

Il federalismo fiscale è una strada da percorrere

di Alfonso Rubinacci – in pubblicazione sul numero di marzo 2009 di “Tuttoscuola”

Federalismo fiscale: mancano i numeri

Il 22 gennaio 2008 il Senato ha dato il primo via libera al disegno di legge delega sul federalismo fiscale che deve percorrere un lungo tragitto: alla Camera, di nuovo al Senato ed infine ancora alla Camera.

Le modalità di discussione nell'Aula del Senato sono la testimonianza concreta di un approccio politico corretto di realizzare una riforma con un consenso che prescinde dalle contingenti maggioranze parlamentari e un segno inequivocabile dell'apertura di una nuova importante stagione di riforme.

Il disegno di legge stabilisce l'autonomia d'entrata e di spesa di Regioni, Province e Comuni, anche se il quadro complessivo delineato lascia aperte alcune questioni centrali, la più importante delle quali è rappresentata dal conto economico che condiziona l'esito complessivo della riforma.

Molte delle variabili da cui dipenderanno gli equilibri finanziari e distributivi del federalismo (livelli essenziali delle prestazioni, costi standard, funzioni fondamentali degli enti locali) non sono ancora chiaramente identificate in quanto come ha dichiarato, nel suo intervento al Senato, il Ministro Tremonti sono in *“gioco un numero elevatissimo di variabili... ed è difficile fare oggi delle simulazioni”* sugli effetti finanziari della riforma che potranno essere fatti soltanto con i decreti attuativi. La definizione dell'entità degli effetti finanziari ha concluso Tremonti sarà aperta al contributo delle forze politiche, delle Regioni e degli enti locali e molto dipenderà dalle modalità con cui saranno definiti i costi standard.

Il progetto di legge è, in concreto, una delega quasi senza limiti perché non appaiono sufficientemente definiti i criteri direttivi che il Parlamento ha dato al Governo per “scrivere” le norme delegate di federalismo fiscale. E' un modello fatto d'ipotesi di combinazioni tributarie senza cifre né percentuali.

La struttura della delega, inoltre, non consente una chiara ricognizione delle disposizioni in essa contenute, necessarie per definire un quadro delle possibili implicazioni territoriali, non solo nella fase di transizione ma anche con il federalismo a regime.

Sussiste, perciò, il pericolo che le scelte fondamentali, assunte con il ricorso a negoziati politici, siano esposte al rischio di compromettere l'equilibrio generale del sistema, pur di avere un consenso diffuso delle forze politiche.

Questa incertezza non deve indurre a pensare che sarebbe meglio lasciar stare il federalismo che costituisce una “*chance*” insostituibile per contrastare - come ha detto recentemente il Presidente della Repubblica - un “...*impoverimento culturale e morale della politica*” a livello delle classi di governo locale.

Federalismo fiscale: classificazione delle spese

Il dibattito nelle Commissioni di merito ed in Aula ha consentito di migliorare i contenuti del testo presentato dal Governo, con l’inserimento, tra l’altro, della previsione della Commissione bicamerale per esprimere i pareri sui decreti legislativi delegati e dell’obbligo per il Governo di presentare insieme al primo decreto delegato, una relazione di carattere finanziario, con l’indicazione delle possibili ripartizioni di risorse tra Stato e Regioni.

Il disegno di legge prevede una ripartizione dei comparti di spesa articolata sulle competenze regionali e in conformità a tale ripartizione definisce le regole di finanziamento. In particolare il Governo dovrà classificare le spese secondo il tipo di competenza regionale (concorrente e residuale) distinguendo fra: spese “essenziali” riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione; spese non “essenziali” non riconducibili al vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni e spese “speciali” finanziate con i contributi speciali e con i finanziamenti dell’Unione Europea. Le prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sono riferite solo alla sanità, assistenza e istruzione e l’entità del loro finanziamento non è più definito con il criterio della spesa storica, ma con quello della spesa standard da cui dipenderà la distribuzione delle risorse tra territori ed Enti. In particolare la spesa da finanziare sarà determinata sulla base dei costi standard dei diversi servizi e del fabbisogno standard dei territori.

L’articolo 8 prevede, infatti, l’adeguamento delle regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle Regioni, fissando principi e criteri direttivi concernenti diversi aspetti: classificazione delle spese connesse alle materie di competenza legislativa regionale; correlazione tra costi standard e livelli essenziali delle prestazioni fissati con legge statale da erogarsi in condizioni d’efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; limitazione dell’utilizzo della compartecipazione ai soli casi in cui occorre garantire il finanziamento integrale delle funzioni.

Il finanziamento dell’istruzione: previsioni e problemi

Per alcune materie, tra le quali è compresa l’istruzione, al fine di garantire un’integrale copertura finanziaria all’erogazione del servizio su tutto il territorio nazionale, l’attuale articolo 8 classifica le competenze legislative regionali ed in funzione di tale classificazione, prevede distinte modalità e quantità del loro finanziamento.

E' utile rilevare che il contenuto del comma due, accolto durante la discussione e l'esame del provvedimento in Aula, costituisce un vincolo per il legislatore delegato laddove è previsto 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 alla lettera a), numero 1”*, e che nell'istruzione, come previsto dal comma terzo dello stesso articolo, rientrano *“le spese per i servizi e le prestazioni inerenti l'esercizio del diritto allo studio”* e le spese *“per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti”*.

La previsione relativa a quest'ultima categoria trova un completamento nel principio generale codificato nell'articolo 7 dello stesso testo laddove è affermato che *“...le Regioni dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza”*.

Il predetto terzo comma richiama la correlazione tra il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e l'attribuzione di risorse, mentre, per le funzioni legislative che l'articolo 117 della Costituzione riconosce di competenza delle Regioni, dovrebbero trovare applicazione le regole, i criteri e le modalità di finanziamento indicate dall'articolo 7 del testo legislativo in corso d'approvazione, attuativo dell'articolo 119 della Costituzione.

Le modifiche introdotte sono finalizzate a contrastare il pericolo che taluna delle attività poste in essere dalle Regioni in attuazione della “funzione” istruzione potesse essere considerata estranea al “perimetro” dei livelli essenziali e perciò non concorrente alla determinazione del costo standard.

In via generale, dunque, si tratta non soltanto delle spese attinenti alle prestazioni inerenti al diritto allo studio, inteso nel suo significato più ampio, da garantire nel rispetto dei costi *standard* associati ai LEP definiti in sede statale, ma anche delle spese per i servizi e per lo svolgimento di tutte le altre funzioni legislative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti.

In concreto, per fare alcuni esempi, sono certamente compresi nella “funzione” istruzione, oltre alle sezioni primavera, alla scuola dell'infanzia, etc., anche i percorsi sperimentali d'istruzione e formazione professionale. Infatti, l'articolo 64, comma 4 bis del decreto legge 25 giugno, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 ha ridefinito e chiarito che *“L'obbligo d'istruzione si assolve anche nei percorsi d'istruzione e formazione di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali d'istruzione e formazione professionali di cui al comma 624 del presente articolo”*.

La modifica introdotta rafforza il riconoscimento dell'obbligo dello Stato di individuare all'interno dell'ordinamento vigente i livelli essenziali delle prestazioni per l'istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale.

Ciò contribuirebbe a rafforzare la prospettiva di estensione di finanziamento anche all'istruzione e alla formazione professionale, attribuita alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, che costituisce un ambito specifico all'interno del più generale settore dell'istruzione.

Qualora le spese connesse alle attività indicativamente enucleate dovessero essere considerate estranee al perimetro dei livelli essenziali e perciò non concorrenti alla determinazione del costo standard sussisterebbe la necessità di modificare il contenuto del terzo comma almeno sostituendo le parole "funzioni amministrative" con "funzioni legislative".

L'attuazione del Titolo V propedeutica al federalismo fiscale

La messa a regime del federalismo fiscale rende ancora più pressante l'urgenza dell'applicazione del Titolo V. Quanto più è precisa e congrua la definizione delle competenze regionali in materia d'istruzione prima dell'entrata in vigore della legge sul federalismo fiscale, tanto meglio si potrà comprendere l'esatto ambito delle spese regionali da collocare all'interno della categoria di cui all'art. 8, comma 1, lett. b, e dunque da sostenere secondo i relativi strumenti di finanziamento previsti nel disegno di legge.

In questa prospettiva si colloca la proposta di Accordo-Quadro fra Stato e Regioni per l'attuazione del Titolo V della Costituzione, trasmessa il 13 novembre 2008 ai Ministri Gelmini e Fitto dal Presidente della Conferenza delle Regioni Errani per "*l'ulteriore fase istruttoria*", a cui il ministro Fitto ha dato seguito, riattivando lo scorso 10 febbraio il confronto tecnico in sede di Conferenza Unificata.

Un processo di trasferimento di competenze così ampio, in un ambito - quello dell'Istruzione - così delicato per il futuro del nostro Paese, deve poter far leva su di un'amministrazione centrale che se da un lato si alleggerisce di funzioni operative, dall'altro potenzia le sue funzioni di indirizzo, governo, monitoraggio, di ispezione e intervento correttivo, sull'intero sistema nazionale dell'Istruzione. Il Ministero non può farsi trovare impreparato e sarebbe saggio sin da ora investire le risorse necessarie per strutturare i nuovi assetti organizzativi, nuovi ambiti di responsabilità per governare tali funzioni, e per formare nuove professionalità.

Una cosa appare chiara, e sarebbe opportuno che lo fosse anche per il decisore politico: quale che siano le scelte operative su come riallocare le competenze lungo la filiera istituzionale, è certo che occorrerà investire sin da subito sugli assetti organizzativi delle attuali amministrazioni, centrali e locali, sulle nuove tecnologie della cooperazione, e su di una nuova classe dirigente, perché si creino le condizioni di funzionamento organizzativo e di assunzione di responsabilità, per governare un sistema dell'istruzione che richiederà capacità e competenze più elevate.