



Commissioni riunite:

**1a (Affari costituzionali), 5a (Programmazione economica, bilancio),
6a (Finanze e tesoro)**

Indagine conoscitiva sul disegno di legge: “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

Audizione della Confindustria

Senato della Repubblica, 27 novembre 2008

Prime valutazioni sul DDL in materia di federalismo fiscale

Il ddl prevede la copertura integrale dei servizi essenziali (sanità, assistenza, istruzione ed in parte trasporti) tramite tributi propri delle regioni, compartecipazioni al gettito erariale e trasferimenti perequativi con riferimento ai “costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni”.

Una valutazione compiuta del ddl non è allo stato possibile in carenza di dati quantitativi sulla redistribuzione delle risorse che sarà determinata dall’attuazione del provvedimento.

Sono certamente condivisibili, come conferma il largo consenso finora registrato sul provvedimento, alcuni principi generali di delega che ispirano la bozza di ddl:

- l’**autonomia** viene coniugata con **responsabilità finanziaria**. In questo modo si affronta finalmente il problema del federalismo “incompiuto” di questi anni che ha portato ad una crescita dei costi dei servizi (e della tassazione) senza un innalzamento della loro qualità. Si affronta così il problema di “regolare” l’autonomia fiscale di Regioni ed Enti locali, individuando forme di prelievo che appaiono, in linea di massima, condivisibili;
- si pone grande attenzione al tema dell’**accountability**. Fattore centrale per declinare concretamente il principio di responsabilità. Nel ddl sono evidenziate soluzioni per avviare gradualmente un percorso riformatore che porti a una seria e concreta misurazione dell’operato degli amministratori locali;
- viene individuato un **equilibrato meccanismo di perequazione verticale** (integrale solo per le spese relative ad alcuni basilari diritti di cittadinanza come salute, istruzione, assistenza) **garantito dallo Stato**. Il tema della solidarietà assume così la rilevanza strategica da più parti invocata e che non sembrava così netta nelle prime versioni del ddl;
- in parallelo alla questione della perequazione verticale delle risorse finanziarie, il ddl correttamente pone il tema della **garanzia del rispetto dei livelli essenziali di assistenza, sanità ed istruzione** che, ai sensi della prima parte della Costituzione relativa ai diritti fondamentali del cittadino, vanno assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;
- grande enfasi viene posta sul **superamento del criterio della spesa storica** introducendo il principio che la definizione del fabbisogno da finanziare sia connesso all’individuazione di **costi standard**. E’ questo un punto fondamentale per assicurare la necessaria efficienza della spesa pubblica. Finalmente, oltre alla necessaria attenzione ai meccanismi fiscali di copertura delle spese, il ddl ha il grande merito di porre la questione di “cosa sia corretto finanziare e secondo quali costi”. Si tratta di un’operazione di grande complessità ma certamente l’aver stabilito tale principio pone basi corrette per l’attuazione dell’intero sistema di federalismo fiscale.

Anche il **metodo del confronto continuo fra Governo, Regioni ed Enti locali** appare un punto di forza del percorso di messa a punto di questa delicata riforma.

E' infatti necessario porre oggi le premesse perché il federalismo fiscale risulti una riforma condivisa e venga in futuro realizzato mediante un percorso attuativo virtuoso e non conflittuale.

E' però opportuno richiamare l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sull'esigenza di assicurare il rispetto di alcuni punti fermi. Si tratta di linee guida che sarà indispensabile applicare nella lunga fase di attuazione del ddl (si prevede infatti un periodo massimo di 24 mesi per l' approvazione definitiva dei decreti delegati).

1. Innanzitutto, va rafforzata **la garanzia di tenuta degli equilibri finanziari e di non superamento degli attuali già elevati livelli di spesa e di pressione fiscale**. Nel ddl viene previsto che l'attuazione del federalismo fiscale "deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita" Tali impegni fanno però riferimento ai **saldi** di finanza pubblica, mentre tale formulazione il linea di principio non esclude che si possa spendere e tassare di più.

Occorre, invece, tornare ad una formulazione chiaramente vincolante sulla spesa per porre le condizioni affinché – nel medio periodo – si possa ridurre la pressione fiscale.

2. Nel ddl si prevede che la spesa venga tendenzialmente parametrata ai costi standard e sono previsti meccanismi di premialità/sanzionatori per gli enti che non rispettino gli obiettivi (ancorati non solo al rispetto degli obiettivi di equilibrio economico-finanziario ma anche alla mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione).

Al riguardo sembra opportuno essere fin d'ora consapevoli circa la complessità e l'impegno richiesti dal compito di definire un sistema informativo che generi veri costi standard in senso efficiente. Affidandosi soprattutto a meccanismi sanzionatori ex post - alla lunga di dubbia applicabilità sul piano politico - si corre il rischio di ripetere su scala più vasta l'esperienza in gran parte negativa della finanza decentrata sanitaria.

Un punto cruciale è costituito infatti dai Livelli Essenziali di Assistenza. L'esperienza in materia di sanità mostra che oggi siamo purtroppo ben lontani da una situazione in cui la definizione dei Lea sia affiancata da una valorizzazione economica, in senso efficiente, degli stessi. Nell'ambito dei meccanismi di finanza derivata, garantire i Lea significa sostanzialmente individuare un fabbisogno di risorse "contrattato" fra Stato e Regioni al di fuori di valori di riferimento individuati su basi oggettive e di ogni logica di attenzione all'efficienza ed all'efficacia (sanitaria, assistenziale, , , ,) degli outcome generati.

Uno dei più importanti risultati del federalismo fiscale dovrebbe invece essere quello di poter valutare l'operato degli amministratori locali rispetto parametri, dati, confronti che rendano oggettive le responsabilità.

Occorre pertanto realizzare un effettivo sistema informativo unico di monitoraggio e controllo delle entrate e delle spese, che superi le attuali frammentazioni locali e sia fondato su regole contabili e di bilancio uniformi. Attualmente mancano nel nostro sistema istituzionale meccanismi di valutazione della qualità degli outcome di servizio generati. Non appaiono infatti sufficienti a tali fini i due organismi previsti dal ddl, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica e la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il nuovo assetto istituzionale prevede che i dati finanziari che saranno utilizzati ai fini della predisposizione dei decreti delegati, soprattutto per quel che concerne il meccanismo della perequazione e la definizione dei costi standard, continuino a provenire unicamente dalle Regioni e dagli Enti locali. I rischi principali sono:

- **che il passaggio dal sistema della spesa storica a quello dei costi standard sia solo formale e che, di fatto, si perpetui il sistema attuale a più di lista**, centrato sulla copertura assoluta ed integrale della spesa storica;
- **che l'assenza di un governo dei meccanismi economici** soprattutto dei sistemi sanitari di molte Regioni (in particolare del Centro Sud) **porti alla crescita della spesa senza l'aumento della qualità**, alla generazione di nuovo disavanzo/tassazione, secondo un trend di "abbandono" di larga parte della popolazione in relazione a diritti primari dei cittadini.

3. Occorre **mantenere l'unità del sistema tributario**, rispettando due principi fondamentali: escludere ogni possibilità di accertamenti concorrenti di diversi enti di governo sulla stessa base imponibile; lasciare allo Stato la definizione e l'accertamento della base imponibile, ogni qualvolta questa travalichi la dimensione strettamente regionale.

Molto opportunamente, con riguardo al sistema di gestione dei tributi e delle compartecipazioni la delega (art. 19) contempla la:

- a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri diservizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;*
- b) definizione con apposita e specifica convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.*

Al riguardo sarebbe opportuno specificare meglio che, come appare implicito nello spirito della norma e dalla preoccupazione a cui vuole rispondere, che i

previsti organismi su base regionale di gestione unificata dell'accertamento e della riscossione unificata dei tributi abbiano competenza su *tutti* i tributi regionali e locali, non solo su quelli compartecipati.

Occorrerebbe inoltre prevedere le forme di coordinamento nella definizione e l'accertamento della base imponibile, ogni qualvolta questa travalichi la dimensione strettamente regionale.

Il sistema delle entrate delle Regioni dovrà comprendere un paniere appropriato di tributi propri e di addizionali sui tributi nazionali controllato e gestito in piena autonomia. Per quanto riguarda la ripartizione tra le Regioni delle entrate dei grandi tributi nazionali, l'Iva appare, per le sue caratteristiche, strumento più adatto a finanziare la perequazione, mentre l'Irpef meglio si presta a rendere più diretto il nesso tra chi paga e riceve le prestazioni pubbliche, ad esempio per la sanità e l'istruzione.

Quanto all'Irap, in attesa del suo superamento come previsto dal ddl stesso, pur mantenendone la natura di tributo ripartito su base regionale, va salvaguardata l'unitarietà della definizione della base imponibile e dell'accertamento, mantenendo allo Stato le relative responsabilità. Le Regioni potrebbero decidere le aliquote e anche l'eventuale esenzione di componenti della base imponibile (per esempio, il costo del lavoro).

4. Alla perequazione devono pienamente partecipare anche le **regioni a statuto speciale**, che attualmente ricevono contributi pro-capite mediamente superiori del 50 per cento a quelli delle Regioni ordinarie, del tutto slegati dalla capacità fiscale. Tale trattamento non appare più giustificato in un sistema di governo compiutamente federale. Il DDL prevede è vero che anche tali Regioni concorrono agli obiettivi di perequazione, ma nei limiti dei rispettivi statuti.
5. Il processo di decentramento deve poi **muovere dal trasferimento delle funzioni, e delle relative spese, non delle fonti di entrata**. Infatti, partendo dalle entrate si rischia di non solo incoraggiare l'aumento della spesa pubblica in quelle regioni la cui capacità fiscale eccede il fabbisogno per le spese, ma anche di compromettere la stabilità delle finanze statali. Non si può dimenticare, al riguardo, che il bilancio dello stato resta in disavanzo e che non vi sono risorse libere da trasferire. Solo legando il trasferimento delle entrate al trasferimento delle funzioni di spesa, si garantisce che ogni azione di decentramento corrisponda alla cancellazione di una voce di spesa a livello centrale. In generale, il federalismo non può indebolire la responsabilità collettiva per il servizio del debito pubblico e la copertura delle spese per i servizi pubblici statali e il sistema previdenziale.
6. L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe andare di pari passo con quella del **federalismo istituzionale**, sia completando e dando piena attuazione al

Titolo V vigente, sia ragionando su una revisione di alcuni punti dello stesso Titolo V. Al riguardo un tema importante appare la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera delle Regioni, deputata allo svolgimento di un ruolo di coordinamento e raccordo tra i livelli di governo nel nuovo sistema federale di ripartizione dei poteri. Sarebbe inoltre importante alleggerire la lunga gerarchia di enti di governo territoriale, **abolendo le Province**.

7. Per un buon funzionamento del federalismo fiscale è importante che vi sia **chiarezza su chi fa cosa** tra i vari livelli di governo e che, perciò, non sia troppo estesa l'area delle competenze concorrenti tra più livelli. Quanti più livelli di governo hanno competenza su una stessa materia, tanto più diventa difficile tenere ferme le precise responsabilità di ciascuno. Il tutto naturalmente a danno sia del contenimento della spesa pubblica sia del sistema delle imprese: il rallentamento dei processi decisionali determina, infatti, un conseguente rallentamento dei processi autorizzativi, aumentando così l'incertezza per le imprese che devono operare o fare investimenti.

Rimane poi sempre aperto il problema che andrebbero riportate al livello nazionale esclusivo la competenza per le reti nazionali di energia, trasporto e comunicazione, l'ordinamento delle professioni, la sicurezza del lavoro e dei prodotti, la regolamentazione dei mercati e la politica di concorrenza. Si tratta di materie che evidentemente non sono di competenza di una legge ordinaria quale quella in questione, e che attengono al federalismo istituzionale, ma che tuttavia rivestono importanza cruciale per la implementazione di un buon federalismo.

8. Con la riforma federalista si deve cogliere l'occasione per **ridare efficienza all'intera Pubblica Amministrazione**. Dovrebbe quindi anche essere l'occasione per ripensare le giurisdizioni degli enti di governo locale in relazione alle competenze e alle dimensioni ottimali necessarie per i compiti loro assegnati. Questo, ad esempio, può significare dover rivedere geografia e compiti dei piccoli e comuni, o organizzare determinati servizi in comune tra più enti. Massima attenzione va dedicata a impedire una proliferazione incontrollata delle leggi e dei provvedimenti amministrativi. I benefici del federalismo derivano dalla differenziazione, ossia dalla possibilità di dare risposte diverse alle esigenze dei vari territori, ma vanno evitate differenziazioni artificiose che sarebbero fonte di confusione e renderebbero più complessa la valutazione comparativa dei risultati. Laddove le esigenze sono le stesse è auspicabile che siano eguali le norme e gli adempimenti amministrativi in capo ai cittadini e alle imprese.