

# UNA SCOMMESSA PER IL PAESE

*nel suo insieme*

di Antonio Misiani *Deputato PD e membro della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale*

**I**l federalismo fiscale serve all'Italia. Serve ad un Paese che, sotto il profilo istituzionale, è rimasto in mezzo al guado. Modificata la Costituzione in senso federalista nel 2001 (con la riforma del Titolo V), poco o nulla è cambiato nel rapporto tra Stato centrale e istituzioni locali. Serve ad un Paese che dal punto di vista dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali in questi anni ha fatto passi indietro rispetto a quanto scritto nel nuovo articolo 119 della Costituzione, come hanno evidenziato con forza le centinaia di sindaci lombardi che l'8 aprile hanno protestato in piazza a Milano. Comuni, Province e Regioni gestiscono da tempo una buona parte della spesa pubblica (nel 2008 il 32 per cento della spesa corrente al netto degli interessi e il 62 per cento di quella per investimenti). Il problema è che lo fanno secondo meccanismi inadeguati e spesso poco razionali, come dimostrano – per fare un solo esempio - gli squilibri quantitativi e qualitativi nella spesa sanitaria delle Regioni. Accentuati squilibri territoriali, meccanismi perequativi opachi, larghe sacche di spreco e irresponsabilità, vincoli tanto soffocanti quanto fuori bersaglio: sono questi i problemi più gravi all'ordine del giorno.

L'attuazione dei principi dell'articolo 119 della Costituzione – autonomia di entrata e di spesa, solidarietà, responsabilità – è la condizione indispensabile per restituire razionalità al sistema, ma il compito è di grande complessità. La legge 42 del 2009 – la legge delega sul federalismo fiscale – delinea principi di riforma in buona parte

condivisibili: l'ampliamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, l'introduzione di un sistema perequativo esplicito e trasparente (integrale per le spese essenziali/fondamentali, e parziale per le altre), la previsione di meccanismi responsabilizzanti più stringenti incardinando il sistema sui costi standard e sulla convergenza verso i livelli essenziali delle prestazioni. A regime, il federalismo fiscale dovrebbe correlare più strettamente le decisioni di spesa con la responsabilità del reperimento dei finanziamenti, baricentrando il sistema non sulla spesa storica (che cristallizza gli sprechi) ma su livelli standard di efficienza, efficacia ed economicità nell'erogazione dei servizi.

Per quanto riguarda le Regioni, il nuovo ordinamento finanziario classifica le spese in:

- a)** spese essenziali (o spese LEP), connesse alle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, quelle cioè i cui «livelli essenziali» devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (sono il 77 per cento delle spese totali delle regioni ordinarie);
- b)** le spese non essenziali (o spese non LEP);
- c)** le spese per il trasporto pubblico locale, a metà strada tra le spese LEP e non LEP.

Vi è anche una quarta categoria di spese – quelle straordinarie o speciali – che possono riguardare tutte le funzioni ma che sono finanziate da contributi speciali dello Stato e dalla UE.

Il livello delle entrate da assegnare alle Regioni è determinato dal fabbisogno necessario a coprire

'integralmente' l'esercizio ordinario delle funzioni:

**a)** quello necessario a finanziare le spese essenziali è predeterminato sulla base di "costi standard" fissati dalla legge dello Stato;

**b)** le altre funzioni sono finanziate in ciascuna Regione dal gettito dell'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale Irpef, fissata ad un valore sufficiente a pareggiare l'importo dei trasferimenti soppressi.

Le entrate destinate al finanziamento dei LEP sono costituite dal gettito, ad aliquota ed a base imponibile uniformi, derivante dai tributi propri derivati delle regioni (vale a dire i tributi istituiti da legge statale il cui gettito è attribuito alle Regioni), cui si aggiungono l'addizionale regionale all'Irpef e la compartecipazione all'Iva. Le aliquote sono fissate al livello minimo necessario per finanziare il fabbisogno occorrente per la prestazione dei servizi essenziali in almeno una regione. Nelle altre Regioni ove il gettito è insufficiente alla copertura integrale del fabbisogno concorre la quota del Fondo perequativo.

Le entrate destinate al finanziamento delle altre funzioni sono finanziate attraverso l'addizionale regionale all'Irpef, con aliquota uguale per tutte, stabilita con riferimento al totale della spesa per il complesso delle Regioni, in modo che questo sia 'coperto' dal totale dei gettiti. Nessuna perequazione è data per le Regioni in cui il gettito

pro-capite dell'addizionale è superiore o uguale a quello medio nazionale; per le altre Regioni la perequazione è data sul parametro della capacità fiscale (gettito pro-capite) e non su quello della spesa.

La perequazione è così organizzata:

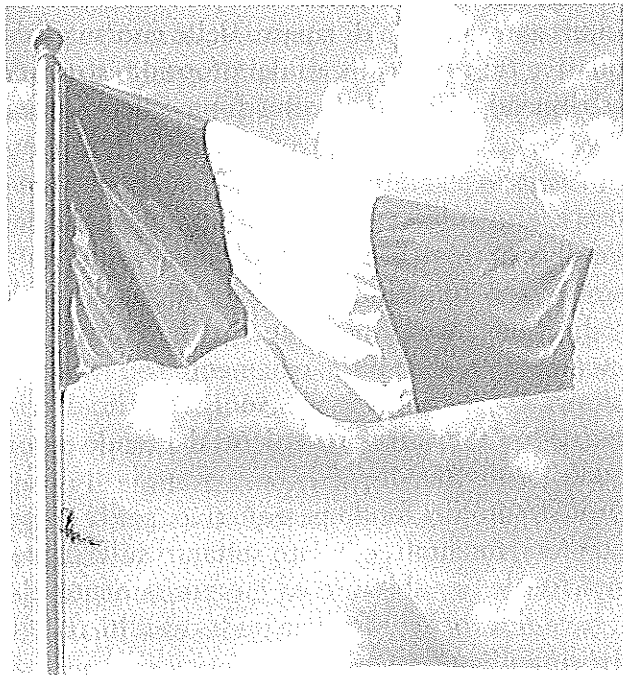
**a)** per la parte destinata alla perequazione delle entrate che finanziano i LEP il fondo è costituito da una quota dell'Iva e consente di finanziare integralmente in ciascuna Regione il fabbisogno determinato secondo i costi standard;

**b)** per la parte destinata al finanziamento delle altre funzioni il fondo è costituito da una quota del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef e assume come parametro la capacità fiscale pro-capite. Nessuna perequazione è data alle Regioni in cui il gettito pro-capite supera quello medio del complesso delle Regioni ordinarie; per le altre regioni il gettito pro-capite è integrato da una quota del fondo perequativo determinata in modo da «ridurre, ma non annullare» le differenze di capacità fiscale esistenti tra le Regioni.

Il passaggio dal finanziamento della spesa storica al finanziamento dei fabbisogni è programmato nell'arco di cinque anni, in modo graduale e progressivo.

Per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano la legge delega introduce un principio di esclusività, o di riserva di disciplina, inteso a delimitare l'efficacia delle disposizioni del testo e ad integrarne i principi, così da adattare il procedimento di attuazione del federalismo fiscale in quegli ordinamenti. Questa è una delle parti meno convincenti della legge 42, poiché non raggiunge l'obiettivo di superare le condizioni finanziarie di favore di cui godono le Regioni speciali e le province autonome.

Per quanto riguarda gli enti locali, il nuovo ordinamento finanziario affida alla legge statale l'individuazione dei tributi propri dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane. Anche la Regione può istituire nuovi tributi comunali, provinciali e delle città metropolitane, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali. La legge statale può inoltre sostituire o trasformare tributi già esistenti, ovvero attribuire a Comuni e Province tributi o parti di



tributi già statali. È prevista peraltro la possibilità, per gli enti locali, di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, entro i limiti da queste fissati e di introdurre agevolazioni. Per i Comuni e le Province sono previsti anche "tributi di scopo", legati a particolari finalità.

Il livello delle entrate da assegnare agli enti locali dipende dall'entità e dalla tipologia di spesa che esse sono destinate a finanziare:

- a) "spese fondamentali", riconducibili all'esercizio delle funzioni "fondamentali", previste dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, la cui individuazione è rimessa alla legislazione statale (sono circa l'80 per cento del totale);
- b) "spese non fondamentali", riconducibili alle "altre funzioni", diverse da quelle fondamentali;
- c) spese che, prescindendo dal tipo di funzione, risultano finanziate con contributi nazionali speciali, finanziamenti dalla UE e cofinanziamenti nazionali.

La garanzia del finanziamento integrale è prevista per le spese fondamentali. La legge 42 dispone il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore del "fabbisogno *standard*" per il finanziamento delle funzioni fondamentali, e la "perequazione della capacità fiscale", per il finanziamento delle altre funzioni.

Il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali è assicurato, in via prioritaria, dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dalle addizionali a tributi erariali e regionali: per i Comuni si fa riferimento al gettito della compartecipazione all'Iva, alla compartecipazione all'Irpef e alla imposizione immobiliare, con esclusione dell'abitazione principale; per le Province, al gettito di tributi relativi al trasporto su gomma e alla compartecipazione a un solo tributo erariale. È rimessa, invece, alla facoltà delle città metropolitane la scelta circa l'applicazione dei tributi in

relazione al finanziamento delle spese fondamentali.

Il finanziamento integrale è garantito, inoltre, dalla perequazione. Si prevede l'istituzione di due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle città metropolitane, iscritti nel bilancio delle singole

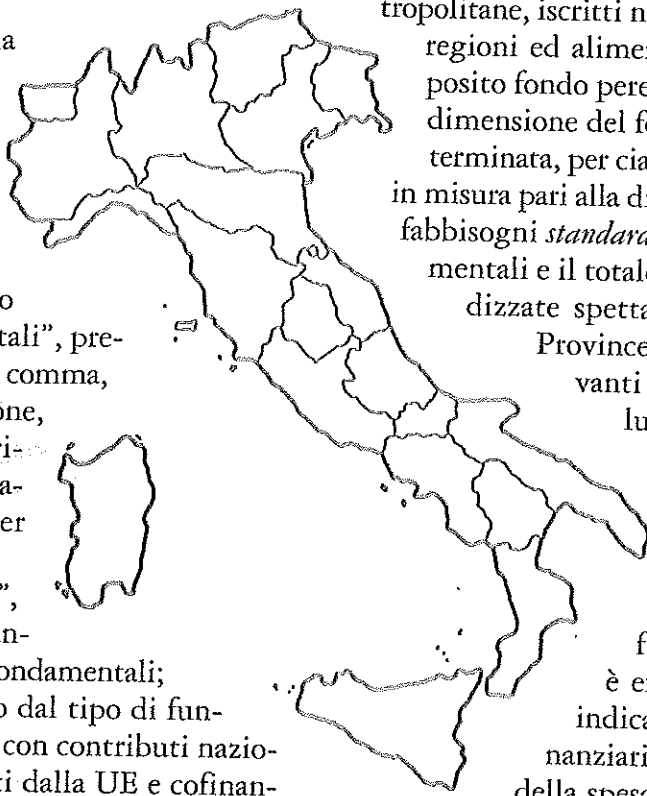
regioni ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato. La dimensione del fondo perequativo è determinata, per ciascuna tipologia di ente, in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate spettanti ai Comuni e alle Province (cioè le entrate derivanti dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*).

Il riparto tra gli enti delle risorse perequative destinate al finanziamento delle funzioni fondamentali è effettuato in base a un indicatore di fabbisogno finanziario per il finanziamento della spesa corrente e a un indicatore di fabbisogno di infrastrutture,

per il finanziamento della spesa in conto capitale. La legge prevede la possibilità per le Regioni di intervenire in sede di riparto delle risorse perequative tra gli enti locali del proprio territorio, attribuendo ad esse la facoltà di procedere ad una diversa valutazione dei parametri di fabbisogno (finanziario e di infrastrutture), qualora vi sia intesa al riguardo con gli enti locali medesimi.

Per il finanziamento delle spese relative alle funzioni "non fondamentali", per le quali non è stabilito il finanziamento integrale, il provvedimento né prevede il finanziamento con i tributi propri, con le compartecipazioni al gettito di tributi e con le risorse provenienti dal fondo perequativo.

L'intervento del fondo perequativo, per le spese non fondamentali, è basato soltanto sulla capacità fiscale per abitante ed è espressamente diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali dei singoli enti.



L'attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle spese degli enti locali determinerà la soppressione dei trasferimenti statali e regionali attualmente diretti al finanziamento degli enti locali. Dalla soppressione sono esclusi soltanto gli stanziamenti destinati alla costituzione dei fondi perequativi e quelli ancora in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali.

Il tema del coordinamento dei diversi attori istituzionali dotati di autonomia finanziaria, affidato ad un'apposita Conferenza permanente, è centrale nel federalismo fiscale. La legge 42 ribadisce, in primo luogo, il concorso di tutti i livelli di governo al conseguimento degli obiettivi derivanti dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita europeo.

Rispetto alla situazione attuale la legge delega affianca a meccanismi di monitoraggio e controllo della spesa e dei saldi degli enti territoriali anche nuovi meccanismi di carattere premiale ovvero sanzionatorio, volti a garantire sia il rispetto degli equilibri di bilancio, sia l'adeguatezza dei livelli, dei costi e della qualità dei servizi pubblici resi da Regioni ed enti locali. Nuove norme di "coordinamento dinamico della finanza pubblica" dovranno realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché delineare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (è il cosiddetto "Patto di convergenza").

La legge 42 prevede un sistema premiante per gli enti che assicurino una più elevata qualità dei servizi associata ad un livello di pressione fiscale inferiore alla media a parità di servizi offerti, mentre sanzioni sono destinate ad attivarsi per gli enti meno virtuosi. Sanzioni automatiche sono inoltre previste a carico degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati, fino all'ineleggibilità per gli amministratori degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

Qualora uno o più enti non raggiungano gli obiettivi loro assegnati, la legge prevede l'attuazione, da parte dello Stato di un "Piano per il

conseguimento degli obiettivi di convergenza". Qualora gli scostamenti dal Patto di convergenza abbiano carattere permanente e sistematico, il Governo è chiamato, infine, ad adottare misure sanzionatorie e, nei casi più gravi, ad esercitare il potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Questo è, a grandi linee, il disegno complessivo della legge 42. Potenzialmente, è una delle riforme più ambiziose di sempre. In realtà, non mancano le incognite.

La prima incognita ha a che fare con il percorso di attuazione della legge 42. Il federalismo fiscale apre un processo di cambiamento che investe un numero enorme di enti: 8.101 Comuni, 110 Province e 20 Regioni. Molti di questi enti con il federalismo fiscale dovrebbero avere più risorse a disposizione e una maggiore autonomia di spesa. Molti altri, invece, dovrebbero subire una riduzione delle proprie entrate: sono gli enti meno virtuosi e più inefficienti. Nel Paese dei veti incrociati, non sarà semplice portare a termine una riforma di così ampia portata. I tempi gradualisti previsti dalla legge (due anni per l'approvazione dei decreti delegati e cinque anni per l'andata a regime) potrebbero perciò dilatarsi eccessivamente, compromettendo l'attuazione effettiva della riforma.

La seconda incognita riguarda i Livelli Essenziali delle Prestazioni (i LEP) e i costi standard. Dietro questi tecnicismi, vi è un'idea di società. La fissazione dell'asticella dei LEP in combinazione con i costi standard determinerà la quantità di servizi essenziali (dall'assistenza alla sanità fino alla scuola) e fondamentali finanziabile integralmente a livello regionale e locale. Un livello troppo basso comporterebbe un parziale smantellamento dello stato sociale: una perdita secca per i cittadini italiani. Un livello eccessivamente ambizioso si scontrerebbe con i vincoli di finanza pubblica di un Paese che sta uscendo dalla crisi con un debito pubblico vicino al 120 per cento del Pil: Sarebbe un guaio se il dibattito su temi così importanti rimanesse confinato nelle sedi tecniche o nelle commissioni parlamentari: il federalismo fiscale è una scommessa per il Paese nel suo insieme. E tutti, parti sociali comprese, devono essere protagonisti nel suo percorso di attuazione. ■