



Il futuro della finanza locale: principi da difendere, nodi da sciogliere, scenari da costruire



FABIO FIORILLO
Università Politecnica delle Marche
Assessore al Bilancio - Comune di Ancona



L'AUTONOMIA DEI COMUNI FA CRESCERE L'ITALIA
6^a Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale - 6 Luglio 2017 - Roma



- **PRINCIPI DA DIFENDERE:**
 - C'era una volta la legge 42/2009



- **NODI DA SCIogliere:**
 - Il grande abbaglio: Vertical imbalance e fondo perequativo orizzontale
 - Autonomia, responsabilità e accountability
 - Funzioni fondamentali, fabbisogni standard e LEP



- **SCENARI DA COSTRUIRE**
 - Dalla local tax a ...



C'era una volta la legge 42/2009

- Nel 2009 si approva la legge quadro che definisce il funzionamento del “federalismo fiscale italiano”.
- Nel 2010 vengono approvati i decreti attuativi
- Dal 2011 in poi la legge 42 viene “disapplicata”



PRINCIPI FONDAMENTALI

1. Garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali
2. Superamento della spesa storica
3. Ridurre la sperequazione nel finanziamento delle funzioni non fondamentali
4. Ripartire le responsabilità di entrata e di spesa tra Stato ed EELL
5. Tutela dello sforzo fiscale degli EELL





C'era una volta la legge 42/2009: il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali

Tributi propri, addizionali e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali

- IMU
- IMU secondaria
- Addizionale IRPEF (Dibattito del 2015, Lattarulo e Petretto)
- Compartecipazioni (2009 compartecipazione dinamica all'IRPEF, abolita nel 2011, sostituita dalla compartecipazione all'IVA, abolita nel 2013).



Per la differenza tra i fabbisogni standard e le entrate tributarie calcolate ad aliquote standard, interviene integralmente il fondo perequativo per attribuire le risorse mancanti.





C'era una volta la legge 42/2009:

La separazione delle responsabilità tributarie

Funzioni fondamentali:

Obbligo dei Comuni a fornire funzioni, insieme alle competenze devono essere garantite le risorse. Per queste funzioni esiste un problema di vertical imbalance.

Il problema del vertical imbalance è un responsabilità statale:

Stato definisce uno standard di risorse tributarie assegnate e interviene con il fondo perequativo per la quota mancante



La responsabilità delle risorse standard è dello Stato Centrale

La legge 42 non esplicita la natura del fondo. Lo schema di finanziamento più coerente è di tipo verticale.

NB. LEP e Funzioni Fondamentali non coincidono

Funzioni non fondamentali (Cultura, Turismo, Sport, Att. Produttive, 30% servizi generali): I Comuni non sono obbligati a fornire tali funzioni.

Non esiste un problema di vertical imbalance.

I Comuni si finanziano con la parte non standard di risorse tributarie (sforzo fiscale), con le entrate extratributarie e con i risparmi di spesa sulle funzioni fondamentali.





Il grande abbaglio: Vertical imbalance e fondo perequativo orizzontale

Nel 2011 il sistema dei Comuni appoggia l'idea che un fondo orizzontale, finanziato con risorse locali, possa rendere il sistema della finanza locale indipendente dallo Stato Centrale.



- 1) i risultati distributivi di un fondo orizzontale possono replicare integralmente quelli di un fondo verticale, basta definire i parametri
- 2) un fondo orizzontale non favorisce l'accountability (crea illusione finanziaria)
- 3) la dipendenza dallo Stato è sancita sia nella legge 42 sia nei decreti attuativi dove si afferma che per ragioni di Finanza Pubblica lo Stato può ridefinire il livello di funzioni fondamentali





Autonomia, responsabilità e accountability Il FSC

Esempio: Il Comune di Ancona

Nel 2015 il Comune di Ancona ha versato al FSC oltre 8 milioni e mezzo e prelevato poco più di 6 milioni.



I problemi di illusione finanziaria sono complicati dal fondo orizzontale che confonde il quadro delle responsabilità tributarie. A nulla vale la considerazione che lo schema in cui è lo Stato a tassare i cittadini e a utilizzare tale gettito per finanziare il fondo produce gli stessi risultati.

Lo Stato definisce: a) la quota di IMU che va a finanziare il FSC. b) le aliquote standard. c) i criteri di stima delle entrate standard anche extratributarie.

Una quota (aliquota) delle imposte comunali è determinata dallo Stato, tale “aliquota” non viene fissata dalla funzione obiettivo dei Comuni.

Sulla stessa base imponibile è “come se” gravassero due imposte con conseguenze di inefficienza e di concorrenza fiscale verticale.

L'utilizzo di un fondo orizzontale non riduce la dipendenza, aumenta l'opacità.





Autonomia, responsabilità e accountability Quel che resta dell'IMU

L'imposta ideale a livello comunale è l'imposta sugli immobili (principio del beneficio).

La pressione fiscale IMU non è distribuita in base al beneficio legato all'aumento di valore dell'immobile dovuto alle politiche comunali.



Senza riforma del catasto, la base imponibile (rendita catastale) non corrisponde ai veri valori degli immobili e quindi alla loro capacità di generare reddito.

L'IMU è un'imposta patrimoniale basata su una capacità fiscale misurata a "caso"

Abolita l'IMU sulle prime abitazioni, l'IMU è pagata da non residenti e dai fattori produttivi.



22,43% dell'IMU alimenta il FSC e per questa via esiste concorrenza fiscale tra imposta nazionale e imposta locale (la quota IMU effettivamente percepita dai Comuni).



Autonomia, responsabilità e accountability

Le entrate proprie dei Comuni

La risposta al rischio di concorrenza fiscale verticale e di innalzamento delle aliquote locali è stato il blocco delle aliquote verso l'alto. Ulteriore riduzione di autonomia.

Le uniche entrate proprie manovrabili verso l'alto sono le entrate extratributarie.

Senza il blocco delle aliquote le risorse effettivamente manovrabili sono pari alla quota oltre l'aliquota standard.



	STANDARD	GETTITO MAX* OLTRE ALIQ. STANDARD	GETTITO EFFETTIVO* OLTRE ALIQ. STANDARD	%
ADD. IRPEF	2,5 mld	2,5 mld	2 mld	80%
IMU TASI	12,9 mld	5,5 mld	4,2 mld	76%

Fonte: elaborazione su entrate tributarie 2016 MEF,

*ipotesi IMU D Stato 4 mld, possibilità di portare aliquote IMU+TASI 11,4‰

NB. sono considerate standard anche una quota (mediana) delle entrate extratributarie (multe incluse). Avrebbe più senso definire per legge una percentuale standard di compartecipazione al costo dei servizi a domanda individuali da parte degli utenti (es. 30%)



AUTONOMIA TRIBUTARIA = TITOLO I ENTR / ENTRATE CORRENTI ???



Funzioni fondamentali, fabbisogni standard e LEP

Punto fermo il finanziamento delle funzioni fondamentali sulla base dei fabbisogni standard e non della spesa storica.

A regime (2021),

50% FSC spesa storica 2014.

40% perequazione dei fabbisogni (fabbisogni standard – entrate standard)

10% perequazione delle capacità fiscali in senso stretto

(legge di bilancio 2017 art. 1, comma 449)



Il 90% del fondo di solidarietà per Vertical Imbalance

Il calcolo dei fabbisogni standard evita il problema dei LEP, non lo risolve.

Le soluzioni ad oggi:

- inserire dei minimi di servizio nel calcolo dei fabbisogni standard (funzioni della spesa aumentate)
- intervenire con i trasferimenti vincolati permessi dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione



Dalla Local Tax a...



Un sistema di tributi locali è sostenibile se:

- risolve il problema del vertical imbalance,
- supera il criterio della spesa storica
- definisce in maniera chiara le responsabilità di entrata e di spesa tra livello locale e centrale
- lascia ai Comuni la responsabilità dello sforzo fiscale e definisce uno sforzo fiscale locale massimo che abbia coerenza con il sistema delle responsabilità.



3 Scenari (non mutualmente esclusivi)



Scenario 1: Imposta sulla prima casa



- Reintroduzione imposta sulla prima casa restituirebbe autonomia reale ai Comuni
- Se il meccanismo che presiede al FSC rimane immutato, aliquota standard imposta sulla prima casa può essere posta pari a zero, **aliquota massima bassa 1,5%** (=2,5‰-1‰).
- Per evitare il rischio di aumento della pressione fiscale locale complessiva si può ridurre la manovrabilità delle aliquote delle altre imposte (ADD. IRPEF e/o IMU immobili diversi).
- **Es. Ancona, un gettito di 3,5 milioni corrisponde a**
 - **1% Prima casa (TASI)**
 - **2,3% Add.IRPEF**
 - **1,4% IMU altri immobili**
- Riequilibrio del sistema. Principio del beneficio. Responsabilità fiscale enti locali
- Basso consenso politico



Scenario 2: Scambio Addizionale IRPEF con IMU D



- Questo scenario era in discussione prima dell'abolizione dell'imposta sulla prima casa ed era coerente con l'esistenza di detta imposta.
- Logica: Separare entrate comunali sugli immobili da entrate statali sul reddito.
- Bassi effetti in termini di principio del beneficio
- Bassi effetti in termini di concorrenza fiscale verticale (il problema della concorrenza fiscale verticale risiede nel FSC)
- La separazione potrebbe creare maggior accountability, (il problema dell'accountability risiede nel FSC)
- Potenziale canale per introdurre concorrenza fiscale orizzontale tra Comuni
- Basso consenso politico da parte dei Comuni, privati di leva fiscale per politiche redistributive





Scenario 3: FSC verticale, compartecipazioni e addizionali

Tab. 7 – Componenti della capacità fiscale 2017

Componenti capacità fiscale 2017	Valori assoluti (milioni)	Valori percentuali
Imu-Tasi	12.957	45
Addizionale comunale all'Irpef	2.547	9
Tax gap Imu-Tasi	356	1
Rifiuti	7.107	25
CFR (capacità fiscale residuale)	5.661	20
Capacità fiscale totale	28.629	100

Fonte: audizione della prof. Fabrizia Lapecorella presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale del 20 ottobre 2016.

Fonte UPB, Nota 1-2017

Capacità fiscale	+28,6
Contributo Stato	+1,1
<u>Correzioni e rettifiche</u>	<u>-1,7</u>

RISORSE PER FUNZIONI FONDAMENTALI 28 miliardi





Scenario 3: FSC verticale, compartecipazioni e addizionali

RISORSE PER FUNZIONI FONDAMENTALI 28 miliardi

Componenti della capacità fiscale non modificate

Rifiuti

7,1 miliardi

Capacità fiscale residuale**

5,7 miliardi



Compartecipazione IRPEF*

2,5 miliardi

* Trasformare l'aliquota standard in compartecipazione IRPEF. In prima applicazione aumenta l'aliquota media nazionale e si riduce la manovrabilità dell'addizionale comunale (tra 0 e 4%). L'aliquota standard dell'addizionale comunale è 0.

A regime lo Stato centrale può avviare riduzione aliquota media nazionale.

La compartecipazione lascia circa 1,4% del gettito IRPEF riscosso sul territorio ai Comuni



** Lo standard della capacità fiscale residuale andrebbe definito in via normativa in termini di percentuale di compartecipazione alla spesa dei servizi individuali forniti dalla missione 4 (Istruzione) e 12 (sociali)

**ULTERIORI RISORSE NECESSARIE PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI
12,7 miliardi**



Scenario 3: FSC verticale, compartecipazioni e addizionali

ULTERIORI RISORSE NECESSARIE PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI
12,7 miliardi

Imposta patrimoniale statale e verticalizzazione FSC**		17,3
Imu-Tasi standard	12,9	
Tax Gap Imu – Tasi	0,4	
IMU CATEGORIA D (già dello Stato)	4	



** La patrimoniale si costituisce consolidando la parte standard di IMU e di TASI e l'IMU statale sugli immobili di categoria D.

Il 75% di detta imposta viene compartecipato al sistema dei Comuni e alimenta il FSC secondo un meccanismo simile alla compartecipazione IVA alle Regioni (nulla vieta di pensare che questa imposta rimanga tutta nazionale e una imposta differente venga compartecipata). Le risorse standard+FSC a ciascun comune rimangono immutate.

L'aliquota standard nazionale che garantisce l'alimentazione del FSC è 8,6‰ (standard IMU+standard TASI), allo Stato Centrale rimangono 4,6 miliardi (IMU D + Contributo – Rettifiche)

Agli enti locali viene lasciata una addizionale sulla patrimoniale statale con una aliquota che oscilla tra 0 e 2,8‰.

$$2,8‰ = 10,6‰ + 0,8‰ - 8,6‰$$

Variante: Per ridurre la pressione fiscale locale l'aliquota statale in prima applicazione è più alta e si riduce nel tempo, il range dell'addizionale è più ristretto (es. aliquota statale 9,4‰ e si riduce di 0,2‰ in 4 anni, addizionale oscilla tra 0 e 2‰)





Scenario 3: FSC verticale, compartecipazioni e addizionali



- L'autonomia effettiva non cambia rispetto alla situazione attuale.
- Non cambiano gli indici di autonomia tributaria e finanziaria
- Assegna agli enti locali aliquote coerenti con l'autonomia effettiva
- Il problema di concorrenza verticale rimane sostanzialmente quello attuale
- Si riduce la possibilità di concorrenza fiscale orizzontale
- Il FSC viene esplicitamente finanziato da una imposta nazionale, lo Stato per esigenze del bilancio nazionale può variare l'aliquota o la percentuale di compartecipazione.
- Le responsabilità sono chiare, si eliminano le fonti di illusione fiscale





Conclusioni: l'economista pubblico e l'amministratore

Lo scenario ottimale dovrebbe essere una combinazione tra il primo e il terzo. Lascia ai Comuni la responsabilità dello sforzo fiscale e definisce uno sforzo fiscale locale massimo che abbia coerenza con il sistema delle responsabilità.



Come economista pubblico trovo interessante la reintroduzione dell'imposta sull'abitazione principale: in teoria la miglior imposta comunale possibile

Come amministratore di un Comune non mi straccio le vesti perché si elimina una imposta odiata dai cittadini.

Irrinunciabile la chiarezza sulle responsabilità fiscali e la soluzione stabile del problema del vertical imbalance.



Irrinunciabile la coerenza tra autonomia effettiva e manovrabilità delle aliquote. L'ultimo scenario (con le sue varianti) riduce l'illusione fiscale e propone una soluzione stabile al problema del vertical imbalance. Conferisce al sistema degli enti locali una autonomia effettiva pari a quella che il sistema avrebbe oggi se fosse rimosso il blocco delle aliquote.