Aperto il cantiere del federalismo fiscale

di Alfonso Rubinacci

in pubblicazione su *Tuttoscuola* di giugno 2009

Il Senato, lo scorso 29 aprile, ha approvato il disegno di legge delega di attuazione del federalismo fiscale (art. 119 della Costituzione), senza apportare modifiche al testo già ampiamente "rimaneggiato" durante i due precedenti passaggi parlamentari. Sta per essere attuata una parte significativa della riforma del Titolo V, dopo otto anni dalla sua approvazione. Si tratta di una sfida importante con molti dubbi, interrogativi e perplessità da sciogliere.

Allo stato delle cose, la legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale contiene solo principi e linee guida ed è, perciò, poco più di un frontespizio di un libro le cui pagine sono ancora bianche. Un tassello, certamente di spessore, nel disegno riformatore, i cui contorni sono ancora sfumati. Il federalismo infatti, ha senso solo se si definisce, nel più breve tempo possibile, il necessario sfondo delle riforme costituzionali.

Il Governo è chiamato a definire i contenuti della legge delega con la predisposizione, entro due anni, dei relativi decreti legislativi che saranno esaminati da una Commissione Parlamentare bicamerale. I decreti attuativi dovranno prevedere una fase transitoria, lunga 5 anni, per garantire flessibilità e le necessarie perequazioni in favore delle regioni più svantaggiate. Il cantiere del federalismo è destinato a restare aperto almeno sette anni, perché l'entrata a regime è prevista non prima del 2016.

Il nuovo quadro normativo interviene su alcuni aspetti dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie territoriali e si presenta assai complesso e di non facile attuazione.

Da qui l'esigenza di fare chiarezza sui processi e sui contenuti dei nuovi modelli federalisti di organizzazione, con le conseguenti attribuzioni di responsabilità di gestione dei poteri e di bilancio. Questo è il punto d'arrivo di un percorso ancora lungo ed accidentato.

Il federalismo fiscale definisce principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento, stabilendo, per i vari livelli istituzionali, ciò che dovrà essere finanziato e con quale tipo di tributi. La sua attuazione presuppone la definizione di un quadro istituzionale adeguato, la ripartizione delle funzioni tra lo Stato, le Regioni ed i diversi enti locali, la definizione dei livelli essenziali di prestazione, la valutazione dei costi dell'operazione, la costituzione di un quadro di riferimento dei dati disponibili, la quantificazione degli aiuti al Mezzogiorno.

Esercizio delle competenze legislative e mezzi di finanziamento

L'articolo 8 classifica le competenze legislative regionali e stabilisce, in funzione della classificazione, distinte modalità e quantità di finanziamento di tali competenze.

In primo luogo occorre, perciò, definire l'esatto ambito delle spese regionali da collocare all'interno della categoria di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1 e dunque da sostenere con le modalità di finanziamento previste per le spese riconducibili alle funzioni essenziali di cui alla lettera m), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione. La legge delega dispone che, per le funzioni fondamentali, va assicurato a tutte le Regioni, attraverso l'apporto del fondo perequativo, il finanziamento integrale, sulla base del fabbisogno calcolato ai costi standard.

Durante il dibattito alla Camera sono state introdotte alcune modifiche alle tipologie delle fonti di finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni essenziali. Infatti, per le spese relative ai vincoli dei livelli essenziali rientranti nella citata lett. m), l'art. 8 della legge di delega stabilisce come principi e criteri direttivi che:

- sono "determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienze ed

appropriatezza". Il costo standard è determinato "in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali";

• sono finanziate con "tributi propri derivati" della regione, che – secondo il nuovo testo dell'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 1) della legge di delega - sono quelli "istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni", nonché, secondo l'articolo 8, comma 1, lettera d) col gettito "della compartecipazione regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA, nonché da quote specifiche del fondo perequativo",

• il meccanismo di finanziamento deve garantire "il finanziamento integrale in ciascuna regione"

• sono soppressi i trasferimenti statali diretti al finanziamento di dette spese "ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni".

• agli "oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione" si provvede con "adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131".

Per quanto concerne le spese regionali non riconducibili al vincolo dei livelli essenziali, esse sono finanziate – oltre che con quote del fondo perequativo – con il gettito dei "tributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b)", e cioè:

• i "tributi propri derivati";

• le "addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali";

• i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi.

La previsione di cui all'articolo 8 va posta in relazione al principio contenuto nell'articolo 7, comma 1, lettera a) secondo cui le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente, nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative. Nel settore dell'istruzione le spese comprendono in primo luogo l'esercizio delle funzioni legislative in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale.

Finanziamento dell'istruzione

Bisognerà guardare con grande attenzione a come verrà declinato il tema del federalismo scolastico.

La legge di delega relativa al federalismo fiscale definisce un modello di finanziamento integrale dell'attività regionale volta al rispetto dei livelli essenziali, ivi espressamente inclusa l'istruzione. Il finanziamento si articola su due poli:

• ricorso a risorse "regionali" - nel senso dei "tributi propri derivati" e di compartecipazione al gettito di imposte statali – ed al fondo perequativo, ma senza il ricorso a trasferimenti statali veri e propri;

• copertura solo del "costo standard" delle prestazioni fissate dalla legge statale.

I commi 2 e 3 dell'articolo 8 della legge delega, (inseriti nel corso della discussione del DDL al Senato in prima lettura e parzialmente modificati in seconda lettura alla Camera, e sostanzialmente rispondenti al documento in materia di "federalismo fiscale" a suo tempo presentato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), prevedono profili di finanziamento specifici e differenziarti secondo il tipo di prestazione "concernente i diritti civili e sociali" effettivamente resa.

In particolare, il comma 2 prevede che "nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero).", cioè, secondo il meccanismo dei livelli essenziali, mentre il comma 3 stabilisce che "nelle spese di cui al

comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese… per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti".

La riformulazione durante il dibattito alla Camera del comma 3 dell'articolo 8 ha reso esplicito che per le spese d'istruzione, rientrano, tra i livelli essenziali delle prestazioni, quelle dipendenti dallo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

Non priva di difficoltà si presenta la concretizzazione dell'esatta dimensione della predetta previsione perché non appare chiaro se, una volta ricomprese nel finanziamento, secondo le forma e le modalità stabilite per i LEP, tutte le "spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alla regioni dalle leggi vigenti" residuino o no altre funzioni amministrative regionali in materia di istruzione che dovrebbero essere finanziate diversamente.

Questa necessità di chiarezza trova conferma nel comma 2 dell'articolo 8 che stabilisce una specie di "qualificazione automatica" come spese finanziabili con i LEP quelle che deriveranno (alle regioni) dall'attuazione dell'Intesa in materia di istruzione in corso di perfezionamento.

Tale interpretazione consentirebbe di comprendere tutte le spese connesse all'espletamento del servizio d'istruzione nel perimetro del finanziamento dei LEP, con determinazione al costo standard e finanziamento col gettito di tributi regionali, riserva di aliquota, compartecipazione all'IVA e quota fondo perequativo.

In questa prospettiva il contenuto di cui al comma 3 dell'art. 8 della legge di delega si configurerebbe come una clausola di adeguamento permanente all'evoluzione normativa in materia di istruzione - nel senso che ogni qual volta "norme vigenti" attribuiscano funzioni alle regioni in materia di istruzione, esse sono finanziate come livelli essenziali. Ciò rende ancora più essenziale e decisivo l'aggiornamento delle funzioni esercitate dalle regioni in materia di istruzione all'attuale assetto costituzionale. Solo con la stabilizzazione delle rispettive competenze fra Stato e Regioni, mediante interventi normativi di trasferimento e/o di attribuzione diretta da parte del legislatore regionale, infatti, potrà chiarirsi anche la modalità di finanziamento.

L'espressione di cui al comma 2 dell'articolo 8 "nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto" per i LEP induce a pensare che possano esservi "forme" regionali di "seguito" dell'intesa diverse dalle "funzioni" di cui al comma 3, e che comunque dovrebbero essere finanziate come LEP.

Per fugare ogni perplessità e dubbio sull'entità dei finanziamenti, il combinato disposto delle due norme dovrebbe essere letto con tale sequenza logica: "nelle spese di cui al comma 1, lettera a) numero 1) sono comprese… per quanto riguarda l'istruzione: a) "le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti, nonché; b) le spese derivanti, per ciascuna regione, dalle modalità con cui le regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione".

Si eviterebbe così che taluna delle attività poste in essere dalle regioni in attuazione dell'Intesa sull'istruzione possa essere considerata estranea al perimetro dei livelli essenziali e quindi finanziabile con ricorso al finanziamento regionale mediante risorse proprie non derivanti dal gettito di tributi statali.

Comunque l'analisi del combinato disposto dei commi 2 e 3 non sembrerebbe escludere a priori che le Regioni, qualora intendessero porre in essere attività ulteriori rispetto a quelle previste nell'intesa – sempre ovviamente nel perimetro delle competenze costituzionalmente attribuite – possano farlo attingendo a risorse di altra specie.

Come si vede, il cantiere è stato appena aperto. Ciò che costituisce l'aspetto cruciale, non è tanto la durata dei lavori, quanto piuttosto la congruità e la coerenza che dovrebbe essere assicurata ai processi e una direzione sicura delle diverse fasi di realizzazione.

Gli obiettivi, non va dimenticato, dovrebbero essere dell'efficacia ed efficienza dei servizi da rendere ai cittadini, e non quello di semplice sostituzione di un soggetto (lo Stato) con altri (Regioni e autonomie locali)