

GLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI DEL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI NON RICONDUCIBILI ALLA LETT. M)

di Gaetano Stornaiuolo
13 marzo 2009

Nel comma quarto dell'art. 119 del nuovo Titolo V della Costituzione viene enunciato il principio della sufficienza delle risorse: " le risorse derivanti… consentono ai… di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". L'art. 2, comma 1, lett. e) del disegno di legge delega Calderoli (d'ora in poi D.d.I.) esprime una norma, a mio parere, simile quando afferma che "le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di Regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

Come si vede non ci sono distinzioni o classificazioni tra le varie funzioni per la copertura integrale (non della spesa storica) del "normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

Questa norma, tuttavia, sembra subito contraddetta da altre norme presenti nello stesso D.d.I. Calderoli. Per le spese relative alle competenze non riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 117, lettera m) e p), il D.d.I. Calderoli approvato al Senato nel comma 1 dell'art. 8 afferma: "L'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2) è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi". Ciò significa che l'aliquota dell'addizionale all'Irpef è scelta in modo da garantire che la Regione "media" riesca a compensare i trasferimenti soppressi, senza necessità di trasferimenti perequativi.

Le Regioni con Pil pro capite inferiore alla media, pur applicando un'aliquota standard sulla base imponibile dell'addizionale Irpef, avranno bisogno di quote del Fondo perequativo per finanziare l'esercizio delle competenze diverse da quelle concernenti le prestazioni essenziali. Il meccanismo della perequazione della capacità fiscale, così come prevede il D.d.I., ha, però, una controindicazione: le Regioni più "povere" in termini di Pil pro capite non sono in grado anche con le quote del Fondo perequativo di raggiungere la somma dei trasferimenti soppressi.

Alcune ricerche e lavori effettuati in questi mesi (Corte dei Conti, SVIMEZ, Regione Calabria, ISSFRA, ecc.) hanno permesso di verificare gli effetti potenziali della normativa inserita nel D.d.I. Calderoli. Queste verifiche, pur partendo da dati di base dei trasferimenti della Bassanini e dei trasferimenti relativi ai fondi ex perequativi della legge 549/1995, in parte diversi negli ammontari, tuttavia indicano univocamente che l'applicazione del meccanismo della perequazione della capacità fiscale provocherebbe una diversa redistribuzione interregionale della spesa nei settori agricoltura, turismo, attività produttive, cultura, commercio, ambiente, tutela del territorio ecc.: i trasferimenti, si ridurrebbero al Sud a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord(1).

Nella sostanza, si è ben lontani dall'assicurare quella perequazione della capacità fiscale prevista dal quarto comma dell'art. 119 della Costituzione e dall'art. 2, comma 1, lett. e) del D.d.I. Calderoli, necessaria a garantire uno standard di prestazioni anche per le funzioni non ritenute essenziali.

Penso che riduzioni della spesa pro capite possono essere sicuramente giustificate e opportune per evitare sprechi e inefficienze delle Regioni del Sud (che ci sono), ma quello che deve preoccupare è che con l'applicazione dei meccanismi di finanziamento e di perequazione fiscale approvati nel D.d.I. vengano eliminati anche i criteri, che sono stati alla base di politiche di sviluppo, applicati negli anni precedenti e presenti in ogni paese quando esistono divari e dualismi economici, come in Italia.

Il "Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale", del quale lo scrivente è membro, ha proposto una modifica del D.d.I. nel punto relativo al finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lett. m), che, da un lato, mantenga il riferimento della perequazione alla capacità fiscale della Regione "media" (come nel D.d.I. Calderoli) che consente a tale Regione "di finanziare integralmente la propria spesa storica", ma che, dall'altro lato, quantifichi la spesa storica al netto dei trasferimenti dell'ex fondo perequativo della Legge

549/1995.

In particolare, la modifica indicata dal nostro Gruppo di lavoro propone che si provveda ad una valutazione esplicita e prioritaria dei contenuti dei programmi di trasferimento della Legge 549/95: quando le somme inserite nell'ex fondo perequativo riguardano spese relative a servizi essenziali della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione, è evidente che le modalità del finanziamento devono essere assimilate alle funzioni essenziali e quindi con una percentuale di copertura pari al 100%. Quando, invece, nel fondo ex perequativo sono presenti trasferimenti con contenuti di sviluppo territoriale, legati agli obiettivi di riduzione dei forti differenziali strutturali, economici e sociali, si ritiene che tali fondi debbano essere inseriti tra quelli che dovranno finanziare gli obiettivi previsti dal comma quinto dell'art. 119 del nuovo Titolo V della Costituzione. A questa proposta non risulta che venga opposta un'obiezione di merito in sede di Commissioni parlamentari, ma solo un'obiezione circa l'opportunità di inserirla nel D.d.L., visto che il suddetto fondo è finanziato dall'IRAP, per la quale non sono previste modifiche nello stesso documento. In realtà la lettura dell'art.8, comma 1, lett. d) del D.d.L. fa sorgere più di un motivo di preoccupazione. In esso si afferma che: a) l'IRAP rimane una fonte di finanziamento delle funzioni essenziali, riducendo, così, i margini di utilizzo per la copertura del fondo ex 549/95; b) l'IRAP, inoltre, è un'imposta che sta subendo un processo di ridimensionamento che la condurrà all'estinzione. Queste due osservazioni spiegano ulteriormente le preoccupazioni di una mancata copertura del fondo in oggetto, per cui occorrerebbe che in sede di discussione e di approvazione del D.d.L. da parte della Camera venga richiesta una qualche forma di "clausola di garanzia" con la quale si preveda che, nelle more del processo di ridimensionamento e di riduzione del ruolo dell'IRAP, si provveda ad utilizzare altri strumenti fiscali (addizionali o compartecipazioni) che permettano il finanziamento del fondo ex 549/95.

(1) Della verifica proposta, riportiamo in estrema sintesi alcune conclusioni. I trasferimenti si ridurrebbero di oltre un miliardo di Euro al Sud per una quota che passa dal 46% al 27% del totale, a vantaggio delle Regioni del Centro - Nord, dove la quota passerebbe dal 54% al 72%. La Regione più penalizzata risulta la Calabria che passerebbe da una percentuale di trasferimenti vigenti pari al 10,5% ad un valore del 3,9% dopo l'applicazione del meccanismo descritto. I dati derivano dall'indagine della SVIMEZ - Regione Calabria, pubblicata nel "Quaderno SVIMEZ" n. 12, del dicembre 2007.