

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

***Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del
federalismo fiscale***

Alberto Zanardi

Università di Bologna

Roma, 27 giugno 2024

Il percorso di attuazione della riforma del federalismo fiscale è attualmente condizionato da una serie di criticità, tra loro in parte collegate, e da alcuni elementi di novità che hanno ricadute rilevanti sugli assetti e sul funzionamento della finanza decentrata.

Questa nota si focalizza su alcuni di questi profili: le prospettive del federalismo fiscale regionale per la componente extra-sanitaria, la revisione della fiscalità decentrata in attuazione della legge delega sulla riforma fiscale, l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata e il coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli di governo nel quadro della nuova *governance* europea.

1. Finanziamento e perequazione delle funzioni extra-sanitarie delle Regioni a statuto ordinario

L'attuazione della riforma del federalismo regionale nelle Regioni a statuto ordinario (Rso) per le funzioni diverse dalla sanità (federalismo regionale simmetrico) è da tempo sospesa in una situazione di sostanziale stallo. E ciò nonostante che l'attuazione del federalismo fiscale delle Rso (e anche delle Province e Città metropolitane) sia prevista come "riforma abilitante" nel Pnrr con un *milestone* fissato per il primo trimestre 2026.

E' noto come il decreto legislativo 68/2011 (di attuazione della legge 42/2009) preveda per il federalismo regionale un percorso complesso, articolato in più tappe:

- la cancellazione dei trasferimenti ministeriali oggi attribuiti alle Rso (circa 10 mld, tra cui il Fondo per la lotta alla povertà, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo per il diritto allo studio universitario, ecc.) con specifici vincoli di destinazione, e la loro fiscalizzazione, cioè loro sostituzione con risorse fiscali assegnate alle Regioni (in specifico, una componente dell'addizionale regionale all'Irpef);
- la costruzione su questa base di un sistema di trasferimenti perequativi verticali/orizzontali senza vincoli di destinazione tale da garantire: 1) per le spese regionali relative ai Lep (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale limitatamente alla spesa in conto capitale) il finanziamento integrale secondo i corrispondenti fabbisogni standard regionali e 2) per le altre spese, quelle non-Lep, la riduzione tra Regioni delle differenze dei gettiti standard attribuiti al loro finanziamento (perequazione parziale sulla capacità fiscale);
- la fissazione in via preliminare da parte di governo e parlamento dei Lep relativi alle rispettive materie, su cui basare la stima dei fabbisogni standard, necessari per il funzionamento del meccanismo perequativo.

Questo percorso, pur dopo numerosi rinvii, non ha di fatto ancora preso avvio, e ciò a meno di due anni dalla scadenza della citata riforma Pnrr. Le ragioni di questa inerzia sono molteplici:

- una sostanziale ritrosia delle Amministrazioni centrali a rinunciare a uno strumento diretto di indirizzo delle proprie politiche sul territorio, come sono i trasferimenti con

vincoli di destinazione attribuiti alle singole Regioni secondo criteri specifici determinati da ciascun Ministero;

- la mancata fissazione a livello centrale dei Lep per le funzioni già oggi regionali. Tale fissazione comporta la predisposizione da parte dello Stato di risorse adeguate al loro integrale finanziamento, ma anche la necessità di affrontare questioni intricate quando l'oggetto della fissazione dei Lep siano funzioni multi-livello (si pensi in particolare all'assistenza), in cui le risorse finanziarie vengono attribuite alle Regioni per poi essere trasferite "a cascata" ai Comuni o agli Ambiti territoriali sociali.
- una sorta di "spiazzamento" della questione del completamento del federalismo regionale "simmetrico" da parte dell'attuazione del regionalismo differenziato su funzioni oggi statali, che ha assunto di recente un rilievo preminente sul piano politico;
- alcune difficoltà di natura tecnico-operativa riguardanti il disegno dello strumento tributario da utilizzare per la fiscalizzazione dei trasferimenti statali (come detto, una componente dell'addizionale regionale all'Irpef);
- una "minore attenzione" delle Regioni sulle questioni di finanziamento/perequazione delle spese regionali diverse dalla sanità data la dimensione finanziaria preponderante che ha il comparto sanitario rispetto a quello delle altre funzioni regionali.

Come sottolineato dall'Upb, l'attuazione del federalismo fiscale regionale comporterebbe un cambiamento profondo del modo cui le Amministrazioni centrali orientano l'attuazione delle proprie politiche sul territorio. Non più un disegno basato su trasferimenti attribuiti alle Regioni attraverso criteri decisi dai vari Ministeri e con vincoli di destinazione sull'utilizzo di tali risorse, bensì uno schema costruito sulla fissazione ex ante di Lep, sull'attribuzione di risorse non vincolate (e poi perequate) alle Regioni, e sull'azione di monitoraggio ex post dell'effettiva realizzazione delle prestazioni garantite dai Lep nei diversi territori regionali.

2. La revisione della fiscalità decentrata in attuazione della legge delega sulla riforma fiscale

Un altro profilo problematico nel percorso di attuazione del federalismo fiscale è quello della fiscalità decentrata¹.

A queste criticità dovrebbero dare risposta la legge delega sulla riforma fiscale e i relativi decreti attuativi. Tuttavia la delega fiscale (artt. 13 e 14), al di là del richiamo di una serie di criteri generali, non sembra fornire indicazioni sufficientemente precise per affrontare i nodi fondamentali dei tributi decentrati. E comunque i decreti legislativi di attuazione

¹ Cfr. A. Petretto e A. Zanardi, *Federalismo fiscale negletto nella delega fiscale*, lavoce.info, 12.09.2023.

della delega finora approvati, o in corso di approvazione, non sono intervenuti specificamente nella materia del sistema tributario degli Enti territoriali.

A livello regionale, la delega sulla riforma fiscale prevede innanzitutto la graduale abolizione (“superamento”) dell'Irap a partire da alcune categorie di contribuenti (società di persone e associazioni tra persone fisiche per l'esercizio di arti e professioni) (art. 8). L'Irap verrebbe sostituita da una sovrainposta sull'Ires in grado di produrre un gettito totale equivalente. Il gettito della nuova sovrainposta verrebbe attribuito alle diverse Regioni sulla base delle medesime regole dell'Irap, ovvero secondo il territorio dove si realizza la produzione.

Gli interventi introdotti a livello nazionale negli ultimi anni sull'Irap, che ne hanno ridotto la base imponibile, inizialmente molto ampia, e circoscritto la platea dei contribuenti, hanno certamente avvicinato la struttura dell'Irap a quella dell'Ires. Pertanto, nel prosieguo di questa evoluzione, la sostituzione dell'Irap con una sovrainposta sull'Ires sembrerebbe una soluzione “naturale”. Tuttavia, tale sostituzione comporta una serie di criticità.

Anche dopo gli interventi operati sull'Irap negli anni recenti, la definizione di base imponibile dell'Ires e la sua platea di contribuenti sono comunque più ristrette di quelle dell'Irap. Pertanto, la parità di gettito può essere garantita soltanto mediante un aumento dell'aliquota Ires, che sembrerebbe in contrasto con la prospettiva di alleggerimento del prelievo sui redditi di società prevista dalla delega.

Inoltre, se è vero che entrambe le imposte – Irap e Ires – hanno una distribuzione della base imponibile del settore privato concentrata territorialmente nelle aree economicamente più avanzate del Paese, il passaggio alla sovrainposta Ires accentuerebbe ulteriormente tale concentrazione con la conseguenza che lo squilibrio fiscale dovrà essere compensato da maggiori trasferimenti perequativi.

Inoltre, la condivisione tra Stato e Regioni dell'Ires che si avrebbe con l'introduzione della sovrainposta potrebbe generare problemi di competizione verticale tra i due livelli di governo: ad esempio, se il governo centrale decidesse di innalzare l'aliquota dell'Ires erariale, le Regioni potrebbero decidere di compensare tale manovra con una riduzione della sovrainposta.

Quanto alla fiscalità dei Comuni, la delega fiscale non sembra aggiungere molto rispetto alla mera riproposizione di generici principi di autonomia tributaria, di separazione rispetto al fisco erariale, di potenziamento dei tributi propri, di semplificazioni procedurali, richiamati negli anni da molti provvedimenti, ma rimasti sulla carta. Restano non affrontate le grandi questioni strutturali che pesano sulla fiscalità dei Comuni, quali:

- la mancata riforma del catasto immobiliare, che compromette l'equità del prelievo (dalla legge delega sono state espunte anche le timide aperture previste nel disegno di legge di riforma fiscale del governo Draghi);

- l'amputazione dell'Imu per l'esenzione dell'abitazione principale, che opera una dissociazione tra contribuenti e beneficiari dei servizi comunali (nessun richiamo all'introduzione di un'autentica *service tax* che contribuirebbe a superare questa separazione e amplierebbe gli strumenti di autonomia tributaria);
- la contrazione dei margini residui di manovrabilità verso l'alto (sforzo fiscale) per Imu e addizionale comunale all'Irpef, che sono quasi esauriti soprattutto per i grandi Comuni e per quelli del Mezzogiorno. Va evidenziato che la riduzione dei margini residui di sforzo fiscale è il risultato di due effetti distinti. Da un lato, l'aumento delle aliquote sui tributi locali deliberato dai Comuni quale reazione ai tagli nei trasferimenti centrali del periodo 2011-15. Dall'altro, il fatto che, in termini potenziali, un punto di aliquota di sforzo fiscale produce oggi un gettito minore a causa dell'erosione delle basi imponibili dei tributi propri a seguito di interventi nazionali: nel caso dell'addizionale comunale all'Irpef (e anche per quella regionale) per l'applicazione di più ampie aree di tassazione "piatta" o di cedolari secche, nel caso dell'Imu per l'esenzione dell'abitazione principale. Su questi interventi nazionali, i Comuni sono stati compensati per le perdite di gettito effettivo ma non per quelle di gettito potenziale in caso di sforzo fiscale;
- le inefficienze nel disegno e nel funzionamento di alcune imposte minori, come è il caso dell'imposta di soggiorno, la cui base imponibile andrebbe più direttamente collegata al prezzo del servizio fornito e il cui carattere di imposta di scopo dovrebbe essere reso più stringente, rafforzando il vincolo di impiego dei gettiti a compensazione delle esternalità negative prodotte dai flussi turistici;
- le criticità nella riscossione dei tributi e delle altre entrate municipali che costituisce un grave elemento di debolezza finanziaria di molti Enti, soprattutto al Sud e nei piccoli centri, e genera rilevanti accantonamenti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità. La legge delega sulla riforma fiscale (art. 18) fissa una serie di principi e criteri direttivi in materia di riordino del sistema nazionale di riscossione – prevedendo, ad esempio, una pianificazione annuale delle attività di recupero che l'agente della riscossione deve svolgere, e il discarico automatico del magazzino dei ruoli per i crediti non riscossi dopo il quinto anno successivo a quello dell'affidamento – e stabilisce, in via generale, che tali principi si applicano, se compatibili, anche agli agenti della riscossione degli Enti territoriali. Mancano tuttavia misure specifiche per migliorare l'efficacia della riscossione locale che tengano conto delle sue peculiarità, in particolare della piccola entità unitaria dei crediti relativi alle entrate comunali che crea scarsi incentivi per gli agenti della riscossione, della difficoltà di accesso a basi informative rilevanti, di profili giuridico-procedurali da correggere. Anche lo schema di decreto legislativo recentemente predisposto dal governo in materia di riscossione non sembra dedicare specifica attenzione alla riscossione locale. I necessari interventi su questa materia dovranno pertanto trovare sperabilmente collocazione nei prossimi decreti di attuazione degli articoli 13 e 14 della legge di delega.

La riforma fiscale annuncia anche una revisione dei tributi delle Province e delle Città metropolitane, forse la componente più innovativa dell'intero intervento previsto dalla delega in materia di fiscalità locale. Si tratta di un segmento la cui riforma è certamente urgente. Infatti, per questi comparti gli spazi di sforzo fiscale residui sono pressoché esauriti (sui tre principali tributi – RC-auto, IPT e TEFA – residuano non più di 26 milioni in termini di gettito da raccogliere e soltanto pochi Enti hanno ancora spazi di manovra). Va ricordato che, a livello di comparto, le entrate derivanti da sforzo fiscale, insieme a quelle corrispondenti alla capacità fiscale, sono necessarie per coprire le spese per le funzioni fondamentali più il contributo alla finanza pubblica nazionale, quando al contrario questa copertura dovrebbe essere già garantita dalla sola capacità fiscale. Per alcuni specifici Enti anche lo sforzo fiscale massimo non è sufficiente per finanziare le funzioni fondamentali più il concorso alla finanza nazionale, con conseguente impossibilità di garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali.

La legge delega per la riforma fiscale prevede per le Province e le Città metropolitane (art. 14) l'introduzione da un lato di un tributo proprio (sembrerebbe aggiuntivo ai tributi esistenti) per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali con adeguati margini manovrabilità e, dall'altro, di una compartecipazione su un tributo erariale di carattere generale. E' urgente che si dia attuazione a queste indicazioni generali in uno dei prossimi decreti legislativi. Va tuttavia sottolineato che la prospettiva dell'introduzione di un nuovo tributo proprio per Province e Città metropolitane non appare di immediata realizzazione. Una revisione di questo comparto della fiscalità locale, forse meno ambiziosa, ma più facilmente attuabile potrebbe basarsi sull'introduzione di un'ampia compartecipazione su un qualche tributo erariale che garantisca, insieme con gli attuali tributi valutati ad aliquote standard, il finanziamento integrale dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali, e sulla ricostituzione di margini di manovrabilità sui tributi propri oggi esistenti.

3. L'attuazione dell'autonomia regionale differenziata

Un altro ambito del federalismo fiscale in cui potrebbero emergere elementi di criticità è quello dell'attuazione del regionalismo differenziato².

Il disegno di legge in materia di autonomia differenziata ("legge Calderoli") è stato approvato definitivamente dalla Camera il 19 giugno scorso. E' pertanto opportuno interrogarsi su quali potrebbero essere gli sviluppi a breve termine derivanti dall'approvazione della "legge Calderoli", concentrandosi qui in particolare sui profili del finanziamento delle materie o funzioni trasferite.

Un possibile scenario che potrebbe realizzarsi in tempi brevi è la ripresa delle procedure negoziali a partire dalle intese preliminari già raggiunte dalle Regioni richiedenti

² Cfr. I. Rossi e A. Zanardi, *I rischi dell'autonomia differenziata*, lavoce.info, 25.01.2024.

maggiore autonomia (Rad). Come previsto dall'art. 11 della "legge Calderoli", il confronto tra Stato e Rad non prende avvio ex novo ma riparte dalle iniziative presentate dalle Rad precedentemente alla approvazione della legge. La base negoziale potrebbe dunque essere costituita dalle intese preliminari sottoscritte distintamente da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna nel febbraio 2018.

Tuttavia, successivamente a quelle intese preliminari, la "legge Calderoli" ha introdotto (art. 3) la fondamentale distinzione nell'insieme delle materie di intervento pubblico potenzialmente attribuibili alle singole Rad tra: le materie Lep, quelle per le quali la normativa vigente ha fissato, esplicitamente o anche implicitamente, dei Lep, cioè standard di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; le materie non-Lep, quelle per le quali invece la legislazione attuale non ha rinvenuto la necessità di stabilire dei Lep. Mentre per le materie Lep il trasferimento effettivo alle Rad richiede che i Lep corrispondenti siano preventivamente individuati dal governo, insieme con le risorse per il loro finanziamento valutate in termini standard, mediante appositi decreti legislativi (e, nelle more, mediante Dpcm), per le materie non-Lep il trasferimento alle Rad può essere avviato, mediante intese tra lo Stato e le singole Rad, a partire dal momento dell'approvazione della legge.

E' pertanto prevedibile che a breve possano riprendere le procedure negoziali a partire dalle intese preliminari ma entro il perimetro delle sole materie non-Lep, o di specifiche funzioni all'interno di tali materie. Questo peraltro prefigura uno scenario in cui la stessa Rad potrebbe avviare nel tempo una molteplicità di intese, nell'immediato sulle materie non-Lep, successivamente sulle materie Lep una volta che i corrispondenti Lep siano determinati e le relative risorse finanziarie valutate in termini standard su base regionale.

Le nove materie non-Lep, individuate dalla "legge Calderoli" per differenza rispetto a quelle riconosciute come materie Lep, includono ambiti significativi di intervento pubblico, attualmente di competenza dello Stato, quali, ad esempio, la protezione civile, il commercio con l'estero, la previdenza complementare e integrativa, le professioni, il credito locale, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Si tratta in prevalenza di politiche di regolamentazione, la cui eventuale regionalizzazione comporterà trasferimenti di risorse finanziarie relativamente limitati. Tuttavia, rilevanti potranno essere le ricadute di una eccessiva frammentazione di queste politiche sull'efficienza dell'intervento pubblico in settori in cui il coordinamento territoriale è fondamentale (si pensi alla protezione civile) o sulla competitività delle imprese a causa del proliferare di normative, quadri regolamentari e albi professionali differenziati sul territorio. Andranno comunque attentamente valutati i costi aggiuntivi determinati dalla moltiplicazione delle strutture amministrative.

Va ricordato comunque che il trasferimento massivo di tutte le materie non-Lep potrebbe comportare, a partire dalla ricognizione effettuata nel 2023 dall'Ufficio legislativo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, la devoluzione di ben

184 distinte funzioni pubbliche, particolarmente numerose per le materie delle professioni (55 funzioni) e della protezione civile (41 funzioni).

Oltre alle nove materie classificate come non-LEP, la devoluzione di competenze potrebbe riguardare in tempi brevi anche le specifiche funzioni non direttamente concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini ma incluse in materie LEP. Questa fattispecie riguarda in particolare la materia della tutela della salute dove i Lep sarebbero in realtà già determinati poiché identificabili nei Livelli essenziali di assistenza (Lea) fissati dalla legislazione vigente mediante Dpcm. Di conseguenza, competenze aggiuntive non collegate a specifici Lea, riguardanti la gestione del personale sanitario, il trattamento retributivo integrativo, la programmazione delle borse di specializzazione, i criteri di equivalenza terapeutica dei farmaci, l'istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi – funzioni aggiuntive già richieste da Veneto e Lombardia nelle intese preliminari del febbraio 2018 – potrebbero in linea di principio essere trasferite in tempi brevi.

Guardando ai profili finanziari, va ricordato che la “legge Calderoli” prevede (art 4, c. 2) che per la quantificazione dei fabbisogni di spesa per le funzioni relative a materie non-Lep, cioè delle risorse finanziarie richieste per il loro trasferimento, si faccia riferimento alla spesa statale attuale ripartita su base regionale (spesa storica), senza alcuna forma di standardizzazione (diversamente dal caso delle funzioni nelle materie Lep). A questo riguardo emergono due possibili criticità. La prima riguarda il fatto che, già nell'anno di avvio del trasferimento delle funzioni non-Lep, la loro valorizzazione “a spesa storica”, ma soprattutto la loro successiva regionalizzazione, potrebbe rivelarsi operazione complessa. La seconda riguarda la dinamica nel tempo, dopo l'anno di trasferimento, dei fabbisogni di spesa per le funzioni non-Lep trasferite e quindi i criteri da utilizzare per valutare l'adeguatezza nel tempo delle compartecipazioni per tali funzioni. La “legge Calderoli” lascia indeterminato questo aspetto, rimandando di fatto la sua regolazione alle intese e alle decisioni assunte dalle Commissioni paritetiche, una per ciascuna Rad.

La scelta di affidare alle Commissioni paritetiche la verifica dell'allineamento fra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito dei tributi erariali compartecipati a livello locale – secondo uno schema tipico delle Regioni a statuto speciale – rischia di generare sfasamenti tra Regioni nei metodi e nei tempi di valutazione. Sarebbe quindi necessario affidare queste funzioni a una sede nazionale unica, a cui partecipino lo Stato e tutte le altre Regioni nei cui territori queste funzioni resteranno pienamente nella competenza centrale. Queste esigenze di coordinamento, che saranno ancor più forti quando in futuro verranno trasferite anche funzioni Lep con rilevanza finanziaria ben maggiore di quelle non-Lep, sono peraltro rese necessarie dalla nuova *governance* europea, che si fonda sul controllo della dinamica di crescita della spesa primaria netta, la quale ovviamente include anche le spese per le funzioni aggiuntive attribuite alle Rad.

4. Il coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli di governo nel quadro della nuova *governance* europea³

Il nuovo sistema di regole di bilancio europee entrato in vigore a fine aprile si fonda in particolare su due elementi qualificanti: la prospettiva pluriennale della programmazione finanziaria, che si concretizza nella formulazione di Piani strutturali di bilancio di medio periodo (Psb) con un orizzonte cinque anni estendibile a sette anni, e il riferimento alla dinamica della spesa primaria netta del complesso delle Amministrazioni pubbliche quale indicatore unico per la sorveglianza annuale sull'evoluzione delle finanze pubbliche dei Paesi membri.

Questi stessi elementi devono necessariamente guidare il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali che costituiscono le Amministrazioni pubbliche nel conseguire gli obiettivi di finanza pubblica determinati dalla nuova *governance* europea. E tra questi, innanzitutto, gli Enti territoriali – Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni – che, nel loro insieme, sono responsabili di circa un terzo del totale della spesa pubblica.

Per garantire il concorso delle Autonomie territoriali alle nuove regole europee è innanzitutto necessario attivare una sede istituzionale di confronto tra diversi livelli di governo dove collocare la decisione sul riparto dell'obiettivo sulla dinamica della spesa pubblica primaria netta tra bilancio dello Stato e degli Enti territoriali e monitorarlo nel corso dell'applicazione del Psb. Potrebbe essere la Conferenza permanente sul coordinamento della finanza pubblica, già prevista dalla legge sul federalismo fiscale, adeguatamente responsabilizzata come momento di effettiva co-decisione inter-istituzionale della programmazione pluriennale di finanza pubblica. È in questa sede che dovranno essere fissati gli obiettivi pluriennali di spesa per sottosettori da esplicitare nel Psb, tenendo conto delle priorità nazionali, del diverso grado di rigidità degli ambiti di spesa, delle prestazioni garantite da Lep che per essere riviste richiedono un'esplicita decisione legislativa.

In questa prospettiva, la finanza pubblica degli Enti territoriali dovrà necessariamente assumere un orizzonte pluriennale, coerente con quello dei Psb, una programmazione effettivamente vincolante, non rivista anno dopo anno. Si tratta peraltro di una prospettiva in linea con le richieste da tempo avanzate dagli Enti territoriali di assicurare maggiore certezza all'entità del concorso loro richiesto per la sostenibilità della finanza pubblica nazionale.

A valle della fissazione degli obiettivi pluriennali di spesa per sottosettori, è necessario che il governo centrale disponga di leve adeguate per garantire che gli Enti territoriali assumano impegni di spesa effettivamente coerenti con la programmazione multi-livello. Questo risultato può essere realizzato da parte dello Stato agendo sulle entrate degli Enti territoriali, attraverso la revisione periodica dei trasferimenti erogati, o delle aliquote di

³ Cfr. A. Zanardi, *Nuove regole europee di bilancio: cosa cambia per regioni e comuni*, lavoce.info, 24.05.2024.

compartecipazione sui tributi erariali assegnate, alle Amministrazioni decentrate. Va infatti ricordato che i trasferimenti erariali di parte corrente rappresentano circa la metà delle entrate delle Amministrazioni decentrate: pur in tempi di federalismo fiscale, la “finanza derivata” ha ancora uno spazio rilevante e su questo può agire il governo centrale – che è il responsabile verso l’Unione europea degli equilibri complessivi di finanza pubblica del Paese – per evitare deragliamenti della spesa decentrata rispetto al sentiero fissato dal Psb.

Ovviamente, la possibilità di gestire questo strumento in modo puntuale, ordinato e trasparente sarebbe assai facilitata se fosse stata riordinata la pletora di fondi con cui i singoli Ministeri assegnano risorse per obiettivi specifici a Regioni e Comuni, trasformandoli in trasferimenti senza vincoli di destinazione per alimentare i meccanismi perequativi dei vari livelli decentrati di governo.

La gestione dal centro dei trasferimenti statali potrebbe però non essere sufficiente per garantire la coerenza della spesa degli Enti territoriali rispetto alla programmazione multilivello di medio periodo. Dipende dalla possibilità concreta per Regioni e Comuni di disporre nei propri bilanci di entrate aggiuntive, diverse dai trasferimenti erariali (o dai gettiti da compartecipazioni), che consentano loro di assumere nuovi impegni di spesa. Va qui evidenziato che l’aggregato di spesa rilevante per le regole europee è definito al netto degli aumenti di entrate riconducibili a decisioni autonome ed esplicite (le cosiddette *Discretionary Revenue Measure* quali, ad esempio, un aumento delle aliquote Imu nel caso dei Comuni). Le regole europee consentono infatti di creare spazi fiscali aggiuntivi di maggior spesa se questa viene finanziata con sforzo fiscale.

Quelle che invece potrebbero mettere a rischio il sentiero pluriennale di aggiustamento di bilancio sono le maggiori entrate – e quindi, potenzialmente, le maggiori spese – non riconducibili a scelte autonome di politica fiscale: le variazioni di gettito che riflettono l’elasticità delle basi imponibili locali agli andamenti dell’economia (si pensi a tributi sensibili al ciclo economico, come le addizionali regionale e comunale all’Irpef), oppure le maggiori entrate non catalogabili come effetto di decisioni discrezionali (come i proventi delle multe).

L’entità, nella struttura dei bilanci degli Enti decentrati, delle entrate locali non riconducibili a scelte autonome di politica fiscale, e anche la capacità del governo centrale di prevederne l’evoluzione, condiziona pertanto l’efficacia che l’azione sui trasferimenti e compartecipazioni può avere sul controllo della spesa decentrata. Se la variabilità delle entrate indipendenti da interventi discrezionali fosse elevata, o se questa fosse comunque di difficile prevedibilità, sarebbe opportuno “rafforzare” l’azione su trasferimenti e compartecipazioni modificando direttamente il sistema di regole di bilancio applicato agli Enti territoriali, che oggi è definito in termini di saldo⁴

⁴ Secondo la legge 243/2012, art. 9 il complesso degli Enti territoriali è tenuto a conseguire un saldo di bilancio non negativo tra entrate e spese finali da garantire in ambito regionale e nazionale come condizione per autorizzare spese di investimenti finanziate in indebitamento.

(conseguimento di un saldo di bilancio non negativo tra entrate e spese finali, da garantire nel complesso degli Enti in ambito regionale e nazionale, come condizione per autorizzare spese di investimenti finanziate in indebitamento (legge 243/2012, art. 9)).

In particolare, bisognerebbe imporre direttamente, sempre a livello di comparto, un tetto alla dinamica della loro spesa primaria netta, coerente con gli obiettivi pluriennali di spesa per sottosettori esplicitati nel Psb. Il Ministero dell'economia e delle finanze dovrebbe verificare il rispetto del tasso di crescita della spesa del sottosettore e, in caso di sforamenti, richiedere le correzioni necessarie prima di autorizzare il ricorso all'indebitamento. Si tratterebbe di un ridisegno delle regole di bilancio delle Amministrazioni decentralizzate certamente più intrusivo rispetto alla loro autonomia di bilancio, ma più resiliente ai rischi di deviazione dal sentiero di spesa.