

UNA NOTA SUL FEDERALISMO FISCALE E REGIONI A STATUTO SPECIALE

di Clara Busana Banterle
11 settembre 2008

In quasi tutti gli interventi sull'attuazione del federalismo fiscale in Italia apparsi su "nelMerito" (11 luglio 2008) si sottolinea la somiglianza tra i meccanismi di attribuzione e perequazione delle risorse alle regioni a statuto ordinario (RSO) previsto dal disegno di legge del Consiglio Regionale della Lombardia e quello già esistente per le regioni a statuto speciale (RSS).

La posizione degli scritti è fortemente critica per tre ragioni. La prima è che l'attuale criterio adottato per le regioni a statuto speciale mobilita risorse eccessive, è irrazionale ed inefficiente. La seconda è che non darebbe sufficiente spazio a meccanismi perequativi se applicato alle regioni a statuto ordinario. La terza, infine, fa riferimento al meccanismo di attribuzioni di risorse dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli Enti Locali definibile "a cascata", valutato inidoneo a garantire agli Enti Locali stessi, in particolare ai Comuni, risorse congrue con l'adempimento delle funzioni loro proprie.

Premetto che nella sostanza sono concorde con la seconda affermazione; anch'io sono assolutamente convinta che un meccanismo perequativo fondato sulla sola capacità fiscale sia del tutto inadeguato a garantire il rispetto dei diritti di cittadinanza e conseguentemente che sia necessario garantire un livello accettabile di servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, con tutte le note complicazioni che questa affermazione si porta appresso.

Non mi pare tuttavia che tutte le altre affermazioni critiche espresse nei saggi siano adeguatamente fondate, alcune per ragioni di inadeguatezza dei dati a sostegno, altre per motivi forse più sostanziali che mi pare si evincano dall'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia.

Vediamo in sequenza la prima serie di critiche: il meccanismo di attribuzione di "compartecipazione" alle RSS di tributi erariali cui si aggiungono i trasferimenti statali garantisce alle regioni stesse risorse eccessive, irrazionalmente distribuite tra le stesse ed inefficientemente usate dal momento che genera comunque residui fiscali negativi.

Non è chiaro che cosa si intenda per risorse eccessive (Macciotta, Zanardi): se consideriamo eccessive le risorse rispetto ai fabbisogni, manca (non solo nei saggi, ma in assoluto) qualunque riferimento alla determinazione dei fabbisogni, nonché un benchmark cui commisurarli. Se invece facciamo riferimento all'autonomia fiscale, è del tutto evidente che per determinare l'autonomia quel che ha rilievo è la quantità di entrate raccolte complessivamente, insieme alla determinazione delle quote di compartecipazione. Ad esempio: nella Regione Fvg, le quote sono inferiori a quelle previste per la Sicilia (per le principali imposte infatti la compartecipazione è di 6/10 del gettito di Irpef, di 4,5/10 del gettito Ires e del 9,1 del gettito Iva, mentre quasi tutti i tributi riscossi in Sicilia rimangono alla Regione) ma l'autonomia è assai più elevata in Fvg che in Sicilia. In Fvg a fronte di 3 md di euro previsti da compartecipazioni per il 2008 (e circa 1 md di entrate proprie), i trasferimenti dallo stato sono solo 120 milioni, in Sicilia su 14 md di entrate correnti, ben 2,5 sono trasferimenti dallo Stato (per lo più destinati al finanziamento del sistema sanitario).

Per quanto riguarda l'irrazionalità (Zanardi): che le quote di compartecipazione siano diverse per le diverse RSS dipende dal momento in cui l'autonomia è stata riconosciuta, più lontano nel tempo è stato il riconoscimento, più elevate le quote, il disegno di legge lombardo sembra riferirsi proprio a quelle FVG, come emerge dalla tabella di confronto che segue.

Confronto determinazione Entrate Regionali ex DDL Lombardia ed attuali FVG

1- tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente (Irap, Addizionale Irpef.2- imposta regionale sul reddito personale con aliquota inizialmente uniforme non inferiore al 15% per tutte le regioni (valutata a circa il 70% attuale Irpef)

1-tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente((Irap, Addizionale Irpef..);

1- una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) non inferiore all'80 per cento, commisurata al gettito riscosso nel territorio regionale

2- assegnazione alle regioni del gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, riferibile al territorio di ciascuna regione; 3- assegnazione alle Regioni del gettito dell'imposta sostitutiva dei residenti in regione iscritti a fondi pensione complementare su base territoriale regionale;

6/10 del gettito dell'Irpef;

4,5/10 del gettito dell'Irpeg/Ires 6/10 delle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, autonomo, e sui compensi corrisposti dallo Stato... 8/10 dell'Iva esclusa quella relativa all'importazione; 9/10 del gettito della imposta erariale sull'energia elettrica consumata nella Regione; 9/10 del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche; 9/10 del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo sui tabacchi consumati nella Regione

versamento dei tributi regionali, direttamente in capo alle Regioni competenti

trasferimento diretto alla Regione delle compartecipazioni sui tributi riscossi sul proprio territorio

Fonte: nostra elaborazione

Per quel che concerne, infine, l'inefficienza: essa risulterebbe comprovata dall'esistenza di residui fiscali negativi in tutte le RSS (Causi, Macciotta). Il risultato deriva dall'analisi dei Conti pubblici territoriali dell'Istat relativa al 2006 (Macciotta); ma considerare un unico anno per dati fortemente correlati all'andamento congiunturale può essere fuorviante sia per i valori che se ne ricavano, sia, soprattutto, per la mancanza di valutazione dell'efficacia di manovre esplicitamente stabilizzanti.

Se consideriamo gli stessi Conti pubblici territoriali, come avviene nella Relazione regionale della Banca d'Italia 2007: "la spesa pubblica al netto di quella per interessi Ã stata pari, nella media degli anni 2004-06, a circa 4.500 euro pro capite, sostanzialmente in linea con il complesso delle Regioni (RSS)".

Contemporaneamente le entrate tributarie correnti nello stesso periodo sono cresciute ad un tasso annuo del

5,6%, contro il 6,4 delle RSS ed il 5% della media italiana.

Analizzando il divario tra entrate ed uscite della sola regione il divario stesso si è fortemente ridotto negli anni successivi al picco del 2004 (da 351 a 48-49 ml.), salvo riprendere a crescere nel 2007 (97 ml), consentendo tuttavia una crescita del PIL regionale intorno al 2%, ben superiore alla media nazionale. Veniamo, da ultimo, al terzo filone critico fondato sull'affermazione che un sistema di trasferimenti di risorse dallo Stato direttamente agli enti locali (oltre ad una da tutti molto auspicata, ma poco garantita autonomia finanziaria) sia preferibile ad una compartecipazione in cascata, come previsto dal ddl. "lombardo" (si veda la rassegna delle posizioni in Zanardi). Da questo punto di vista ritengo che la deprecata soluzione in cascata abbia dato e possa ancora dare buona prova di sé nella regione FVG e che quindi una diffusione della sua articolazione possa risultare di qualche utilità per la riflessione comune.

La regione FVG concorre al finanziamento degli enti locali devolvendo ad essi quote fisse delle proprie compartecipazioni ai proventi dello Stato (2/10 di: IRPEF, IRES, Energia elettrica, canoni concessioni idroelettriche e tabacchi, 1/10 IVA).

In parte tali "compartecipazioni alle compartecipazioni" si traducono in fondi ordinari destinati senza vincolo di destinazione e di rendicontazione agli EELL ed in parte vanno a coprire specifici oneri aggiuntivi sopportati dagli EELL (come ad esempio i costi di attuazione del comparto unico del pubblico impiego o costi derivanti dal contenimento delle tariffe pubbliche) o finanziare specifiche spese degli EELL, talvolta generalizzabili (ad esempio per l'attuazione di forme associative degli enti stessi), tal altra molto (forse troppo) mirate.

Nel complesso tale aggregato è passato dai 415 milioni di euro del 2006 ai 448 del 2007 ed infine a 479 previsti nel 2008. La riforma del sistema dei trasferimenti a favore dei Comuni introdotta dalla legge regionale n 2 del 2006 ha operato fissando il riparto del fondo ordinario destinato ai Comuni in due quote:

- una quota, legata alla fiscalità, pari al 65% del fondo ordinario da assegnare in misura proporzionale alla gettito Irpef/Ire di ciascun Comune (media triennale mobile);
- una quota "compensativa" pari al 35% del fondo ordinario sulla base di un indicatore unitario di disagio, costruito a partire da un insieme di indicatori semplici (standardizzati) che riflettono caratteristiche strutturali dei Comuni, che siano facilmente reperibili ed aggiornabili, afferenti a tre aree: quella demografica (dinamica di breve e lungo periodo, indice di vecchiaia, indice di densità), quella economica (tasso di attività e unità locali per abitante) e quella finanziaria (pressione finanziaria). Al sistema sopra descritto sono stati collegati due correttivi:

A - Un correttivo per i Comuni che non raggiungano con i nuovi criteri l'assegnazione storica del 2005, i quali vengono riportati al 95% del trasferimento stesso;

B - Un correttivo per i Comuni che secondo i nuovi criteri, superino l'assegnazione storica, i quali beneficiano di un incremento della stessa pari al 5% della differenza tra assegnazione spettante secondo i nuovi criteri e il trasferimento ordinario 2005.

Nel 2007 e nel 2008, fermi tutti gli altri criteri, la maggiorazione della quota spettante ai Comuni che superino con i nuovi criteri l'assegnazione del 2005, passa rispettivamente al 10% ed al 15% della differenza suddetta. In linea generale quindi, se si presume che il futuro proceda come il recente passato, la transizione completa dalla spesa storica ai nuovi criteri potrebbe durare un ventennio. Non c'è però alcuna formalizzazione in questo senso: le decisioni sono state prese anno per anno e così varrà per il futuro. Cosicché se per un verso la transizione potrebbe essere accelerata potrebbe avvenire anche l'opposto, sostanzialmente vanificando gli elementi innovativi introdotti nel 2006. Le compartecipazioni a catena stato regioni e regioni EELL, auspicata nel disegno di legge della Lombardia, come si è appena visto, formalmente prevista ed attuata nella nostra regione. Il rapporto non particolarmente conflittuale (di concertazione?) tra Regione ed Assemblea delle autonomie locali, lascia presumere che il funzionamento "normale" degli EELL non sia stato sostanzialmente pregiudicato dalle nuove regole di riparto.

Una volta opportunamente codificata la transizione dalla spesa storica al nuovo sistema, non si vede perché l'esperienza non sia generalizzabile.