

Decreto Regioni ed altro: a che punto siamo nel mare tempestoso dell'attuazione della legge 42 sul federalismo fiscale

di Marco Causi

su www.marcocausi.it – 28 marzo 2011

L'approvazione del decreto sulla finanza regionale e sulla sanità, avvenuta giovedì 24 marzo con l'astensione dei parlamentari PD in Commissione bicamerale, ha rilanciato la discussione pubblica e politica sull'attuazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Proviamo a fare il punto, partendo dal decreto sulle Regioni e cercando poi di dare uno sguardo complessivo.

In sintesi: il decreto sulle Regioni è stato profondamente modificato durante l'iter parlamentare per iniziativa del PD e delle stesse Regioni, e questo ci ha convinto all'astensione; ma l'architettura della riforma resta ancora zoppicante, barocca e incompleta.

Per modificare un giudizio complessivamente negativo sarà necessario ritornare sul decreto relativo ai Comuni e affrontare una nuova complicata fase di lavoro per ricucire tutti i "pezzetti" del sistema finora messi in campo e per armonizzarli, soprattutto sul versante della costruzione dei fondi perequativi previsti dalla legge.

1. Le modifiche al decreto Regioni

Nella versione originaria, che aveva già ottenuto il via libera dalla Conferenza delle Regioni, era prevista una fase transitoria durante la quale procedere alla fiscalizzazione degli attuali trasferimenti statali fissando a livello nazionale un'adeguata aliquota di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef. Non si prevedeva però alcun meccanismo di riequilibrio, e si rimandava la perequazione ad un futuro fondo perequativo a partire dal 2014.

Per iniziativa del PD, delle sue proposte e dei suoi emendamenti, il Governo e la maggioranza hanno accettato un completo riallineamento al primo gennaio 2013 della fiscalizzazione dei trasferimenti tramite addizionale Irpef e dell'avvio del nuovo sistema di finanziamento e di perequazione a regime. Ciò garantisce, da un lato, un avvio più equilibrato e ordinato del nuovo sistema, e dall'altro lato le Regioni con territori aventi minore capacità fiscale. Il disallineamento, infatti, avrebbe determinato una situazione per la quale durante la fase transitoria (almeno due anni, se non di più, considerando la storia amministrativa italiana) ciascuna Regione avrebbe trattenuto sul proprio territorio il gettito dell'addizionale Irpef, senza nessun riequilibrio e con una forte sperequazione territoriale a causa delle rilevanti differenze nella distribuzione delle basi imponibili.

Il nuovo fondo perequativo è disegnato sul concetto di fabbisogno standard e non su quello di capacità fiscale e dovrà, a partire dal 2013, garantire il finanziamento integrale delle spese per sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale (parte in conto capitale) e delle altre materie che ricadono sotto la "coperta" della lettera m) dell'articolo 117 della Costituzione. Ci saranno cinque anni di tempo per la convergenza, in questi settori, dalla spesa storica ai fabbisogni standard. Anche in questo punto del decreto (art. 11) è stato accolto un emendamento PD.

Per definire i fabbisogni standard occorre partire dai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e uno dei difetti del decreto originario era l'assenza, appunto, di ogni riferimento ai Lep. Le modifiche

introdotte in Commissione bicamerale su iniziativa PD sono state rilevanti, contenute in un nuovo intero articolo, il n. 9. Poiché la fissazione dei Lep è demandata a legge dello Stato, e i decreti di attuazione della legge 42 non possono ad essa sostituirsi, l'ostacolo è stato affrontato facendo tutti i passi avanti possibili. Primo, è stata definita una metodologia per la fissazione dei Lep nei settori che ne sono ancora privi (assistenza, istruzione, trasporti pubblici locali, eventuali altri settori). Per ciascun settore saranno individuate macro-aree omogenee per i servizi offerti e definiti indicatori di costo standard, di livello delle prestazioni, di appropriatezza, oltre che indicatori per il monitoraggio e la valutazione. Secondo, si impegna il Governo a emanare un Dpcm di ricognizione dei Lep esistenti. Terzo, fino alla legge (leggi) statali che determineranno i Lep la stima dei fabbisogni standard è legata ai livelli di servizio da erogare, stabiliti tramite intesa in Conferenza unificata. Quarto, si attiva un processo di analisi per la stima dei fabbisogni standard e dei Lep, con ricadute nell'ambito del processo di decisione della finanza pubblica (legge di stabilità e disegni di legge ad essa collegati).

Grazie all'insieme di queste condizioni, il fondo perequativo per i servizi essenziali delle Regioni, che verrà finanziato da una compartecipazione all'Iva, ha tutte le caratteristiche per essere migliore di quello preesistente, nato dal decreto legislativo 56 del 2000.

E' stata introdotta nel decreto una clausola di salvaguardia con riferimento ai tagli disposti sulle Regioni dalla manovra estiva del 2010. Sarà assicurata, dall'anno 2012, alle Regioni che rispettino il patto di stabilità interno la revisione dei tagli del decreto-legge n. 78. Qualora le condizioni della finanza pubblica non lo consentissero, un tavolo Governo-Regioni definirà entro il primo gennaio 2013 un nuovo quadro di attuazione del federalismo da realizzare tramite nuovi provvedimenti legislativi.

Il riallineamento delle scadenze al 2013 comporta il blocco delle addizionali Irpef regionali fino al 2013. Sia l'addizionale Irpef "obbligatoria" (quella che servirà per la fiscalizzazione degli attuali trasferimenti) sia quella discrezionale partiranno dal 2013.

Grazie agli emendamenti PD, inoltre, l'esenzione dalla maggiorazione dell'addizionale Irpef (oltre lo 0,5 per cento nella componente discrezionale) è stata estesa a tutti i redditi. Il primo scaglione Irpef corrisponderà, quindi, a una no tax area sulle maggiorazioni dell'addizionale per tutti i contribuenti.

La versione iniziale del decreto non diceva nulla sul livello di riduzione delle differenze da raggiungere nell'altro fondo perequativo, quello legato ai servizi non essenziali. Accogliendo la proposta PD, la versione finale del decreto stabilisce che la perequazione "incompleta" sulle capacità fiscali, che si riferisce ai servizi non essenziali e alle funzioni non fondamentali, dovrà ridurre per almeno il 75 per cento le differenze tra le Regioni.

Il criterio di territorialità basato sul luogo del consumo per la ripartizione della compartecipazione regionale Iva sarà applicato solo previa verifica della effettiva disponibilità di informazioni affidabili sulla distribuzione tra territori regionali dell'ammontare delle vendite effettuate nei confronti di consumatori finali e della corrispondente imposta Iva incassata. Si terrà inoltre conto dell'Iva versata dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti non obbligati alla redazione del quadro VT, che rappresenta un terzo dell'Iva totale e che altrimenti non sarebbe stata considerata.

Le altre proposte avanzate dal PD e accolte nella stesura finale del decreto sono le seguenti:

- ◆ Il fabbisogno sanitario nazionale sarà definito per il triennio successivo anziché per un solo anno, dando maggiore certezza alle Regioni e mantenendo una coerenza con l'attuale Patto per la salute.
- ◆ È stato rivisto il sistema di finanziamento delle Province, che è ora meglio definito e fornisce maggiori certezze sulle risorse e sulla perequazione.
- ◆ Sono state inserite specifiche misure per il finanziamento delle città metropolitane.
- ◆ È stata data attuazione alla delega sull'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
- ◆ È stato rafforzato il controllo sul processo attuativo: ogni Dpcm previsto dal decreto sarà corredato della relazione tecnica e sottoposto al parere parlamentare.

2. Aspetti critici del decreto Regioni

Alcune proposte del PD non sono state, invece, accolte e rappresentano elementi di criticità su cui sarà necessario ritornare in vista della scadenza del primo gennaio 2013.

Non ci convince, in primo luogo, la possibilità concessa alle Regioni di utilizzare l'aumento fino allo 0,5 per cento dell'addizionale Irpef per finanziare riduzioni dell'Irap. Ciò rischia di indurre pericolose dinamiche di concorrenza fiscale fra le Regioni e, in ogni caso, uno svantaggio per le Regioni del Sud, che in molti casi subiscono già una fiscalità locale svantaggiosa al confronto con quella dei territori più ricchi del paese.

Non sono state accolte, poi, le nostre proposte in materia di sanità, le quali peraltro erano state interamente ricavate dal parere emanato con larga maggioranza dalla Commissione sanità del Senato:

- ◆ Introdurre fra i parametri di riferimento dei costi standard indicatori di tipo socio economico, con la prioritaria finalità di contribuire alla razionalizzazione e alla modernizzazione delle reti di offerta tramite adeguati investimenti.
- ◆ Sciogliere l'ipocrisia di definire il fabbisogno standard con lo stesso termine con cui si definisce la quota di riparto.
- ◆ Arricchire il sistema informativo della sanità (NSIS) dei dati relativi ai percorsi di cura individuali, con procedure che garantiscano la privacy, come primo passo per una più efficace valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi sanitari.

Infine, resta nel decreto un'ambiguità sulle modalità con cui distinguere i trasferimenti e le spese storiche delle Regioni fra ciò che è relativo ai servizi essenziali e alle funzioni fondamentali e ciò che non lo è. Questa ambiguità va sciolta, poiché la legge indica chiaramente che la perequazione sulla prima categoria avviene tramite il fondo perequativo poco sopra delineato, mentre la perequazione via addizionale Irpef vale solo per la seconda categoria. Poiché il Governo ha accolto una osservazione al parere sullo schema di decreto, è auspicabile che si trovi già nei prossimi giorni,

da oggi alla stesura definitiva del decreto per la sua approvazione definitiva in Consiglio dei Ministri, un'adeguata formulazione tecnica per superare il problema.

3. Resta ancora molto da fare: la riforma è ancora incompleta, ma soprattutto zoppa e ambigua negli aspetti decisivi legati alla perequazione

La clausola di salvaguardia sui tagli della manovra del Dl 78 proposta dal PD e accettata da Governo e maggioranza sul decreto Regioni è analoga a quella che avevamo presentato più di un mese fa in occasione dell'esame parlamentare del decreto Comuni. Visto che l'opinione del Governo si è modificata, è urgente e necessario tornare sul decreto Comuni ed estendere anche ai Comuni la clausola di salvaguardia.

L'intreccio fra evoluzione della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale non va sottovalutato. E' chiaro che la crisi economica scoppiata nel 2008 ha reso doppiamente difficile la riforma dei rapporti finanziari fra Stato, Regioni e autonomie locali, ed è chiaro che il PD non intende, su questo terreno, muoversi in modo demagogico. D'altra parte, dietro l'attuazione della legge 42 c'è la riscrittura di un patto nazionale per il finanziamento di importanti servizi di welfare, e su questo non ci possono essere ipocrisie. Non possono gli enti locali e le Regioni addossarsi la responsabilità per aumenti di imposte e riduzioni di servizi che dovessero, se necessario, derivare da una più generale decisione sulle condizioni della finanza pubblica e sulle scelte di politica economica del paese, dentro i vincoli europei.

E' da questa ipocrisia che devono uscire Tremonti e la Lega, accettando un vero confronto inter-istituzionale Stato-Regioni-autonomie dentro il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica. Fissare obiettivi di servizio e fabbisogni standard deve diventare un compito ordinario, annuale, del processo di decisione di finanza pubblica, in modo che ci sia coerenza fra risorse disponibili e servizi che si possono con quelle risorse erogare, senza determinare aumenti della pressione fiscale né dislivelli insopportabili fra territori ad ampia e meno ampia base fiscale locale.

L'esito di un aumento della pressione fiscale, scongiurato almeno fino al 2013 nel caso delle Regioni grazie all'iniziativa del PD, è invece molto probabile nel caso dei Comuni, attraverso lo sblocco dell'addizionale comunale all'Irpef e, a partire dal 2014, la nuova super-Ici, chiamata Imu, a carico delle attività produttive.

Sono ancora da scrivere i decreti relativi ai fondi perequativi per i Comuni. Sarebbe uno sbaglio affrontare la perequazione comunale prendendo a riferimento la sola questione di come ridisegnare, a regime, gli attuali trasferimenti dello Stato ai Comuni. Finora, il Governo ha affrontato l'attuazione della legge 42 per "settori" istituzionali (Comuni, Province, Regioni) e non ha mai voluto entrare fino in fondo nella nuova logica che la riforma impone: servizi essenziali e funzioni fondamentali da un lato (con il riferimento ai Lep, agli obiettivi e livelli di servizio, ai costi e fabbisogni standard) e tutto il resto dall'altro lato (con perequazione sulle capacità fiscali e ulteriore finanziamento tramite sforzo fiscale locale). In situazione intermedia si situa la gestione del servizio di trasporto pubblico locale, per il quale la legge delega dispone il finanziamento di un livello "adeguato". Nessun decreto, però, si è finora occupato di chiarire cosa questo significhi.

In ogni caso, la logica settoriale può funzionare per la sanità, integralmente finanziata dalle Regioni, ma non per l'assistenza, per l'istruzione e per il trasporto pubblico, dove convivono storicamente

interventi di tutti i livelli di Governo, né per molte funzioni fondamentali di Comuni e Province, anch'esse storicamente cofinanziate da diversi livelli.

E' arrivato allora il momento – e i decreti sulla perequazione comunale potrebbero esserne il veicolo - di affrontare due problemi finora tralasciati:

◆ La riforma della struttura finanziaria dei servizi oggi erogati in una situazione "multi-livello". Ad esempio, nel caso dell'assistenza è necessario ricostruire un vero quadro della situazione esistente, oggi non conosciuta, e passare per la determinazione dei Lep e dei fabbisogni standard tenendo conto congiuntamente delle prestazioni oggi erogate, separatamente, da Stato, Regioni, Province e Comuni. A questo fine i procedimenti di valutazione analitica dei fabbisogni standard varati con i precedenti decreti per Comuni e Province e con l'ultimo decreto per Regioni devono potersi integrare.

◆ L'allineamento alla riforma degli attuali trasferimenti delle Regioni e Comuni e Province. I fondi di riequilibrio sperimentali previsti in tale direzione dal decreto Regioni sono altamente insoddisfacenti, poiché non hanno alcuna connessione con quelli dello Stato. Né potrebbero averne, allo stato degli atti, non essendo ancora stato disegnato il fondo perequativo dello Stato per i Comuni, ed essendo molto vago quello definito per le Province nel decreto approvato qualche giorno fa. Ma le due perequazioni (quella statale e quella regionale, rispettivamente per Comuni e per Province) devono potersi parlare, e tendenzialmente integrarsi. La legge 42 prevede norme apposite in questa direzione.

Ed è arrivato il momento di lavorare sulla perequazione infrastrutturale come strumento che non solo sia di supporto alla riforma degli interventi speciali per le politiche territoriali, ma anche per il processo di raggiungimento dei Lep nei settori essenziali e per la connessa valutazione dei fabbisogni standard (sanità, asili nido, servizi per la non autosufficienza, ecc.).

Si ragiona oggi di un prolungamento di quattro o sei mesi per l'attuazione della legge delega. Questo tempo sarebbe utile a condizione di utilizzarlo non solo per varare i decreti ancora non attuati (interventi speciali, armonizzazione dei bilanci, perequazione comunale, Roma Capitale, governance, ecc.) ma soprattutto per:

◆ Dare maggiore centralità al processo della cosiddetta perequazione infrastrutturale, in modo che essa intervenga non solo sull'"aggiuntivo", ma anche sull'"ordinario".

◆ Rimettere a sistema il complesso dei sistemi perequativi.

◆ Ritornare, con adeguati decreti correttivi o con appositi atti del Governo, su alcuni aspetti dei precedenti decreti che non sembrano funzionare a dovere (a partire dalla clausola di salvaguardia per i Comuni fino alla valutazione dei passi finora compiuti nell'attuazione del decreto relativo al trasferimento del patrimonio a Regioni ed enti locali).