

Tavola 3 - IRPEF reddito imponibile e imposta netta (anno d'imposta 2008)

| REGIONE                     | REDDITO IMPONIBILE |                 | IMPOSTA NETTA |                 |
|-----------------------------|--------------------|-----------------|---------------|-----------------|
|                             | Freq.              | Amm.            | Freq.         | Amm.            |
| ABRUZZO                     | 898.434            | 14.139.528.845  | 641.787       | 2.397.192.198   |
| BASILICATA                  | 379.896            | 5.416.528.898   | 248.891       | 838.210.694     |
| CALABRIA                    | 1.208.287          | 16.401.337.416  | 729.943       | 2.509.799.631   |
| CAMPANIA                    | 3.023.864          | 48.178.479.898  | 2.071.454     | 8.194.527.215   |
| EMILIA ROMAGNA              | 3.312.376          | 66.616.355.020  | 2.738.949     | 13.324.370.421  |
| LAZIO                       | 3.633.042          | 77.283.133.981  | 2.892.309     | 16.612.370.767  |
| LIGURIA                     | 1.196.598          | 23.591.469.845  | 968.565       | 4.729.978.337   |
| LOMBARDIA                   | 6.939.761          | 153.961.344.259 | 5.811.250     | 33.076.299.051  |
| MARCHE                      | 1.128.903          | 19.463.526.876  | 871.498       | 3.477.778.716   |
| MOLISE                      | 219.422            | 3.187.810.281   | 142.348       | 522.584.577     |
| PIEMONTE                    | 3.206.234          | 63.352.874.839  | 2.647.959     | 12.515.745.745  |
| PUGLIA                      | 2.464.478          | 36.733.001.575  | 1.680.783     | 5.958.559.877   |
| TOSCANA                     | 2.672.830          | 50.894.812.043  | 2.164.378     | 9.889.695.448   |
| UMBRIA                      | 630.072            | 11.150.609.219  | 497.415       | 2.035.764.162   |
| VENETO                      | 3.497.045          | 66.985.000.707  | 2.822.658     | 12.927.645.303  |
| TOTALE 15 R.S.O             | 34.411.242         | 657.355.813.702 | 26.930.187    | 129.010.522.142 |
| SARDEGNA                    | 1.039.281          | 16.941.290.180  | 765.994       | 2.942.740.594   |
| SICILIA                     | 2.856.994          | 43.600.796.147  | 1.887.576     | 7.279.371.391   |
| TOTALE ISOLE                | 3.896.275          | 60.542.086.327  | 2.653.570     | 10.222.111.985  |
| TOTALE R.S.O + ISOLE        | 38.307.517         | 717.897.900.029 | 29.583.757    | 139.232.634.127 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA       | 945.669            | 18.032.030.608  | 763.147       | 3.473.805.653   |
| TRENTINO ALTO ADIGE         | 788.246            | 15.213.100.610  | 615.419       | 3.009.618.948   |
| VALLE D'AOSTA               | 97.257             | 1.930.117.750   | 81.224        | 385.968.983     |
| TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE | 1.831.172          | 35.175.248.968  | 1.459.790     | 6.869.393.584   |
| TOTALE COMPLESSIVO          | 40.138.689         | 753.073.148.997 | 31.043.547    | 146.102.027.711 |

PAGINA BIANCA

**ALLEGATO N. 3****APPROFONDIMENTI TECNICI**

Il contenuto dei seguenti approfondimenti **tecnici** è, appunto, esclusivamente tecnico e **non** politico. E' solo la **base**, di per sé non impegnativa, su cui orientare, sviluppare, selezionare le decisioni del Governo e del Parlamento

**APPROFONDIMENTO TECNICO N. 1**

Deficit di uniformità delle informazioni e percorsi evolutivi: dalla codifica unitaria alla banca dati unitaria

**APPROFONDIMENTO TECNICO N. 2**

L'autonomia tributaria degli Enti territoriali: un confronto

**APPROFONDIMENTO TECNICO N. 3**

Quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare

**APPROFONDIMENTO TECNICO n. 4**

Fabbisogni standard di Province e Comuni

**APPROFONDIMENTO TECNICO n. 5**

Costi standard delle Regioni

**APPROFONDIMENTO TECNICO N. 6**

Entrate di Comuni, Province e Regioni

I seguenti approfondimenti tecnici sono il prodotto del lavoro di: Prof. Luca Antonini. Università di Padova; Prof. Ernesto Longobardi. Università di Bari; Prof. Eugenio Caperchione. Università di Modena e Reggio Emilia; Dott. Vieri Ceriani. Banca d'Italia; Dott. Angelo del Favero. Ministero del Lavoro; Prof. Fabio Pammolli. IMT Alti Studi e Fondazione CERM; Prof. Ettore Iorio. Università della Calabria; Prof. Giancarlo Pola. Università di Ferrara e Milano Bicocca.

La redazione finale dei contributi contenuti negli approfondimenti tecnici è stata curata dai professori Luca Antonini ed Ernesto Longobardi.

## APPROFONDIMENTO TECNICO N. 1

### **Deficit di uniformità delle informazioni e percorsi evolutivi: dalla codifica unitaria alla banca dati unitaria.**

Dalla prima comunicazione inviata al Governo dalla Copaff (Conferenza tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) è emerso con chiarezza che la prima difficoltà che si è dovuto superare è stata quella della mancanza di un "linguaggio comune" che riportasse ad unità i dati contabili.

Il problema derivava anche alla particolare situazione istituzionale del federalismo italiano, dove con la riforma costituzionale del 2001 è stata assegnata alla competenza concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", favorendo una sorta di "federalismo contabile".

Non solo quindi, come si evidenzia nell'approfondimento n. 2, si è realizzata l'anomalia di aver impiantato un federalismo legislativo d'intensità "canadese" su un sistema che è sostanzialmente rimasto di finanza derivata, ma si è ulteriormente complicato il quadro attraverso un improprio federalismo contabile (ogni Regione ha approvato una propria legge di contabilità) che così impiantato si pone in termini poco compatibili con un modello ottimale di federalismo.

Una società per azioni applica la regola unica del codice civile per redigere il suo bilancio: non è per questo minata nella sua autonomia. Anche nella linearità uniforme della contabilità il federalismo deve quindi garantire trasparenza verso gli elettori e confrontabilità delle politiche di spesa e di entrata.

A questo riguardo l'esperienza tedesca è senz'altro interessante, poiché mostra come sia possibile garantire una elevata autonomia senza perdere la necessaria unità del sistema, e assicurando anzi la produzione e la circolazione di tutte le informazioni necessarie.

Allo scopo di assicurare che i bilanci della Federazione, dei Länder e dei Comuni siano prodotti con criteri uniformi, e possano dunque essere confrontabili, e anche per permettere che le politiche fiscali dei vari soggetti siano tra loro coordinate, il legislatore tedesco ha sviluppato un sistema di budget standardizzato, che presenta sia una classificazione per oggetto, sia una classificazione funzionale, al quale tutti si debbono attenere (si veda a questo riguardo la legge sui principi di bilancio del 1969, HGrG, *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*).

Nella stessa legge HGrG, art. 51, è stato introdotto il Consiglio per la pianificazione finanziaria, Finanzplanungsrat, che è l'organismo nel quale Federazione, Länder e Municipalità insieme valutano la complessiva situazione finanziaria, e formulano indicazioni e raccomandazioni per il mantenimento della disciplina fiscale. Le politiche di spesa sono discusse due volte all'anno, e a questo scopo le informazioni contabili provenienti dalle diverse amministrazioni sono fondamentali.

Federazione, Länder e Municipalità si scambiano quindi le informazioni necessarie al coordinamento delle politiche di bilancio e alla stabilità macroeconomica.

La libertà di cui ogni livello di governo dispone viene esercitata all'interno di un quadro di regole comuni, che riguardano anche la contabilità nel suo aspetto tecnico. Alcuni principi generali, e un insieme di regole di dettaglio, disciplinano la preparazione del bilancio di previsione, l'attività di contabilizzazione, i controlli, la trasparenza. Le specificazioni alle regole, introdotte da vari Länder, non intaccano l'unità del sistema, e la possibilità di disporre delle informazioni necessarie a coordinare il sistema.

Se queste evidenze vengono utilizzate per un confronto con il caso italiano, ciò che emerge è la necessità di mantenere la circolazione di informazioni tempestive e validate, su tutti quegli aspetti che sono di interesse generale e sono quindi funzionali al governo del sistema.

Nello svolgimento della propria attività, la Copaff ha invece incontrato non poche difficoltà, ogni qual volta ha ritenuto di dover confrontare i dati provenienti dal bilancio dello Stato con quelli delle Regioni e degli Enti locali e, in generale, i dati contenuti nella contabilità dell'amministrazione erogante e quelli delle amministrazioni percipienti.

Questa situazione genera non pochi problemi e nascono ovviamente anche interrogativi sulla possibilità di utilizzare i dati *ex ante* per definire le politiche pubbliche, o *ex post* per valutarne i risultati.

E' opportuno peraltro rilevare, su un piano diverso ma egualmente rilevante, che nel nostro sistema locale spesso l'azione degli organismi (o organi monocratici) di revisione, laddove istituiti, raramente raggiunge un livello accettabile di incisività — come peraltro è verificabile a partire dalle relazioni annuali dell'Ispettorato generale di finanza, che documentano una serie di rilievi mossi ad amministrazioni nelle quali pure l'organo di revisione operava, ma senza avvedersi dei problemi effettivi. Le aree di maggiore problematicità, a questo riguardo, sono di due tipi: l'indipendenza degli organi di revisione, e la loro professionalità.

Prendendo ad esempio gli Enti locali, è noto che i revisori sono nominati dai Consigli comunali. Questo sarebbe ragionevole, se effettivamente i Consigli svolgessero un ruolo di controllo sull'operato delle Giunte, e volessero dunque avvalersi delle competenze tecniche dei revisori. In realtà, come è ampiamente verificabile, sono assai rari i casi in cui questo avviene; quasi sempre, invece, ai revisori viene chiesto di certificare la legittimità delle decisioni della Giunta e della maggioranza che la sostiene, e questo allineamento ai desiderata dell'amministrazione è condizione per ottenere una riconferma dell'incarico.

Alcune esperienze straniere aiutano ad immaginare un quadro diverso, che risolva sia i problemi di indipendenza sia quelli di professionalità.

In particolare, merita senz'altro attenzione quanto avviene in Inghilterra e Galles, dove la *Audit Commission* nomina, previa formale consultazione con l'ente, i revisori degli enti locali, scegliendoli o tra i propri dipendenti o tra professionisti esterni che rispondano ad adeguati requisiti di qualificazione. L'incarico è di 5 anni, e non è rinnovabile. I revisori debbono seguire, nella loro attività, il Codice etico e le regole di revisione stabilite dalla stessa *Audit Commission*, che riveste quindi un ruolo fondamentale di coordinamento delle attività di *audit*. Essa, in particolare, monitora la qualità delle prestazioni dei revisori, che sono quindi incentivati a dedicare ad essa tempo ed energie intellettuali; viene invece molto ridotto, ad evidenza, il peso dell'affinità politica, o comunque della conoscenza personale, quale fattore di successo.

Riguardo al nostro sistema è opportuno precisare che la Copaff, con notevole impegno, è riuscita a ottenere i primi risultati ordinati alla uniformizzazione delle informazioni contabili e la recente legge di riforma della contabilità (art. 13 della l. n. 196 del 2009) ha aperto la strada alla necessaria e definitiva soluzione, anche attraverso la prossima costituzione di una banca dati unitaria che potrà rispondere all'esigenza di adeguati strumenti cognitivi per gestire il processo di federalismo.

Il lavoro della Copaff, per iniziare a rimediare a queste anomalie si è sviluppato su diverse direttrici:

- a) La Copaff ha innanzitutto approvato, riguardo alle Regioni, uno schema unitario di comunicazione contabile che è stato comunicato al Governo e divenuto oggetto di un'intesa in Conferenza unificata (in data 29.10.2009) e successivamente è stato recepito in via legislativa in sede di conversione del DL 135/2009 all'art. 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.

- b) 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 degli Enti locali. Questa indicazione si è tradotta nell'art.19 bis, comma 2, del DL 135/2009 che ha disposto "A decorrere dall'esercizio 2008 e fino a tutto l'anno 2011 le certificazioni concernenti il rendiconto al bilancio degli enti locali recano anche le sezioni riguardanti il ricalcolo delle spese per funzioni e le esternalizzazioni dei servizi, previste dal decreto del Ministero dell'interno 14 agosto 2009, pubblicato nel supplemento ordinario n. 158 alla Gazzetta Ufficiale n. 201 del 31 agosto 2009, recante le modalità relative alle certificazioni concernenti il rendiconto al bilancio 2008 delle amministrazioni provinciali, dei comuni o unioni di comuni e delle comunità montane, e dai successivi decreti. I dati concernenti i predetti rendiconti sono trasmessi dal Ministero dell'interno alla Commissione tecnica paritetica di cui all' articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42". 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 svolto.

Si è trattato di un lavoro impegnativo che ha permesso di avviare un processo di convergenza delle informazioni, che poi sarà definitivamente completato dallo specifico decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sulla armonizzazione dei bilanci pubblici. La l. n. 196/2009 ha infatti modificato l'art. 2 lett. h) della l. 42/2009 e ha posto, al riguardo, i seguenti principi e criteri direttivi: "adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune; affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni

pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine”.

Inoltre, in attuazione dell'art. 13 della legge n. 196 del 2009, in tema di monitoraggio dei conti pubblici, si prevede la prossima costituzione di una Banca dati delle amministrazioni pubbliche. Più precisamente, la previsione si sviluppa nei seguenti termini: “1. Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge. Con apposita intesa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è individuata la struttura dipartimentale responsabile della suddetta banca dati. 2. In apposita sezione della banca dati di cui al comma 1 sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. Tali dati sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per l'espletamento delle attività di cui agli articoli 4 e 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificata dall'articolo 2, comma 6, della presente legge. 3. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti l'ISTAT, il CNIPA e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica relativamente agli enti territoriali. L'acquisizione dei dati potrà essere effettuata anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche. Anche la Banca d'Italia provvede ad inviare per via

telematica al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie al monitoraggio e al consolidamento dei conti pubblici”.

Va infine ricordato che la legge n. 42 del 2009 prevede all'art. 2, lett. i) “l'obbligo di pubblicazione in siti *internet* dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese *pro capite* secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata”.

In sintesi quindi il percorso complessivo avviato con la legge n. 42 del 2009 e con la legge 196 del 2009 si presenta idoneo a colmare adeguatamente le varie lacune e anomalie presenti nell'assetto istituzionale italiano.

## APPROFONDIMENTO TECNICO N. 2

## L'autonomia tributaria degli Enti territoriali: un confronto.

COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9

**Table 2. Taxing power of sub-central governments, 2005**  
As share of sub-central tax revenue

| Sub-central tax revenue    |                           | As share of sub-central tax revenues |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
|----------------------------|---------------------------|--------------------------------------|-------|---------------------|-------|-----------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-------|-------|-------|
| As % of GDP                | As % of total tax revenue | Discretion on rates and reliefs      |       | Discretion on rates |       | Discretion on reliefs | Tax sharing arrangements |                                    |                                      |                                 | Rates and reliefs set by CG | Other | Total |       |
|                            |                           | (a)                                  | (b1)  | (b2)                | (c)   |                       | Revenue split set by SCG | Revenue split set with SCG consent | Revenue split set by CG, pluriannual | Revenue split set by CG, annual |                             |       |       |       |
| <b>Australia</b>           | <b>9.5</b>                | <b>30.8</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| States                     | 8.6                       | 27.9                                 | 53.2  | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | 46.8                            | -                           | -     | -     | 100.0 |
| Local                      | 0.9                       | 2.9                                  | 100.0 | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>Austria</b>             | <b>8.1</b>                | <b>18.5</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Länder                     | 3.9                       | 8.9                                  | 7.2   | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | 81.4                                 | -                               | 8.4                         | 3.0   | -     | 100.0 |
| Local                      | 4.2                       | 9.6                                  | 2.6   | -                   | 5.6   | -                     | -                        | -                                  | 65.3                                 | -                               | 20.7                        | 5.9   | -     | 100.0 |
| <b>Belgium</b>             | <b>13.0</b>               | <b>29.0</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| States                     | 10.7                      | 24.0                                 | 20.7  | -                   | 23.6  | -                     | -                        | 52.8                               | -                                    | -                               | 0.1                         | 2.9   | -     | 100.0 |
| Local                      | 2.2                       | 5.0                                  | 8.4   | -                   | 85.7  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | 5.8                         | -     | -     | 100.0 |
| <b>Canada<sup>1</sup></b>  | <b>15.2</b>               | <b>44.0</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Provinces                  | 12.3                      | 35.5                                 | 98.4  | -                   | -     | -                     | -                        | 1.6                                | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| Local                      | 2.9                       | 8.5                                  | 1.8   | 95.6                | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | 1.6                         | 1.1   | -     | 100.0 |
| <b>Czech Republic</b>      | <b>5.7</b>                | <b>15.1</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 5.7                       | 15.1                                 | 4.4   | -                   | 3.0   | -                     | -                        | -                                  | 90.4                                 | -                               | 2.3                         | -     | -     | 100.0 |
| <b>Denmark</b>             | <b>17.1</b>               | <b>35.6</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 17.1                      | 35.6                                 | -     | 85.8                | 4.8   | -                     | -                        | -                                  | 3.3                                  | -                               | 6.1                         | 0.0   | -     | 100.0 |
| <b>Finland</b>             | <b>9.1</b>                | <b>20.7</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 9.1                       | 20.7                                 | -     | 86.7                | 5.1   | -                     | -                        | -                                  | -                                    | 8.1                             | 0.2                         | 0.1   | -     | 100.0 |
| <b>France</b>              | <b>5.1</b>                | <b>11.5</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 5.1                       | 11.5                                 | 67.5  | -                   | 8.3   | 10.2                  | -                        | -                                  | -                                    | 7.7                             | 4.5                         | 1.9   | -     | 100.0 |
| <b>Germany</b>             | <b>10.1</b>               | <b>29.2</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Länder                     | 7.5                       | 21.4                                 | -     | 2.9                 | -     | -                     | -                        | 81.4                               | -                                    | -                               | 9.4                         | 6.3   | -     | 100.0 |
| Local                      | 2.7                       | 7.8                                  | -     | 16.9                | 42.8  | -                     | -                        | 39.4                               | -                                    | -                               | -                           | 0.9   | -     | 100.0 |
| <b>Greece</b>              | <b>0.3</b>                | <b>0.8</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 0.3                       | 0.8                                  | -     | -                   | 53.9  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | 46.1                        | -     | -     | 100.0 |
| <b>Hungary</b>             | <b>2.3</b>                | <b>6.3</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 2.3                       | 6.3                                  | -     | -                   | 87.0  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | 12.7                            | -                           | 0.3   | -     | 100.0 |
| <b>Iceland<sup>1</sup></b> | <b>8.7</b>                | <b>24.7</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 8.7                       | 24.7                                 | -     | -                   | 95.9  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | 4.1   | -     | 100.0 |
| <b>Ireland</b>             | <b>0.7</b>                | <b>2.1</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 0.7                       | 2.1                                  | -     | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | 100.0 | -     | 100.0 |
| <b>Italy</b>               | <b>6.8</b>                | <b>13.5</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Regions                    | 4.6                       | 11.3                                 | -     | -                   | 58.7  | -                     | -                        | 25.2                               | 16.1                                 | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| Local                      | 2.2                       | 2.2                                  | 20.4  | -                   | 53.3  | -                     | -                        | -                                  | 19.9                                 | -                               | 6.5                         | -     | -     | 100.0 |
| <b>Japan</b>               | <b>6.9</b>                | <b>25.2</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 6.9                       | 25.2                                 | 0.2   | 50.8                | 33.2  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | 15.8                        | -     | -     | 100.0 |
| <b>Korea</b>               | <b>4.6</b>                | <b>18.9</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 4.6                       | 18.9                                 | -     | -                   | 75.7  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | 22.5                        | 1.8   | -     | 100.0 |
| <b>Luxembourg</b>          | <b>1.7</b>                | <b>4.5</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 1.7                       | 4.5                                  | 98.5  | -                   | 0.2   | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | 1.1                         | 0.2   | -     | 100.0 |
| <b>Mexico</b>              | <b>3.3</b>                | <b>16.6</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| States                     | 3.1                       | 15.6                                 | 13.8  | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | 86.2                                 | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| Local                      | 0.2                       | 1.1                                  | 22.8  | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | 77.2                                 | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>Netherlands</b>         | <b>1.5</b>                | <b>3.9</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 1.5                       | 3.9                                  | -     | 73.6                | 26.4  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>New Zealand</b>         | <b>2.0</b>                | <b>5.3</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 2.0                       | 5.3                                  | -     | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>Norway</b>              | <b>5.8</b>                | <b>13.4</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 5.8                       | 13.4                                 | -     | 98.0                | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | 2.0   | -     | 100.0 |
| <b>Poland<sup>1</sup></b>  | <b>6.5</b>                | <b>18.0</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 6.5                       | 18.0                                 | -     | -                   | 22.3  | -                     | -                        | -                                  | 70.0                                 | -                               | 0.3                         | 7.4   | -     | 100.0 |
| <b>Portugal</b>            | <b>2.1</b>                | <b>6.0</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 2.1                       | 6.0                                  | -     | -                   | 47.6  | -                     | -                        | -                                  | 30.0                                 | -                               | 22.4                        | -     | -     | 100.0 |
| <b>Slovak Republic</b>     | <b>3.6</b>                | <b>11.2</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 3.6                       | 11.2                                 | -     | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>Spain</b>               | <b>11.0</b>               | <b>30.5</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Regions                    | 7.9                       | 21.8                                 | 60.1  | -                   | -     | -                     | -                        | 38.1                               | -                                    | -                               | -                           | 1.8   | -     | 100.0 |
| Local                      | 3.1                       | 8.7                                  | 22.6  | -                   | 49.5  | -                     | -                        | 17.4                               | -                                    | -                               | 5.3                         | 5.2   | -     | 100.0 |
| <b>Sweden</b>              | <b>15.9</b>               | <b>32.2</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 15.9                      | 32.2                                 | -     | 100.0               | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>Switzerland</b>         | <b>11.9</b>               | <b>40.8</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| States                     | 7.3                       | 25.1                                 | 100.0 | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| Local                      | 4.6                       | 15.6                                 | 3.0   | -                   | 97.0  | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>Turkey</b>              | <b>1.9</b>                | <b>7.6</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 1.9                       | 7.6                                  | -     | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | 90.4                                 | -                               | 9.6                         | -     | -     | 100.0 |
| <b>United Kingdom</b>      | <b>1.7</b>                | <b>4.8</b>                           |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| Local                      | 1.7                       | 4.8                                  | -     | -                   | 100.0 | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| <b>United States</b>       | <b>9.4</b>                | <b>34.4</b>                          |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| States                     | 5.5                       | 20.2                                 | 100.0 | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | -     | -     | 100.0 |
| Local <sup>2</sup>         | 3.9                       | 14.1                                 | -     | -                   | -     | -                     | -                        | -                                  | -                                    | -                               | -                           | 100   | -     | 100.0 |
| <b>Unweighted average</b>  |                           |                                      |       |                     |       |                       |                          |                                    |                                      |                                 |                             |       |       |       |
| States <sup>3</sup>        | 7.1                       | 21.2                                 | 45.3  | 0.3                 | 8.2   | -                     | -                        | 19.9                               | 18.4                                 | 4.7                             | 1.8                         | 1.4   | -     | 100.0 |
| Local                      | 4.5                       | 11.9                                 | 13.9  | 21.7                | 30.3  | 0.4                   | -                        | 2.8                                | 15.9                                 | 1.0                             | 5.9                         | 8.1   | -     | 100.0 |

1) 2002 figures.

2) Local governments in the United States show a wide variety of taxing powers but it is not possible to identify the share of each.

3) Including Italy and Spain (regional data).

Source: National source and OECD, Revenue Statistics 1965-2007, 2008 Edition.

Come emerge dalla tabella, che riporta l'ultima comunicazione OCSE, in fatto di rapporto tra gettiti tributari degli Enti territoriali sub statali e gettiti tributari complessivi, in relazione a 30 Paesi considerati, l'Italia si trova al 20° posto: a fronte del 13.5% dell'Italia stanno, ad esempio, il 30% di Germania e Spagna, il 41% della Svizzera e il 44% del Canada (The fiscal autonomy of sub-central governments: an update, OCSE 2009). In questi termini si dimostra la particolare situazione dell'assetto istituzionale italiano, dove è dato registrare una anomalia strutturale: il cantiere federalista è infatti stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (1997: riforma Bassanini) e di quelle legislative (2001: riforma costituzionale del Titolo V), decentrando funzioni legislative e amministrative con una cifra paragonabile a quella del Canada (si pensi al decentramento della competenza legislativa in materia di "grandi reti di trasporto" o di "distribuzione nazionale dell'energia"), rimanendo però fermo sul fronte del finanziamento, che si caratterizza ancora in termini prevalenti come un modello di "finanza derivata".

Ulteriori elaborazioni (*IEB's World Report on Fiscal Federalism*, 2009) sul grado di decentramento fiscale (sui tributi cioè appartenenti alle categorie a, b, c della classificazione OCSE, ovvero comportanti un elevato potere di gestione autonoma) in alcuni dei principali Paesi mettono in evidenza questa situazione:

|               |              |
|---------------|--------------|
| <b>CANADA</b> | <b>0.432</b> |
| SVIZZERA      | 0.407        |
| USA           | 0.202        |
| SPAGNA        | 0.193        |
| AUSTRALIA     | 0.177        |
| BELGIO        | 0.153        |
| DANIMARCA     | 0.114        |
| SVEZIA        | 0.103        |
| <b>ITALIA</b> | <b>0.082</b> |

E' una situazione di grave irrazionalità quella dell'attuale assetto istituzionale italiano, che si compone di un sistema dove il comparto di Regioni ed Enti locali è finanziato in gran parte con trasferimenti basati

sul criterio della stratificazione della spesa storica e dove peraltro il sistema tributario regionale e locale risulta costituito da ben 45 fonti di gettito (v. l'elenco prodotto nella audizione dei proff. Antonini e Longobardi presso la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 11.05.2010), anch'esse stratificate e frammiste a zone grigie di parafiscalità che alimentano enormi contenziosi, senza garantire quella tracciabilità dei tributi che è condizione indispensabile per attivare i processi di responsabilità nei confronti degli elettori.

La situazione impone una sintesi: i costi non vengono dal federalismo fiscale, i costi nascono per effetto della situazione attuale dove proprio manca quella razionalizzazione della spesa e dell'entrata che il processo di attuazione del federalismo fiscale sta iniziando ad introdurre intervenendo su un comparto di spesa che in base ai dati 2008 (si vedano le sezioni 3 e 4 dell'allegato 2) ammonta, in termini di competenza (impegni):

- per le Regioni a 179.723 ml di euro (escludendo le spese per rimborso di prestiti e le contabilità speciali), di cui 136.851 nelle RSO, (119.443 di spesa corente e 17.407 in c/capitale);
- per le Province a 13.782 ml di euro (al netto di rimborso prestiti e spese per servizi per conto terzi), di cui 12.060 nelle RSO (7.952 di spesa corrente e 4.108 in c/capitale totale);
- per i Comuni a 73.923 ml di euro, (al netto di rimborso prestiti e spese per servizi per conto terzi), di cui 61.303 nelle RSO (41.305 spesa corrente e 19.997 in c/capitale).

E' utile ribadire, a scampo degli inconcepibili fraintendimenti che in alcuni casi sono avvenuti, che queste cifre, come in più occasioni ha ripetuto il Presidente della Conferenza tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (v. fra le altre comunicazioni anche la audizione Antonini Longobardi, presso la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 11.05.2010) costituiscono la spesa già effettuata nel 2008 e non indicano in alcun modo il costo del federalismo fiscale, come in alcuni casi si è invece cercato di affermare.

### APPROFONDIMENTO TECNICO N. 3

#### **Quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare**

L'articolo 119 della Costituzione non prevede il trasferimento, salvo che per la perequazione e per gli interventi *ex* comma 5, come forma ordinaria di finanziamento di un livello di governo da parte dei livelli superiori.

In attuazione dell'art. 119 della Costituzione, la legge 42/2009 dispone dunque la soppressione dei trasferimenti statali agli enti sub-centrali di governo (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) e dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane), e la loro sostituzione con risorse fiscali autonome.

In particolare, per quanto riguarda la finanza regionale, l'art. 8, comma 1, della legge prevede che siano eliminati sia i trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione (garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni), sia quelli che finanziano le spese non riconducibili a tale vincolo, con l'esclusione dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui.

Per gli Enti locali, l'art. 11, comma 1, dispone, analogamente, la soppressione, e la loro sostituzione con risorse fiscali, dei trasferimenti statali e regionali, ad eccezione di quelli destinati ai fondi perequativi e ai contributi sulle rate di ammortamento dei mutui.

Nella relazione approvata dalla Copaff (Conferenza tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) in data 8 giugno 2010 e trasmessa al Governo in data 15 giugno 2010 si è provveduto ad una prima quantificazione dei trasferimenti da sopprimere, effettuata sui bilanci relativi all'esercizio finanziario 2008.

In tale relazione (contenuta nell'allegato 2, sez. 1) i trasferimenti statali alle Regioni, che andranno soppressi, sono stati individuati in base al criterio della *generalità*, ossia della destinazione del trasferimento all'intera platea degli enti di un determinato comparto e della *permanenza*, ossia della continuità nel tempo del trasferimento. Questo secondo criterio viene applicato in senso stretto, limitando la considerazione ai trasferimenti il cui finanziamento non è soggetto ad alcun limite temporale, e che risultano in effetti finanziati continuativamente, oppure in senso più esteso, a comprendere anche i trasferimenti la cui copertura è stata fatta dipendere, nel passato, dalle disponibilità finanziarie derivanti dalle manovre di finanza pubblica. Qualora tali trasferimenti siano riconducibili a funzioni effettivamente esercitate dalle regioni, un pieno esercizio della delega richiede che venga prioritariamente risolto il problema della piena copertura finanziaria della fiscalizzazione.

La Copaff, considerando gli stanziamenti nel bilancio dello Stato, ha stimato in 5.653 milioni di euro i trasferimenti generali e permanenti, dei quali 515 milioni risultano di pertinenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si deve avvertire che, in relazione a 243 milioni di trasferimenti, le amministrazioni centrali che risultano attualmente titolari dei fondi hanno sollevato dubbi sulla liceità della fiscalizzazione dal punto di vista della ripartizione delle competenze.

Gli stanziamenti in capitoli di bilancio per i quali la fiscalizzazione rimane subordinata al reperimento di un finanziamento permanente ammontano a 1.832 milioni di euro, dei quali 1.591 sono stanziati nel bilancio dello Stato e 241 in quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel complesso dunque, secondo la Copaff, i trasferimenti dallo Stato alle Regioni da considerare per la fiscalizzazione ammontano a 7.485 milioni di euro.

Tale ammontare comprende tuttavia anche i trasferimenti alle Regioni a Statuto speciale, sui quali si dovrà intervenire nei modi e nei termini stabiliti dalla legge n. 42 del 2009 nel rispetto delle specifiche previsioni statutarie.

Il documento della Copaff non fornisce peraltro la distribuzione regionale dei trasferimenti statali alle Regioni, rinviando per tale aspetto ad un successivo rapporto, che necessita di ulteriori verifiche e riscontri con i conti regionali. In attesa di tale completamento, si è fatto qui ricorso ad una stima preliminare - riportata nell'Allegato n.2, sezione 2 - effettuata dal Servizio studi della RGS in base alle informazioni fornite dai ministeri competenti e, laddove mancanti, in base alle informazioni desumibili dai pagamenti dal bilancio dello Stato. Lo studio arriva a stimare la distribuzione regionale di 6.896 milioni di euro, pari al 92% del totale (che, come si è visto è di 7.485 milioni): sull'ammontare che viene distribuito il 91% risulta di pertinenza delle RSO, il restante 9% delle RSS. Se tali percentuali vengono applicate all'ammontare totale stimato dalla Copaff il volume di trasferimenti statali alle Regioni che potranno essere fiscalizzati, una volta assicurata la copertura alla componente che ne risulta al momento priva in via permanente, ammonterebbe a 6.811 milioni di euro.

La relazione della Copaff ricostruisce gli ammontari dei trasferimenti statali e regionali agli Enti locali in primo luogo sulla base dei certificati del rendiconto al bilancio di Comuni e Province, considerando i dati di competenza (impegni).

I Comuni risultano nel complesso destinatari di 29.664 milioni di euro di trasferimenti, di cui 22.032 sono di pertinenza di enti situati nelle circoscrizioni delle RSO: di questi 15.933 vengono dal bilancio dello Stato (di cui 1.382 in conto capitale) e 6.099 dalla Regione (di cui 3.670 in conto capitale).

Le province ricevono 6.745 milioni di euro, di cui 5.795 nelle RSO, 1.446 di provenienza statale (323 in conto capitale), 4.349 di provenienza regionale (1.528 in conto capitale).

L'enucleazione della componente da fiscalizzare è stata effettuata dalla Copaff applicando i medesimi criteri della generalità e della permanenza considerati per le Regioni. L'operazione risulta relativamente semplice per i trasferimenti che vengono erogati dal Ministero dell'Interno: il riferimento alle "spettanze", redatte annualmente dal Ministero ai fini del riparto e delle erogazioni, consente infatti di fare piena luce sulla natura del trasferimento. L'analisi ha portato a qualificare come fiscalizzabile un importo pari a 12.273 milioni per i Comuni e a 1.056 milioni per le Province. Ulteriori 238 milioni per i Comuni e 18 per le Province potrebbero essere attratti nell'area della fiscalizzazione qualora si facesse ricorso ad un meccanismo perequativo di tipo "fine", in grado di riequilibrare le risorse anche in relazione a gruppi ristretti di enti.

Per i trasferimenti da altre amministrazioni non si è potuto fare affidamento su fonti analoghe a quella delle spettanze del Ministero dell'Interno. In via preliminare, in attesa di approfondimenti che consentano di portare a coerenza tutte le fonti disponibili, si è fatto ricorso alle informazioni desumibili dai pagamenti effettuati dal bilancio dello Stato. I trasferimenti complessivi (pagamenti) erogati nel 2008 da ministri diversi dall'Interno sono risultati pari a 2.514 milioni di euro, il 27% di parte corrente (675 milioni) il restante 73% (1.839) in conto capitale. Di questi, i trasferimenti erogati ai Comuni e alle Province risultano pari a 306 milioni per la parte corrente e a 775 per il conto capitale. Se si sottraggono i trasferimenti destinati ad enti situati nelle RSS, quelli concessi come contributo alle rate di ammortamento mutui e quelli che, nella denominazione del capitolo, sono concessi a beneficiari individuali (e hanno quindi evidentemente carattere di specialità) l'ammontare di trasferimenti residuo ammonta, per il comparto di Comuni e Province, a 225 milioni di euro di parte corrente e a 230 milioni in conto capitale. Qualora tale ordine di grandezza fosse riscontrato anche nei dati di competenza, il volume complessivo di trasferimenti agli Enti locali da fiscalizzare, pari a 13.329 milioni di euro (12.273 ai Comuni, 1.056) potrebbe attestarsi attorno ai 13.800 milioni. Si deve avvertire che, allo stato, l'analisi dei pagamenti dal bilancio dello Stato non ha consentito di individuare i beneficiari ultimi di 828 milioni di euro di trasferimenti in conto capitale erogati a banche e istituti finanziari: con ogni probabilità si tratta tuttavia, in larghissima misura, di contributi all'ammortamento mutui, che sono esclusi dalla fiscalizzazione.

Dai dati rilevati dalla Copaff, ora illustrati, emerge quindi la metodologia necessaria a individuare i trasferimenti che possono essere fiscalizzati, evidenziando come su altre categorie di trasferimenti rimangano ancora aperte ipotesi che necessitano di ulteriori approfondimenti, che saranno oggetto di successive comunicazioni da parte della Copaff.

E' utile ricordare che la soppressione dei trasferimenti statali e la loro fiscalizzazione rappresenta un processo fondamentale per attivare il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali. I trasferimenti rappresentano voci di costo alimentate a carico del bilancio statale e dalla fiscalità generale e spesso il contenzioso sui trasferimenti, su criteri e tempi di assegnazione delle risorse alimenta pratiche che rendono difficile l'imputazione delle responsabilità.

La fiscalizzazione al contrario permette una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori.

E' utile anche precisare che l'analisi dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni è stata effettuata utilizzando come riferimento un solo esercizio finanziario, il 2008, ultimo anno per cui risultavano disponibili tutti gli elementi informativi necessari all'individuazione degli interventi e dei capitoli da considerare ai fini della loro soppressione e successiva sostituzione con forme di fiscalità regionale.

La relativa quantificazione costituisce pertanto una prima ipotesi di lavoro che dovrà essere valutata nel rispetto di quanto previsto dalla legge 42/2009.