

Autonomia dei comuni fa crescere l'Italia

Massimo Bordignon
Università Cattolica

VI conferenza sulla Finanza e Economia Locale
IFEL, Roma
Luglio 2007

Punch line

- L'attuale quadro dei rapporti finanziari e politici tra livelli di governo in Italia (il c.d. «federalismo fiscale») **non riflette un disegno razionale**
- È piuttosto il frutto del **sovrapporsi di eventi e legislazioni contraddittorie**, in cui ad una base costituzionale fortemente autonomista si sono sommate sempre più forti esigenze di **controllo della spesa** decentrata, riduzione della pressione fiscale, semplificazione nei rapporti di governo
- Tra i passaggi fondamentali (Bordignon, 2016):

Punch line

- Il decentramento fiscale, degli anni 90
- La **riforma costituzionale** del 2001 e il confuso processo di attuazione che ne è seguito
- Il **compromesso della L. 42/2009** e i successivi decreti attuativi
- L'accentramento dei poteri indotto dalla **crisi economica** 2008-09 e 2011-14 e i vincoli ulteriori imposti dalla legislazione europea
- Il **rilassamento dei vincoli** degli ultimi anni e alcune innovazioni (province, città metropolitane) introdotte in attesa di una riforma costituzionale -- che non c'è stata

Punch line

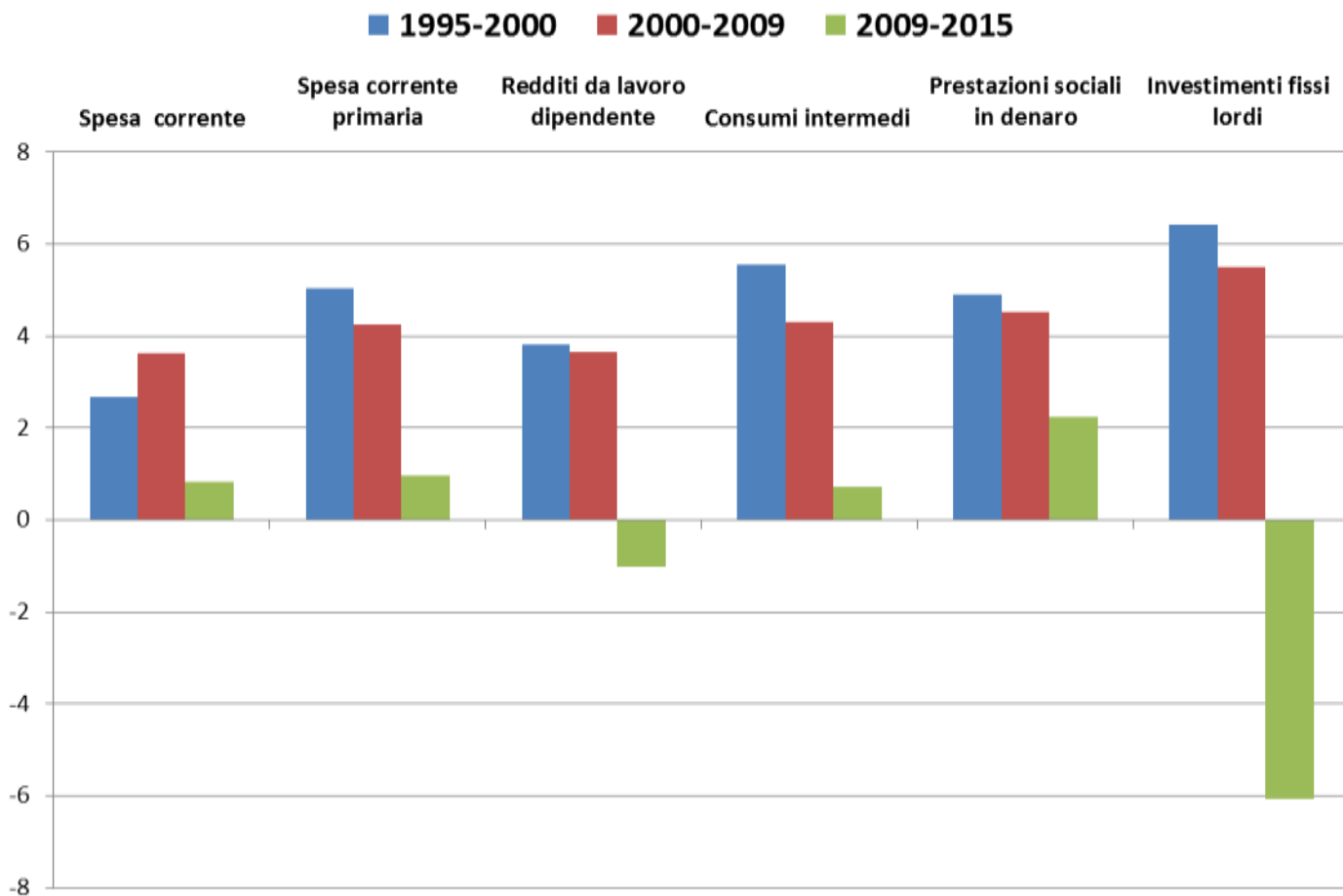
- La situazione è chiaramente **insoddisfacente**
- Ma il quadro economico e politico del paese non appare tale da consentire riforme molto ambiziose. In particolare, il tema del **controllo delle finanze pubbliche** rimarrà **prioritario** ancora a lungo
- Appare più realistico concentrarsi su **un'opera di manutenzione**, tesa a riportare a **maggior razionalità** il quadro complessivo, senza perdere per strada anche quanto di buono fatto negli ultimi anni
- Di seguito, **alcune proposte**

La finanza pubblica

- In seguito alla crisi, si è intervenuti pesantemente sullo «stato produttore» (impiego pubblico, acquisti di beni e servizi, investimenti); **la spesa corrente è stata bloccata** in termini nominali, **la spesa in conto capitale dimezzata** in termini nominali
- Nonostante le riforme, non si è riusciti a controllare **la spesa dello «stato sociale»** (previdenza) pur rallentandone il tasso di crescita
- Si è aumentata la pressione fiscale di un paio di punti su PIL, con una riduzione di circa 1 punto di recente.

L'evoluzione della spesa delle AP crescita media nominale annua per periodi

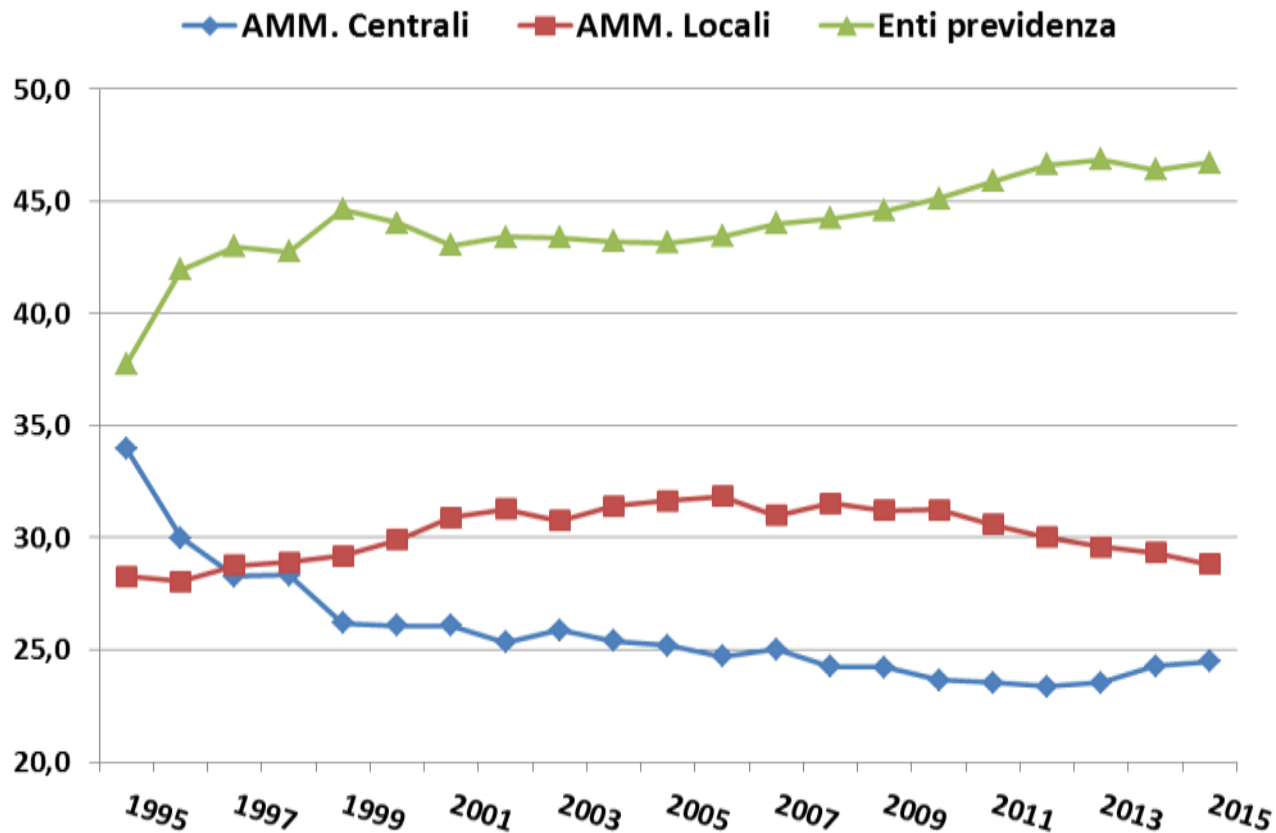
Crescita della spesa delle AP (medie di periodo)



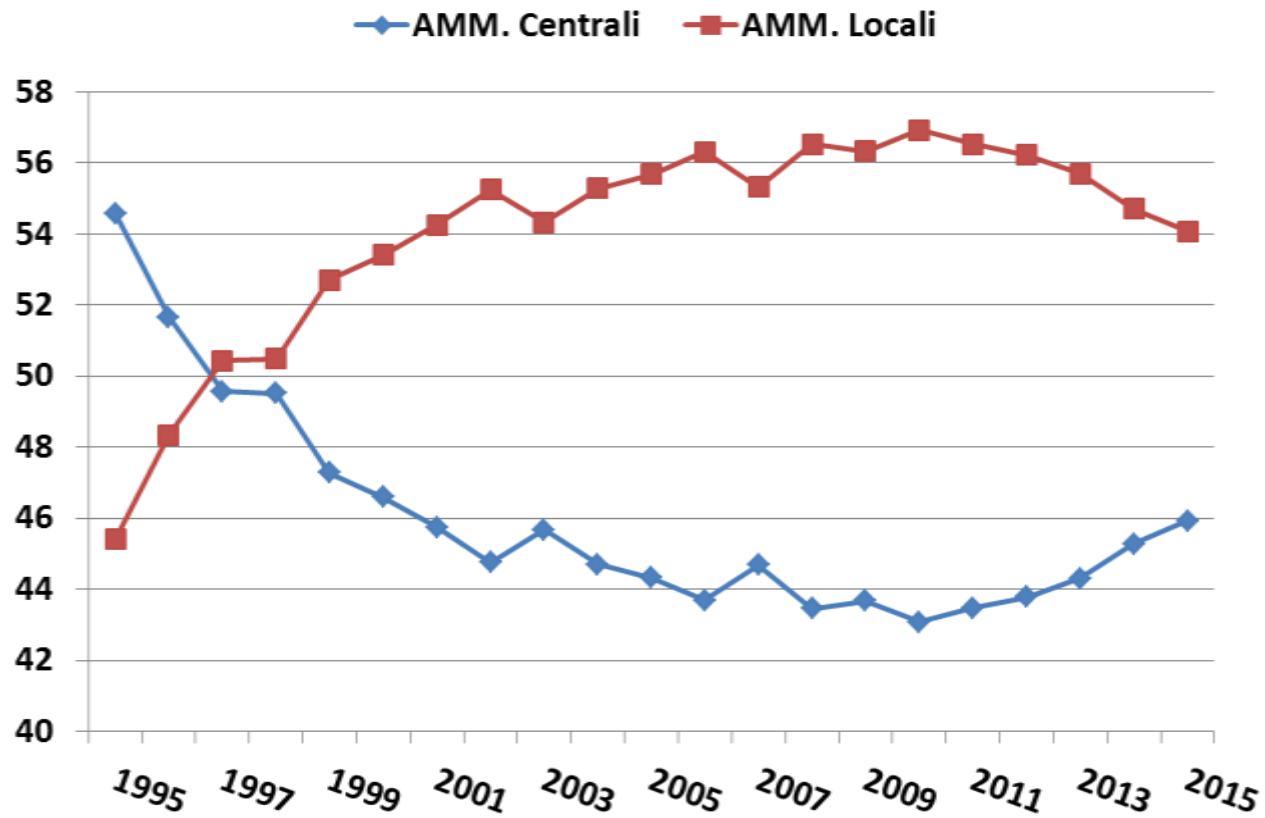
Composizione AP

- Aumento continuo enti previdenza
- Lieve riaccentramento spesa
- Comunque amministrazioni locali spendono 5 punti in più di quelle centrali

Quote di spesa corrente primaria



Quote di spesa primaria corrente al netto delle previdenza



La finanza locale

- Per quanto riguarda gli enti locali di governo, si è garantita **la spesa nei servizi percepiti come essenziali** e dove c'è una sovrapposizione di responsabilità tra stato e regioni (**sanità, trasporti locali**), si è intervenuti pesantemente sul resto.
- La spesa regionale nelle funzioni diverse dalla sanità è stata **fortemente compressa**; si è approfittato della scomparsa dell'interlocutore politico per intervenire pesantemente sulle **province**, riportando solo alcune funzioni allo stato (agenzie per l'impiego).

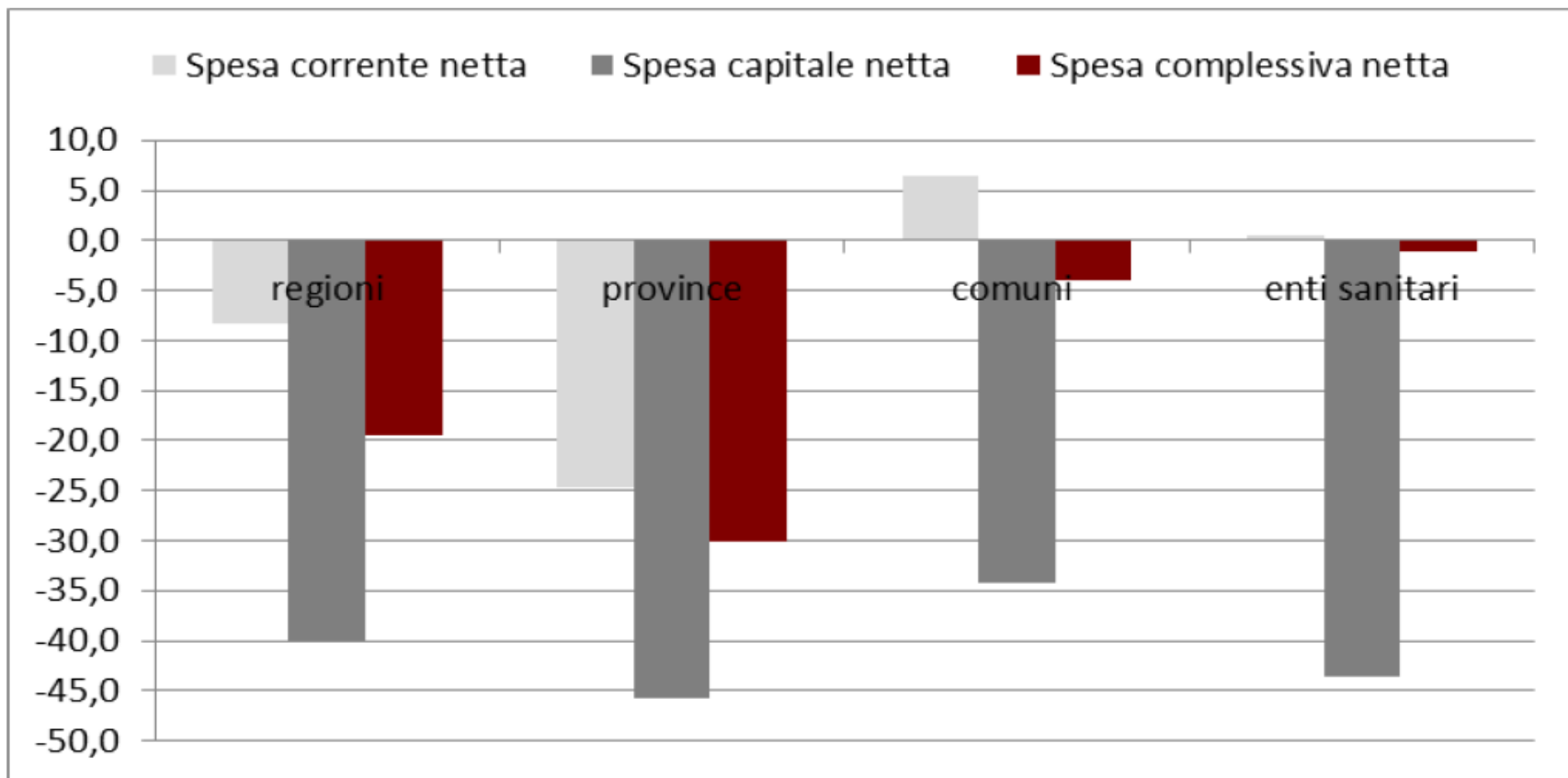
La finanza locale

- In tutti i casi, si è pesantemente ridotta la spesa per gli investimenti

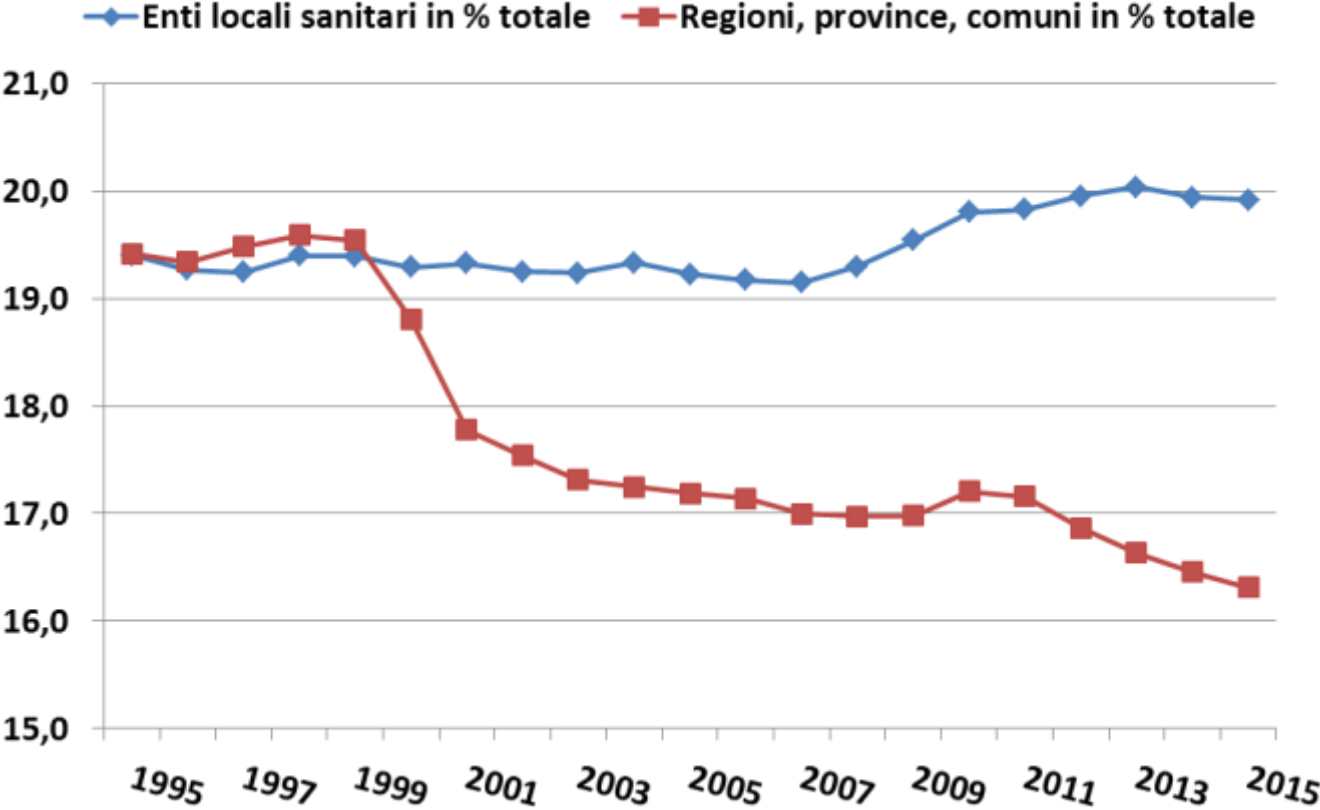
Che è successo alla finanza locale?

LA SPESA DELLE REGIONI, PROVINCE, COMUNI ED ENTI SANITARI

Variazioni nominali 2009 - 2014



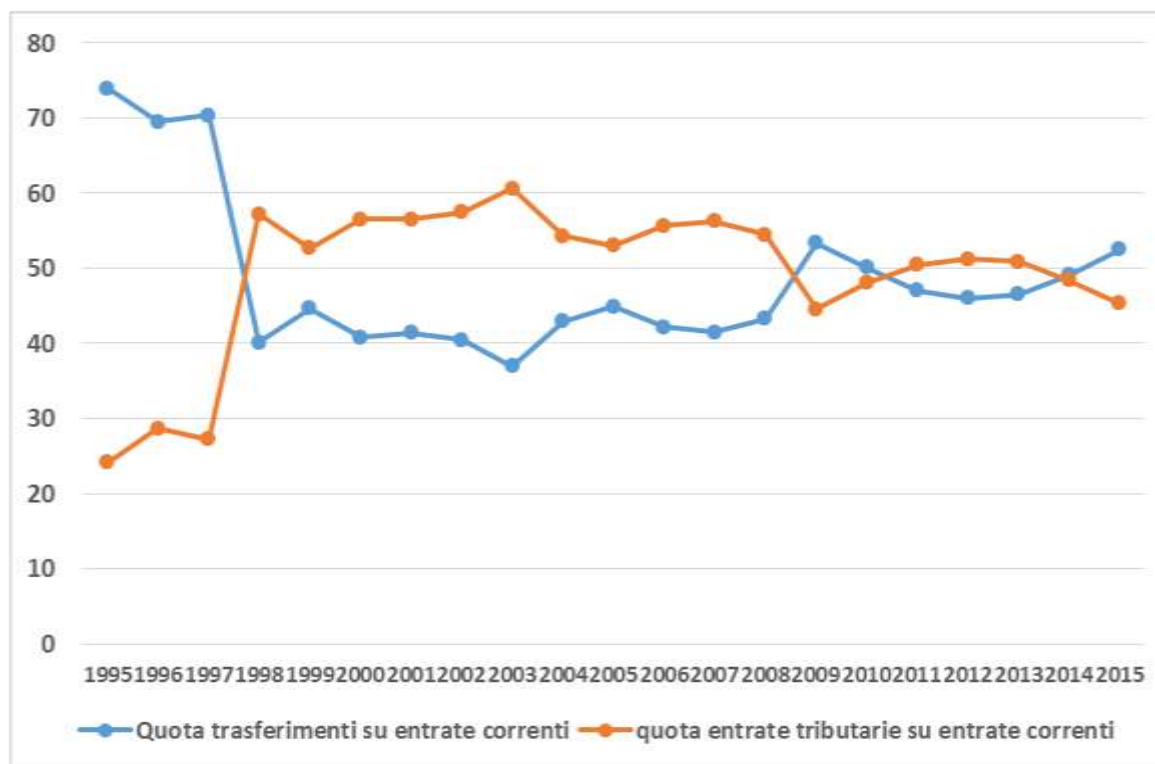
Occupati negli Enti locali in % del totale della PA



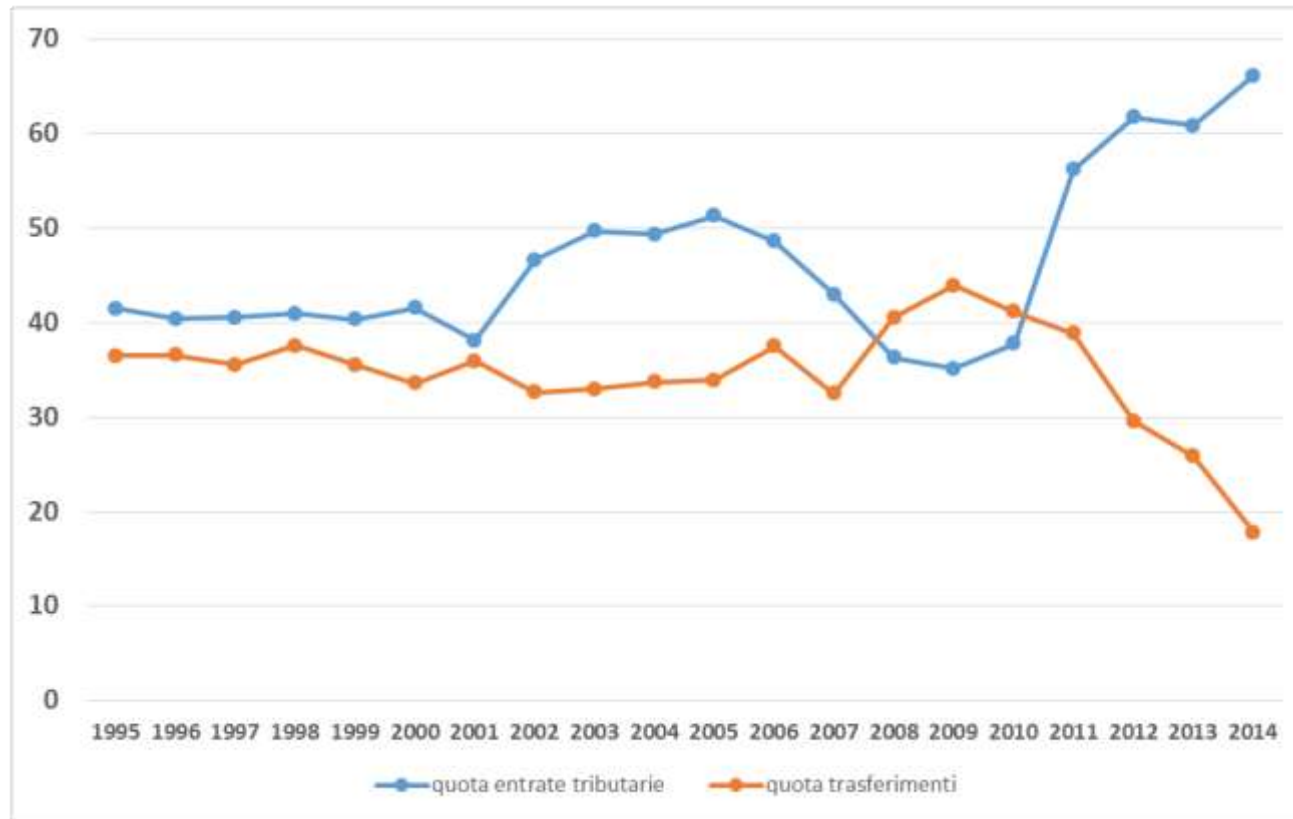
La finanza locale

- Sul piano del finanziamento, gli andamenti nei principali enti locali è stata diversa.
- Nel caso dei comuni, sono **aumentate le entrate tributarie**, anche perché sono stati soppressi i trasferimenti erariali e sostituiti con un fondo orizzontale (dal 2014).
- Nel caso delle regioni, si sono **ridotte le entrate tributarie** e aumentati i trasferimenti.
- In tutti i casi, con la LF per il 2016 l'autonomia tributaria è stata **congelata**.

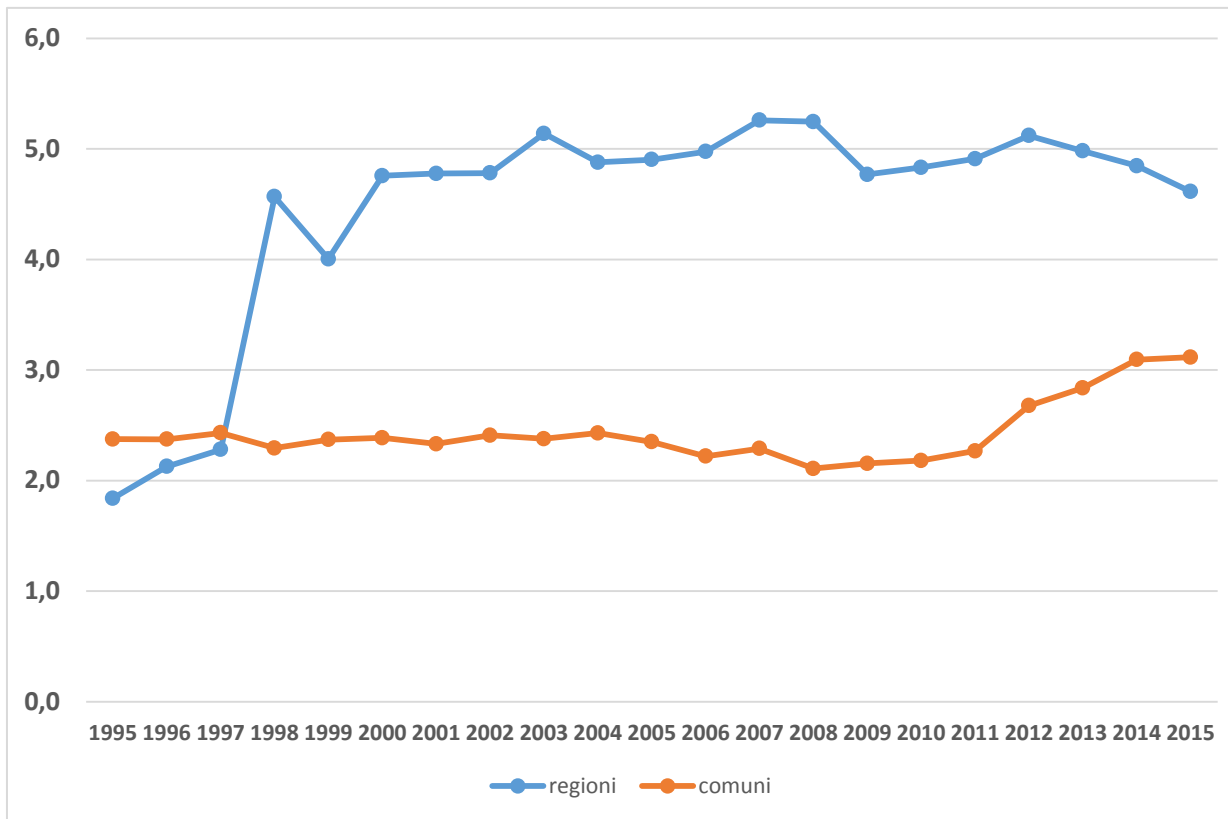
Entrate tributarie e trasferimenti delle Amministrazioni regionali



Amministrazioni comunali



Entrate al netto dei trasferimenti in % del PIL



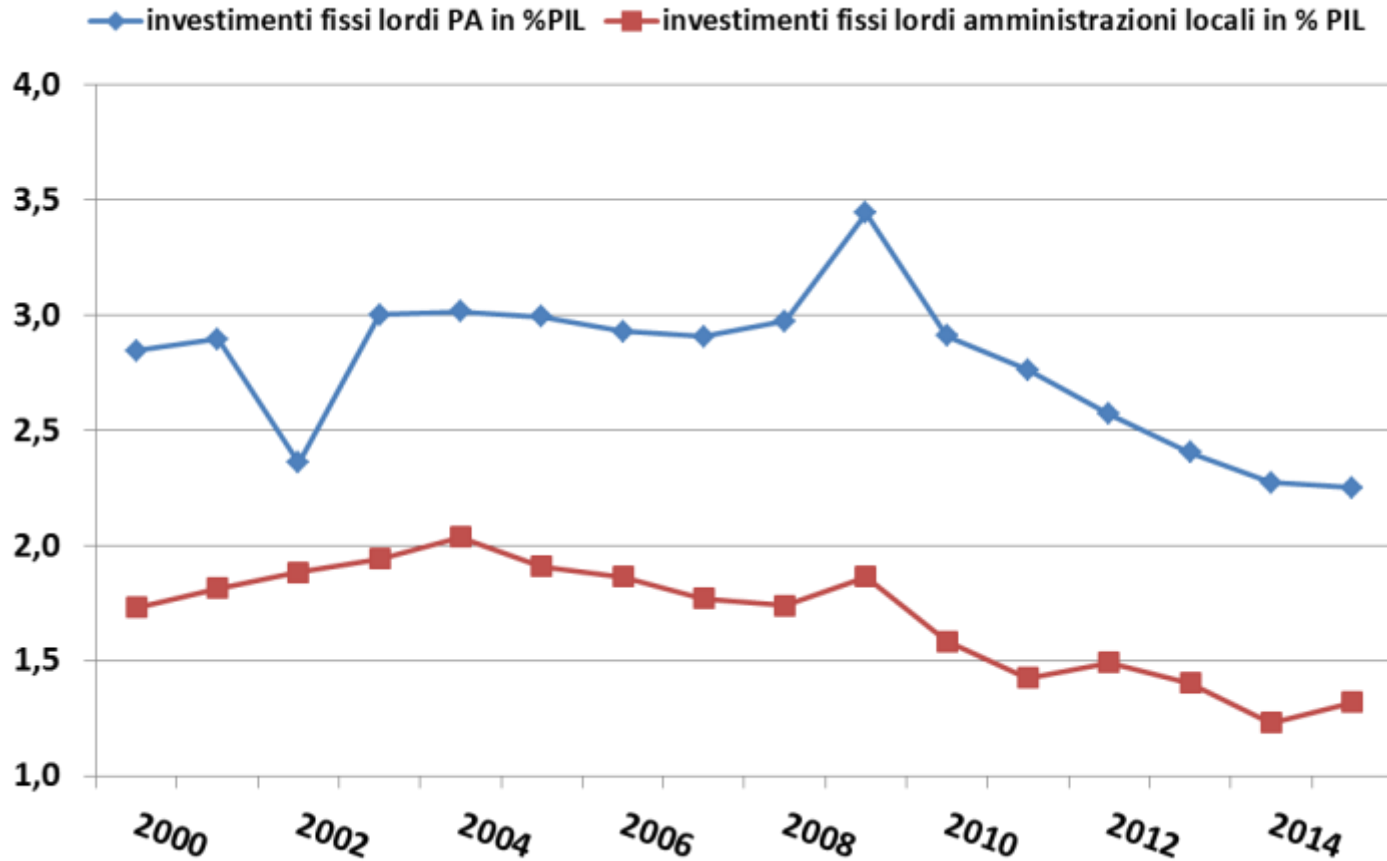
Comuni: principali entrate tributarie in % delle entrate correnti

	Addizionale all'Irpef	Imposte sugli immobili	Tassa sui rifiuti	Totale
1995	0	21,3	9,0	30,3
1996	0	20,9	9,3	30,2
1997	0	21,4	9,5	30,9
1998	0	21,4	9,6	31,0
1999	0,4	21,6	9,5	31,4
2000	1,3	21,4	9,6	32,3
2001	1,9	21,0	9,4	32,2
2002	2,3	22,5	9,5	34,4
2003	3,2	22,7	8,6	34,6
2004	3,2	22,5	8,7	34,4
2005	3,0	22,7	8,5	34,2
2006	2,9	22,4	7,7	33,0
2007	4,6	23,9	8,1	36,7
2008	5,2	17,2	8,3	30,8
2009	4,8	16,1	8,7	29,6
2010	5,0	16,7	10,2	31,9
2011	5,4	16,6	11,6	33,5
2012	6,5	26,1	12,3	44,9
2013	7,0	27,7	16,7	51,4
2014	7,3	27,7	16,5	51,5

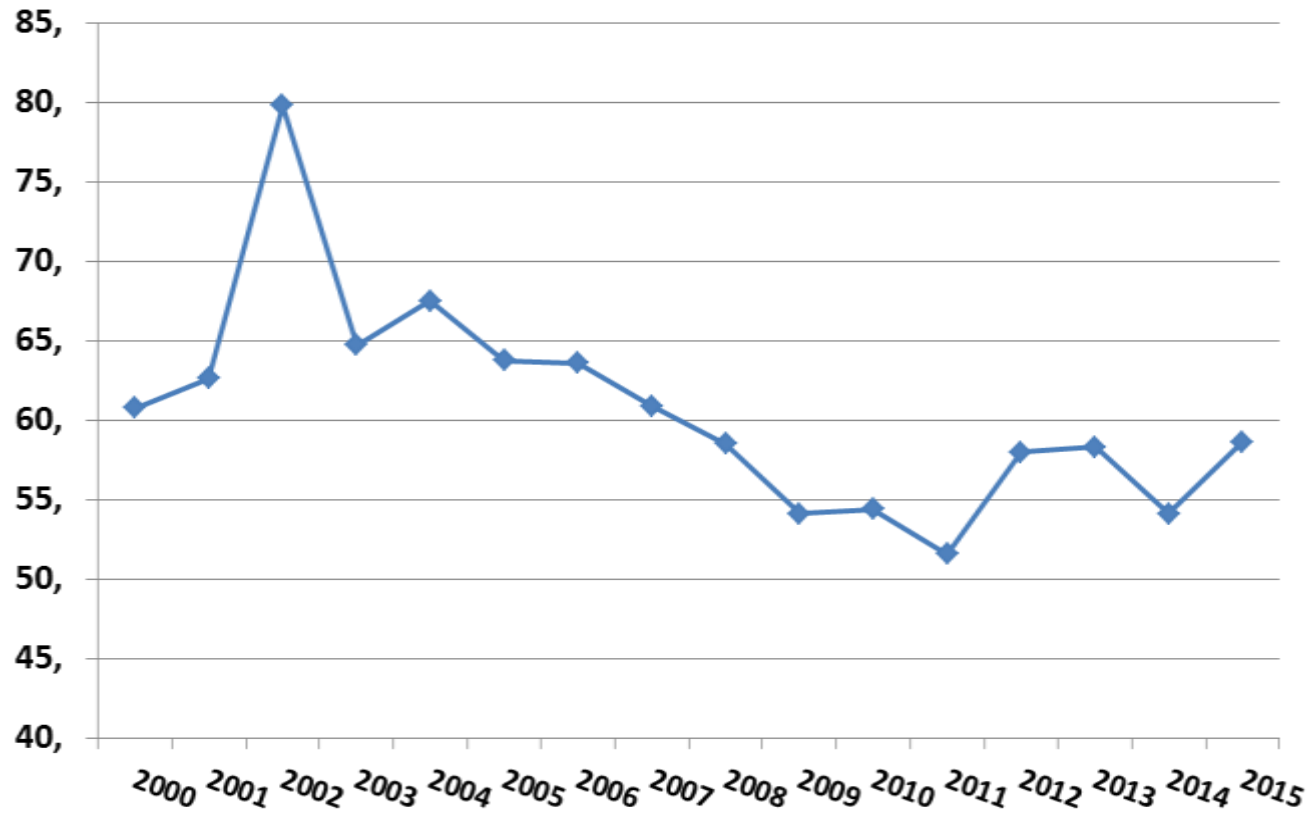
Comuni: principali imposte in % delle entrate tributarie

	Addizionale all'Irpef	Imposte sugli immobili	Tassa sui rifiuti	Totale
1995	0	51,3	21,6	73,0
1996	0	51,9	23,0	74,9
1997	0	52,7	23,5	76,3
1998	0	52,3	23,4	75,6
1999	0,9	53,4	23,5	77,8
2000	3,2	51,4	23,1	77,7
2001	4,9	55,0	24,6	84,5
2002	5,0	48,3	20,5	73,7
2003	6,5	45,8	17,4	69,7
2004	6,4	45,6	17,7	69,7
2005	5,8	44,3	16,6	66,7
2006	6,0	46,1	15,7	67,8
2007	10,8	55,7	18,9	85,4
2008	14,3	47,5	23,0	84,8
2009	13,6	45,7	24,8	84,1
2010	13,2	44,2	27,0	84,4
2011	9,6	29,5	20,6	59,8
2012	10,5	42,4	19,9	72,7
2013	11,5	45,6	27,4	84,5
2014	11,0	41,9	25,0	77,9

Spesa per investimenti in % del PIL



Investimenti delle Amministrazioni locali in % del totale della PA



4-Comuni

- Eliminazione Ici, poi Imu, poi Tasi, lasciato un vuoto. Inconcepibile che **un comune non possa tassare i propri residenti** (che votano), ma solo i non residenti e le imprese (che non votano)
- Qualcosa va inventato (una «service tax», una local tax); Petretto (2016). Patrimonio immobiliare fondamentale come base imponibile.
- Ripristinare autonomia tributaria al margine
- Eliminare **addizionale Irpef**: casomai compartecipazione al gettito Irpef.
- **Rifare il catasto**. Riattivare la delega eliminando clausola dell'invarianza di gettito a livello comunale. Si può casomai pensare a compensazioni ex post.

4-Comuni

- Sistema di riparto **trasferimenti orizzontale molto complicato** e con problemi di coerenza interna (Zanardi, 2016). Non si capisce quanto **esogeni** siano davvero i fabbisogni stimati. Non si capisce logicamente neanche il vincolo del 50% di perequazione per fabbisogni/capacità fiscale
- Ma si è investito molto sullo strumento, con la raccolta di un'enorme quantità di **informazioni utili per benchmarking.**
- Lasciamolo ma aggiungiamo **trasferimenti verticali** per finanziare politiche di **rilevanza nazionale** condotte a livello municipale.

4-Comuni

- Per i comuni più piccoli **l'unione** (e non la fusione, per quanto.. Bordignon et als., 2015) **sembra l'unica soluzione** politicamente accettabile (nelle RSO).
- Le unioni si stanno **moltiplicando** ma in maniera confusa, in modo differenziato, e molto perché incentivate. Effetti di efficienza limitati (Ambrosanio, Balduzzi, Bordignon, Sobbrino; Ifel, 2016).

4-Comuni

- Obiettivo. Lasciare ai singoli comuni l'azione politica, centralizzare nelle unioni o in unità di dimensione superiore **tutta l'attività amministrativa** (bilancio, ufficio tecnico, paghe, anagrafe etc.), non solo alcuni servizi con rendimenti di scala.
- Importante perché la **riduzione del personale e la complicazione delle procedure** stanno rendendo i piccoli comuni sempre meno in grado di funzionare.

5-Gli investimenti

- Una soluzione **strutturale** va trovata per la spesa in conto capitale, collassata con la crisi. Ne va della crescita futura e del mantenimento del capitale pubblico esistente.
- La nuova definizione dei **vincoli di bilancio** (patti di stabilità interna) aiuta, ma non è sufficiente. Ancora **non è prevista a regime** la possibilità di indebitarsi per finanziare gli investimenti.
- I patti verticali e orizzontali come previsti da legge ordinaria e costituzionale non si possono finanziare con poche risorse e con le RSO che non hanno poteri sulla finanza locale per garantire i patti.

5-Gli investimenti

Soluzioni.

- 1) reintrodurre la **golden rule**, almeno a livello municipale
- 2) lo Stato **lascia spazio finanziario** nel proprio bilancio per investimenti enti locali che viene allocato in qualche modo a regioni e comuni (bandi competitivi?)
- 3) reintrodurre i trasferimenti in conto capitale (matching grants) per gli enti locali, cambiando o reinterpretando il comma 3 l' art.119

A livello europeo c'è (forse) qualche disponibilità a **rivedere le regole** a favore degli investimenti. Una battaglia va fatta che coinvolga anche enti locali.

3-Città metropolitane/province

- Dopo la legge Del Rio e i tagli di bilancio, le **province non funzionano** più, a malapena risorse per pagare il personale. Meglio **eliminarle del tutto** e trasferire funzioni residue e personale ad altri livelli di governo (scuole ai comuni, ambiente a regioni, strade ad Anas). Meglio via riforma costituzionale
- Le **città metropolitane** anche **non funzionano** (troppe, dimensioni e obiettivi non chiari, risorse insufficienti), scarso interesse da parte di cittadini/governi locali
- Meglio focalizzarle su un unico servizio (autorità metropolitana sui **trasporti e mobilità**) finanziandole se necessario con trasferimenti (come succede ovunque; Bordignon e Ferri, 2015)