NELMERITO.COM - 11 LUGLIO 2008

La ripresa del dibattito sul federalismo fiscale: i problemi aperti

di Alberto Zanardi

E' ripartito, seguendo un canovaccio già sperimentato da anni, il consueto "stop and go" sul federalismo fiscale. La Lega spinge per un'attuazione rapida, altre componenti della maggioranza, Tremonti in testa, giocano da frenatori. L'appuntamento è rimandato a settembre quando il Dpef, di recente deliberato dal Consiglio dei Ministri, annuncia (analogamente a quanto accaduto nel 2007) un disegno di legge delega, collegato alla manovra finanziaria, per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Per aiutare a comprendere i termini della questione, vale allora la pena sintetizzare i punti critici fondamentali del dibattito sul federalismo fiscale. Si tratta di una serie di profili su cui spesso si misurano le differenze tra le varie proposte che, con diversi gradi di approfondimento e di formalizzazione, hanno animato il confronto recente sul federalismo fiscale: il ddl del governo Prodi, il ddl del Consiglio regionale della Lombardia, Il Documento sui principi del federalismo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la proposta Astrid, quella della Fondazione Di Vittorio, quella dello Svimez.

"Titolarità" delle grandi imposte erariali

Un primo punto critico è quello della "titolarità" tra Stato ed Enti decentrati di alcune grandi imposte erariali e la diversa enfasi data al profilo della "territorialità" di tali tributi.

L'idea centrale sottostante al ddl "lombardo" è che il gettito di alcune imposte fondamentali attualmente erariali rientri nella titolarità dei territori su cui è localizzata la base imponibile. Tali gettiti devono quindi rimanere in larga parte su quei territori ("lasciare i tributi sul territorio") indipendentemente dalle esigenze di finanziamento delle funzioni attribuite agli enti decentrati che su quei territori insistono (da qui la fissazione di aliquote predeterminate, non immediatamente giustificabili, di compartecipazioni e riserve di aliquota su Iva e Irpef)

Negli altri progetti di federalismo fiscale le grandi imposte rimangono erariali e vengono compartecipate o su di esse si introducono addizionali/sovraimposte solo nella misura in cui ciò sia giustificato dalle necessità di finanziamento delle funzioni di cui sono competenti Regioni e Comuni secondo i rispettivi fabbisogni.

Il rischio dell'approccio adottato nel ddl "lombardo" è quello di una sostanziale riedizione, ma su scala assai più ampia, dell'irrazionale sistema di finanziamento delle RSS: un eccesso di risorse finanziarie per il complesso delle Regioni e per di più non perequate nella distribuzione tra Regioni.

Portata della perequazione regionale/comunale

La portata della solidarietà interregionale da realizzare mediante il sistema di finanziamento degli Enti decentrati è il cuore del confronto politico sul federalismo fiscale. La questione della perequazione interregionale è tuttavia anche alimentata dall'ambiguità dell'art. 119 della Costituzione che richiama congiuntamente principi perequativi caratterizzati da diversi livelli di tutela equitativa: quello della perequazione dei fabbisogni (comma 3) e quello della perequazione della capacità fiscale (comma 4).

In pressoché tutte le proposte si cerca di far convivere, di affiancare le due diverse ispirazioni perequative (un'eccezione è il progetto dello Svimez in cui il solo riferimento è

all'integrale soddisfacimento dei fabbisogni di spesa). Diverse sono tuttavia le modalità con cui i due principi perequativi sono combinati. Rispetto a tali modalità le questioni rilevanti sono:

1. Quanta parte dei trasferimenti perequativi (e con riferimento a quali funzioni di spesa delle Regioni e dei Comuni) deve essere guidata dal criterio della perequazione sui fabbisogni (attraverso la fissazione di livelli essenziali delle prestazioni)?
2. Quanta parte dei trasferimenti perequativi (e con riferimento a quali funzioni di spesa delle Regioni e dei Comuni) deve essere invece guidata dal criterio della perequazione sulle capacità fiscali?
3. La perequazione sui fabbisogni e quella sulla capacità fiscale deve essere integrale o soltanto parziale?
4. Se la perequazione deve esser parziale in quale misura deve essere incompleta? E quali sono le modalità con cui disegnare tecnicamente questa perequazione incompleta? E' opportuno perequare tra Regioni ricche (in differente misura)?
5. A quale livello è opportuno fissare i fabbisogni comunque da finanziare (dove fissare l'asticella dei livelli essenziali delle prestazioni)?

Caratteristica orizzontale/verticale del sistema dei trasferimenti perequativi regionali

Un punto discriminante nel disegno dei trasferimenti perequativi regionali è il meccanismo debba essere verticale (perequazione attuata mediante l'intermediazione dello Stato che attribuisce trasferimenti differenziati alle singole Regioni a seconda dei loro fabbisogni/capacità fiscali) oppure orizzontali (perequazione attraverso trasferimenti diretti dalle Regioni con minori fabbisogni/maggiori capacità fiscali a favore delle Regioni con maggiori fabbisogni/minori capacità fiscali). La proposta "lombarda" sostiene l'opportunità di un sistema di trasferimenti perequativi di tipo orizzontale, che consentirebbe di rendere espliciti i flussi di risorse interregionali realizzati a livello di istituzioni regionali. Le altre proposte preferiscono un sistema di trasferimenti verticale. Più in generale un meccanismo orizzontale esalta il significato dei "residui fiscali" territoriali (cioè di indicatori sintetici della differenza tra quanto il bilancio pubblico via tributi nelle sue varie articolazioni preleva da un dato territorio e quanto invece restituisce mediante la spesa pubblica) che, in quanto informazioni sensibili, dovrebbero essere determinati secondo regole concordate a livello ufficiale.

Fabbisogni standard vs spesa storica

Le varie proposte dedicano una diversa enfasi al problema del passaggio dalla spesa storica (risorse a favore degli Enti decentrati tarati sui livelli attuali di spesa da questi realizzata) alla spesa standardizzata (risorse a favore degli Enti decentrati tarati su quella componente di spesa giustificata da fattori strutturali e oggettivi di bisogno, i fabbisogni standard appunto, e non su quella determinata da eventuali inefficienze delle singole amministrazioni).

La proposte Astrid e Di Vittorio sottolineano l'esigenza di fondare su basi oggettive strutturali la determinazione dei fabbisogni di spesa regionali e comunali, pur non nascondendo le difficoltà tecniche di questa operazione. Minore enfasi è dedicata a questo punto dalla proposta del governo Prodi e da quella "lombarda". La proposta Svimez è invece essenzialmente schierata a favore di un finanziamento integrale della spesa storica.

Livello di governo decentrato destinatario delle risorse statali e ruolo delle Regioni nel coordinamento della finanza locale

Qual è il livello di governo a cui assegnare le risorse statali (nelle varie forme possibili: tributi propri devoluti, compartecipazioni, trasferimenti perequativi) nella scelta tra Regioni (chi è titolare della funzione legislativa secondo l'art. 117 della Costituzione) e Comuni (chi è titolare della funzione amministrativa secondo l'art. 118)? E' meglio un sistema di trasferimenti di risorse "a cascata" (lo Stato attribuisce risorse alle Regioni e poi, ciascuna di esse, le ripartisce tra i Comuni inclusi nel proprio territorio) oppure un modello "a flussi paralleli (lo Stato trasferisce risorse

distintamente a Regioni da un lato e Comuni dall'altro)? E più in generale, deve esistere un ruolo delle Regioni nella finanza locale (dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane)? E ancor più in generale, quale dovrebbe essere il ruolo delle Regioni nel disegno del nostro federalismo fiscale, per non ridursi ad un semplice momento di trasferimento di fondi pubblici a favore delle Asl a finanziamento della sanità?

Rispetto allo status quo la proposta del governo Prodi sposa in qualche misura un approccio lievemente regione-centrico (distinzione tra Comuni "piccoli" e Comuni "grandi" e finanziamento da parte della Regione delle funzioni fondamentali dei Comuni "piccoli", possibile riparto del totale delle risorse perequative assegnate dallo Stato ai Comuni e alle Province incluse nel territorio regionale secondo parametri definiti dalle Regione stessa, possibile ripartizione degli obiettivi del Patto di stabilità interno a livello infra-regionale). La proposta Astrid privilegia il livello amministrativo, e cioè in primis i Comuni, come terminali dell'assegnazione delle risorse finanziarie statali. Infine la proposta "lombarda", e lo stesso Documento della Conferenza delle Regioni, esaltano la funzione di coordinamento della Regione sulla finanza comunale per cui è di competenza regionale la perequazione dei Comuni compresi nel proprio territorio con la conseguenza del possibile emergere di modelli perequativi comunali differenti tra Regione e Regione.

Riforma delle modalità di finanziamento delle Regioni a statuto speciale e regolamentazione del federalismo differenziato

Il dibattito sul federalismo fiscale in Italia (con l'eccezione delle proposte di Astrid e della Fondazione Di Vittorio) sembra aver relegato nell'ombra la riflessione intorno alle Regioni a statuto speciale: le motivazioni originarie e l'attualità delle ragioni della specialità, la diversa portata delle competenze differenziate, la varietà delle modalità di finanziamento. Il quadro attuale è caratterizzato da casualità e disorganicità nell'attribuzione delle competenze tra le varie Regioni a statuto speciale, da sostanziale uniformità nello schema generale di finanziamento adottato, fondamentalmente basato su un ventaglio di compartecipazioni e addizionali su grandi tributi erariali come Irpef, Ires, Iva, ecc., piuttosto che su tributi propri, da totale irrazionalità circa il *mix* di tributi compartecipati e la variabilità delle relative aliquote di compartecipazione non commisurate nelle varie Regioni ad una puntuale analisi delle differenti funzioni attribuite e dei relativi costi.

Analogamente, nelle proposte di recente avanzate mancano in generale indicazioni riguardo ai temi del federalismo "differenziato" (reso possibile dall'art. 116, comma 3 della Costituzione e avviato, nel suo complesso procedimento di applicazione, dalla Regione Lombardia). In particolare ci si dovrebbe interrogare sulle motivazioni che, sul piano tecnico è prima che politico, dovrebbero essere riconosciute (e sulle garanzie sul lato di un'efficiente gestione delle funzioni già attribuite che dovrebbero essere offerte) per consentire forme di competenze rafforzate per specifiche Regioni (maggiore adattamento delle forme dell'intervento pubblico decentrato alle preferenze locali differenziate, di esternalità positive, di maggiore efficienza delle produzioni decentrate); sulle modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive che devono essere coerenti con il sistema generale di finanziamento/perequazione delle funzioni "normali" delle Regioni a statuto ordinario; sul mantenimento da parte delle Regioni che assumono competenze rafforzate delle proprie responsabilità di solidarietà interregionale; sull'azione di monitoraggio dell'esercizio delle nuove funzioni attribuite e sui meccanismi che, in presenza di un'incapacità delle Regioni di svolgere le funzioni assegnate, devono attivarsi per ricondurre le Regioni inadempienti nell'ambito delle competenze attribuite alle altre Regioni.

Transizione dal sistema attuale di finanziamento degli Enti decentrati a quello riformato e sua manutenzione nel tempo

Il dibattito sul federalismo fiscale in Italia non ha rivolto un adeguato approfondimento anche ad un altro profilo critico, di grande rilievo per l'accettabilità politica della riforma del

federalismo fiscale, quale è quello della dinamica nel tempo dei sistemi di finanziamento e perequazione di Regioni e Comuni.

In particolare, per quanto riguarda le Regioni, andrebbero fissate delle regole che governano l'evoluzione nel tempo:

1. del sistema di finanziamento/perequazione delle funzioni regionali assistite da livelli essenziali (art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione)

1.1. per quanto riguarda la transizione dalla spesa storica alla spesa standard;

1.2. per quanto riguarda le modalità di aggiustamento (in risposta a variazioni nelle basi imponibili e/o dei fabbisogni) una volta conclusa la transizione con il finanziamento integrale dei livelli standard;

2. al sistema di finanziamento/perequazione delle funzioni regionali "autonome" per quanto riguarda le modalità di transizione dalla spesa storica diversificata tra Regioni alla situazione a regime all'interno di un meccanismo perequativo basato sulla capacità fiscale.

Criticità delle informazioni statistiche

Buona parte dei problemi sopra richiamati richiede la disponibilità di informazioni "super partes" sui vari elementi rilevanti per il buon funzionamento delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo (valutazioni delle basi imponibili, dei fabbisogni di spesa, dell'efficienza delle performance locali, ecc.). In questa prospettiva, anche sulla base dell'esperienza internazionale, decisiva è la previsione di un organo tecnico indipendente che sviluppi le stime relative alla finanza decentrata, sul lato della spesa e dei tributi, e proponga periodiche revisioni nelle formule.