delle metodologie degli studi di settore. In particolare SOSE ha esperienza nel curare in tutte le fasi del lavoro la condivisione delle scelte con le parti interessate. Ciò in particolare per quanto concerne: obiettivi; requisiti funzionali; percorsi e passaggi metodologici; valutazione dei risultati; monitoraggio del sistema al fine di migliorare la *compliance*. Questa metodologia, basata su

forti elementi di accompagnamento e condivisione, debitamente **strutturata** e **mirata** riguardo all'ambito dei **fabbisogni standard**, può dunque riuscire dove **nel passato** hanno ripetutamente **fallito** le formule calate **dall'alto**.

Queste esperienze negative dimostrano la necessità di **cambiare metodo**, perché la elaborazione di standard o di formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valida e astrattamente condivisibile in linea di principio, **alla prova dei fatti** si è sempre dimostrata inadeguata per definire la varietà delle situazioni e per attivare processi di razionalizzazione della spesa.

La formule calate dall'alto, per quanto evolute, danno **subito** una **cifra ipotetica**, ma per questo non sempre una cifra davvero realistica e perciò utilizzabile. Quanto questo sia funzionale per l'efficienza lo dimostrano appunto i **fallimenti** del passato. Non è quindi una cifra, ma piuttosto un **metodo**, la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni standard. Un nuovo metodo che permette di arrivare alle cifre, ma attraverso un processo specifico, altamente innovativo per il settore degli enti locali, cui sarà applicato, nelle forme che saranno concertate;

E) **federalismo regionale: costi standard e fiscalità regionale.**

F) **federalismo municipale.**

Nella logica politica del federalismo fiscale qui l'obiettivo essenziale è quello della massima possibile coincidenza tra la **cosa amministrata** e la **cosa tassata**. A livello **municipale** per raggiungere questo obiettivo si può prevedere:

a) una **prima fase** in cui si opera l'attribuzione ai Comuni della **titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale ed immobiliare** (ad esempio: imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, IRPEF su immobili, ecc.). In questo modo si realizza direttamente il passaggio dalla finanza derivata a quella propria;

b) in una **seconda e successiva** fase, gli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo e forma insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico titolo di prelievo, da attivarsi, previa **verifica di consenso popolare**, su **iniziativa** dei singoli Comuni.

In specie, data l'attuale vastissima platea di tributi diversi ed eterogenei, i tributi concentrabili sarebbero non meno di **17**, ma potrebbero per delibera comunale salire fino a **24**. In questi termini si integrerebbe una forma **unica** di prelievo che semplificherebbe radicalmente la vita dei cittadini, nella forma di un **adempimento** unico. Sarebbe comunque esclusa la **prima casa**, destinata a restare esente dal tributo, con la previsione di una **cedolare secca** sugli **affitti**. Come è evidente nei termini espressi qui sopra, la **prima fase** può essere sviluppata **certamente** e **subito**. La **seconda fase** si articola invece in prospettiva e comunque **non** per vincolo legale, ma sulla base del consenso comunale. Rispetto alla situazione attuale, l'**onere fiscale** complessivo resterebbe comunque in entrambe le ipotesi assolutamente **invariato**, salvo il prevedibile fortissimo recupero di **evasione fiscale**, con i conseguenti effetti di possibile **sgravio** fiscale e/o **incremento** di servizi a favore dei cittadini. Cesserebbero conseguentemente e gradualmente gli attuali trasferimenti statali.

Per assicurare un'applicazione graduale della riforma, al posto dei trasferimenti erariali soppressi verrebbe in specie istituito un **fondo perequativo**. Il fondo sarebbe gestito dalla Conferenza Stato-Città, con il coinvolgimento delle Regioni, ed il suo ammontare sarebbe destinato a decrescere annualmente.

In **sintesi**:

a) il gettito fiscale **già** proprio dei Comuni è pari a circa **10** mld di euro. I trasferimenti statali ai Comuni rilevanti ai fini di questa riforma sono attualmente pari a circa **15** mld di euro;

b) la ipotesi di riforma si svilupperebbe (i) con il trasferimento ai Comuni dei tributi statali che attualmente insistono sul comparto immobiliare (circa **15** mld di euro), che si aggiunge all'attuale gettito fiscale locale; (ii) simmetricamente e gradualmente con la riduzione dell'equivalente trasferimento dei fondi statali (a sua volta, come notato sopra, simmetricamente circa pari a **15** miliardi di euro).

N.B. In aggiunta va notato che nel d.l. n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, sono previsti:

a) la partecipazione dei Comuni all'attività di **accertamento** e al contrasto all'evasione fiscale e contributiva (art. 18);

b) l'aggiornamento del **catasto** con l'istituzione dell'**anagrafe immobiliare integrata** (art. 19);

G) fiscalità delle Province.

H) stabilità finanziaria.

