

LE RIFORME DIFFICILI

Se il federalismo va in testacoda

Il nodo dei costi standard ribalta la logica di fisco e fondi regionali

di **Massimo Bordignon**

Grazie alla decisione all'ultimo minuto del Partito democratico e ai 400 milioni restituiti alle Regioni sui trasporti locali, anche il decreto sul federalismo regionale e provinciale ha superato il vaglio del confronto parlamentare e si appresta a diventare ora legge dello Stato. Si tratta in realtà di una sorta di attuazione condizionata, in quanto vincolata, su pressione dello stesso Pd, al fatto che il Governo riesca davvero a restituire alle Regioni, a partire dal 2012, i trasferimenti aboliti con la legge finanziaria dell'anno scorso, una cosa tutt'altro che ovvia anche alla luce di quanto sta emergendo in queste stesse ore in sede di riforma del patto di stabilità europea.

Ma tant'è, un segnale politico è stato dato, e una convergenza bipartisan su una riforma per sua natura avrebbe dovuto rimanere tale fin dall'inizio è stata raggiunta. In tempi di rissosità perenne in Parlamento e d'incapacità di trovare convergenze anche su questioni di ovvio interesse nazionale, come la politica estera, si tratta comunque di un segnale da valutare positivamente.

Sul piano del merito, pur migliorato in molti suoi aspetti dall'esame parlamentare, il decreto lascia molto a desiderare. Permangono le contraddizioni già segnalate sui nuovi spazi di autonomia tributaria offerte alle Regioni, molti temi fondamentali, quali la definizione dei Livelli essenziali di prestazione (Lep) nelle funzioni fondamentali diverse della sanità, sono rimandati al futuro, manca un raccordo tra i fondi perequativi regionali e statali per gli enti locali.

C'è poi una contraddizione logica nella formulazione del sistema perequativo per le funzioni regionali diverse da quelle fondamentali (circa il 10% dei bilanci regionali) che, per quanto emersa più volte nel dibattito, non è stata sanata nel testo del decreto licenziato dalla Commissione.

Specificatamente, nel decreto la nuova addizionale regionale sull'Irpef attribuita alle Regioni in sostituzione dei trasferimenti aboliti serve sia come riferimento per la definizione dei trasferimenti perequativi per le fun-

zioni fondamentali, sia come strumento per la perequazione parziale della capacità fiscale per il finanziamento delle altre funzioni. Le due cose sono incompatibili, perché vorrebbe dire che le differenze nella dotazione fiscale dell'Irpef sono perequate due volte, prima con i trasferimenti da parte dello Stato per garantire il fabbisogno finanziario per le funzioni fondamentali, poi per le altre, con le Regioni più ricche che dovrebbero versare al fondo il 75% della differenza tra il loro gettito pro capite dall'addizionale Irpef e quello della media delle Regioni.

Senza contare che logicamente la perequazione per la capacità fiscale per le funzioni diverse da quelle fondamentali dovrebbe far riferimento ai tributi che servono per finanziare queste funzioni (per esempio, la tassa automobilistica regionale) e non alle differenze nella dotazione dell'Irpef. Ma tant'è, il governo ha a disposizione altri due anni per rivedere i decreti una volta approvati, e c'è la speranza che in questa sede, una volta accortisi del pasticcio, si provveda a eliminarlo.

Più interessante è invece guardare al futuro. Da questo punto di vista, è opportuno segnalare che il meccanismo seguito nei decreti attuativi per la determinazione delle risorse da attribuire agli enti territoriali è in realtà diverso da quanto indicato nella legge delega. In questa la logica è *bottom up*; lo Stato definisce i livelli essenziali delle prestazioni che i vari enti locali devono fornire obbligatoriamente, li "prezza" adeguatamente, tramite i costi standard, e trasferisce risorse agli enti locali in modo che ciascuno abbia risorse sufficienti per finanziare queste funzioni in modo efficiente.

In realtà, nei decreti attuativi, la logica che si è seguita è *top down*; le risorse da attribuire ai governi locali sono fissate in modo esogeno, sulla base dei trasferimenti del passato e delle esigenze di finanza pubblica, e vengono

poi ripartite tra gli enti locali a regime sulla base di qualche nuovo indicatore di bisogno e di efficienza. In questa versione, i costi standard assumono necessariamente il ruolo di criteri di riparto di un fondo dato. Così per esempio i trasferimenti ai Comuni vengono fiscalizzati sulla base della devoluzio-

ne ai Comuni stessi di una serie di tributi erariali sugli immobili che alimentano il fondo di riequilibrio, e così per esempio la determinazione del fondo sanitario per le Regioni è rimandata a una decisione presa dal centro.

Se questa è la logica vera che presiede alla determinazione delle risorse, probabilmente indispensabile viste le persistenti difficoltà di finanza pubblica e la difficoltà di calcolare dal centro i costi standard per l'offerta dei servizi fondamentali, allora tanto vale assumerla esplicitamente e prendere comportamenti coerenti con questa.

Per esempio, il Governo deve chiarire se la fiscalizzazione dei trasferimenti ai Comuni verrà rivista ogni anno in modo da garantire il mantenimento dei trasferimenti aboliti, o se il fondo perequativo seguirà la dinamica del gettito dei tributi devoluti. In questo ultimo caso, si saprà *ex ante* qual è il tetto a disposizione per la perequazione tra Comuni. Anche se, se questa è la logica, è evidente che non si può configurare un futuro in cui questi tributi diventano appannaggio di ogni singolo Comune, o mettere dei tetti arbitrari alle risorse che possono confluire dai tributi partecipati al fondo (come si fa nel decreto appena approvato per i fondi regionali per Comuni e Province) perché questo rischierebbe di lasciare la perequazione senza risorse sufficienti.

Infine, si noti che a seguito del decreto appena approvato, avremo a regime due fondi perequativi diversi per Province e Comuni; uno statale, in sostituzione dei trasferimenti statali aboliti, e uno regionale, in sostituzione dei trasferimenti regionali aboliti, con criteri di distribuzione delle risorse potenzialmente divergenti e contraddittori. Non sarebbe il caso di fare l'unica cosa logica, unificare questi due fondi in un unico fondo regionale e attribuirne la gestione direttamente alle Regioni, in collaborazione con le proprie autonomie territoriali e nel rispetto di qualche vincolo imposto dallo Stato? Questo sì che semplificherebbe il sistema e darebbe finalmente una configurazione logica e razionale al meccanismo di finanziamento delle nostre autonomie.

© RIPRODUZIONE RISERVATA