



ISSiRFA-CNR

Regioni: Una vera autonomia finanziaria?

(Roma – 25 novembre 2010)

Relazione Introduttiva

Di: Enrico Buglione

1. Premessa

Garantire l'autonomia finanziaria, secondo l'art. 119 Cost., c. 1, è uno degli obiettivi prioritari del sistema di finanziamento degli enti territoriali. Coerentemente, quindi, all'art. 1, c.1, della legge n. 42/2009, si afferma che il provvedimento "costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni" ma anche "garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti".

Nelle dichiarazioni che hanno accompagnato il varo della legge 42, si è sostenuto che dalla sua attuazione dovrebbe derivare un forte potenziamento dell'autonomia finanziaria. Questa prospettiva, tuttavia, regge ad un'analisi oggettiva della legge e dello schema di decreto delegato licenziato dal Governo il 7 ottobre u.s.?

Con specifico riferimento alle regioni a statuto ordinario, si intendono qui fornire alcuni elementi di valutazione in proposito, partendo, come sembra necessario, da un'analisi del livello attuale di autonomia, cioè prima della riforma.

Nella relazione ci si vuole soffermare su quattro questioni chiave:

- definizione del concetto di autonomia finanziaria;
- proposta di un set di indicatori per la valutazione del livello di autonomia finanziaria;
- calcolo del livello attuale dell'autonomia finanziaria;
- valutazione del possibile impatto della riforma.

2. Definizione del concetto di autonomia finanziaria

Il concetto di autonomia finanziaria, coerentemente con quanto previsto nella l. 42/2009, è stato qui inteso in senso ampio, cioè in termini di possibilità, per i singoli enti territoriali, di:

- finanziare le spese relative alle funzioni conferite con entrate prodotte nel territorio amministrato, in altre parole con entrate "geografiche" (autosufficienza finanziaria);
- adeguare le entrate al fabbisogno di spesa espresso dalle singole collettività amministrato (autonomia di entrata);
- allocare discrezionalmente le risorse del proprio bilancio tra le varie materie conferite in modo da soddisfare al meglio le preferenze locali, senza vincoli esterni imposti dal governo centrale (autonomia di spesa);

- esercitare in modo efficiente ed efficace le funzioni conferite, a prescindere dalla capacità fiscale locale, cioè dall'ammontare di entrate geografiche che ogni ente può ragionevolmente ottenere dal territorio amministrato. Cosa possibile solo se esiste un adeguato sistema di trasferimenti perequativi.

3. Alcuni indicatori utili per valutare l'impatto della legge 42/2009 sull'autonomia finanziaria delle regioni

Per consentire la valutazione dei vari aspetti in cui il concetto di autonomia finanziaria è stato qui articolato, sono stati utilizzati quattro indicatori:

1. Autosufficienza finanziaria: entrate geografiche correnti (compartecipazioni attribuite in base al gettito prodotto in ogni ente, tributi propri, altre entrate proprie extratributarie) in % del totale delle spese correnti;
2. Autonomia tributaria: gettito dei tributi propri in % del totale delle entrate correnti (tributarie, fondo perequativo, altri trasferimenti correnti, entrate extratributarie);
3. Autonomia di spesa: totale delle entrate libere (cioè senza vincoli espliciti di destinazione imposti da altri livelli di governo) in % del totale delle entrate, al netto dei mutui;
4. Efficacia del sistema di perequazione: divario % tra le regioni del nord e quelle del sud in termini di entrate correnti procapite (entrate geografiche + trasferimenti perequativi).

Ovviamente a tali indicatori se ne potrebbero aggiungere altri. Ad esempio, per l'autonomia tributaria, potrebbe risultare molto opportuno, calcolare anche - per ogni tributo proprio "devoluto", cioè introdotto e in parte disciplinato con legge dello Stato - il gettito standard e le variazioni di gettito ottenibili dalle regioni, in aumento e in diminuzione, se venissero sfruttati al massimo i margini di manovrabilità consentiti.

4. I valori attuali degli indicatori

Utilizzando i dati dell'Osservatorio finanziario Regionale, pubblicato annualmente dall'ISSIRFA, gli indicatori prima elencati sono stati calcolati per l'ultima legislatura (cioè l'VIII) delle regioni ordinarie, prendendo a riferimento i valori medi relativi al periodo 2006-2009, non essendo disponibile il 2010. I dati sono stati anche articolati per area geografica e messi a confronto con quelli delle regioni a statuto speciale.

Rimandando, per maggiori dettagli alle slides già distribuite, qui mi limiterò a richiamare brevemente i risultati per il complesso delle regioni ordinarie e a fornire alcuni dati di raffronto con le regioni speciali.

Per le regioni ordinarie i valori sono i seguenti:

- autosufficienza finanziaria: 48%;
- autonomia tributaria: 44%
- autonomia di spesa: 88%;

- efficacia del sistema di perequazione: un divario percentuale tra regioni del nord e regioni del sud, in termini di entrate correnti pro capite, pari al 5% a vantaggio del Nord, rispetto ad un divario in termini esclusivamente di entrate tributarie – e, quindi, non considerando le maggiori entrate assicurate dal sistema di perequazione - pari, per lo stesso periodo, all'80%.

Per quanto riguarda il confronto con le regioni speciali, l'autonomia di spesa è simile (83%). Risultano invece diverse - data l'importanza, nei loro bilanci, del consistente gettito assicurato dalle compartecipazioni a tributi erariali – sia l'autosufficienza finanziaria che l'autonomia tributaria. Rispetto alle regioni ordinarie, la prima è di gran lunga superiore, essendo pari al 109% (le entrate correnti sono cioè superiori alle spese correnti) e la seconda è molto più bassa, collocandosi al 15%.

5. Il messaggio dei dati

In primo luogo, questi dati possono aiutare a cogliere l'opportunità di interventi volti a dare nuovo vigore all'autonomia finanziaria. Infatti, calcolando gli stessi indicatori per la VII legislatura delle regioni ordinarie (cioè, per mantenere l'omogeneità dei dati, come media per gli anni 2002 - 2005), ci si accorge che, in complesso, sia l'autosufficienza finanziaria sia l'autonomia tributaria sono in sofferenza, a causa: della crescita del fondo perequativo legata alla dinamica del fondo sanitario; e del blocco all'aumento delle aliquote Irap e addizionale Irpef applicato da diversi anni in vista della riforma a carico di tutte le regioni, tranne quelle con i conti sanitari in particolare squilibrio. Queste ultime sono state invece costrette ad applicare le citate imposte con aliquote anche superiori al massimo normalmente consentito e ciò ha determinato, al centro e al sud, un aumento sia dell'autonomia tributaria che dell'autosufficienza finanziaria.

In secondo luogo, questi dati servono a mettere in evidenza che l'autonomia finanziaria delle regioni non è poi così trascurabile se confrontata con quella dei livelli di governo intermedi di altri paesi OCSE. Ad esempio, rispetto ai Länder, l'autonomia tributaria delle regioni è sicuramente molto più significativa.

In terzo luogo, tali informazioni possono servire a costruire un benchmark per valutare gli effetti dell'attuazione della legge 42/2009, che, tra i suoi obiettivi, al fine di migliorare l'efficienza della spesa decentrata, ha proprio quello di rafforzare l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

Infine, come si vedrà più avanti, tali dati sono utili per capire in che misura l'autonomia finanziaria risultante da una lettura dei bilanci, sia diversa da quella ricavabile tenendo conto non solo del dato finanziario ma anche del dato normativo e istituzionale.

6. L'attuazione della legge 42/2009 ed il miglioramento dell'autonomia finanziaria

Supponiamo che lo schema di decreto delegato attualmente in discussione venga in tempi stretti approvato ed applicato e che, nelle more del periodo transitorio, la regolazione prevista non venga disattesa, come invece è avvenuto per il d.lgs. 56/2000.

Ricalcolando gli indicatori fin qui esaminati, ad esempio, sui bilanci per il 2018, ci si troverebbe di fronte a valori dell'autonomia finanziaria significativamente più elevati degli attuali?

Un miglioramento è, in effetti, molto probabile, per l'autosufficienza finanziaria. Ciò soprattutto per:

- la fiscalizzazione degli attuali trasferimenti destinati, con carattere di permanenza, alla generalità delle regioni;
- il potenziamento dell'addizionale Irpef, l'aliquota di base della quale dovrà essere maggiorata in modo da garantire alle regioni entrate sostitutive della compartecipazione all'accisa sulla benzina (trasferita alle province) e dei trasferimenti da fiscalizzare;
- l'attribuzione alle regioni di una compartecipazione geografica all'Iva, diversa da quella destinata a finanziare la sezione del fondo perequativo relativa alle funzioni protette da livelli essenziali di prestazioni (da qui in poi, funzioni Lep).

Un miglioramento è pure probabile per l'autonomia di spesa – nonostante i valori attuali siano già elevati - di nuovo a causa della fiscalizzazione degli attuali trasferimenti settoriali destinati alla generalità delle regioni. Naturalmente ammettendo che, nel corso degli anni, non ne vengano istituiti altri, come è avvenuto in occasione delle precedenti fiscalizzazioni.

Per gli altri aspetti dell'autonomia finanziaria le prospettive sono più incerte.

Per l'autonomia impositiva, bisogna tenere presente che, attualmente, le entrate tributarie delle regioni ordinarie derivano quasi esclusivamente da tributi propri, avendo le compartecipazioni un peso del tutto residuale. Con l'attuazione della l. 42/2009, le compartecipazioni dovrebbero però assumere un'importanza maggiore. E', infatti, prevista l'attribuzione di una compartecipazione geografica all'Iva, che in una regione – quella a maggiore capacità fiscale - sostituirà completamente le attuali assegnazioni del fondo perequativo e, nelle altre, una parte di esse. Qualora il peso dei tributi propri crescesse meno di quello delle compartecipazioni, del tutto irrilevanti ai fini del calcolo dell'autonomia tributaria, il valore di quest'ultima potrebbe addirittura risultare inferiore all'attuale 44%.

Il valore dell'autonomia impositiva potrebbe però aumentare se le regioni introducessero in modo massiccio nuovi tributi, come previsto dalla l. 42/2009 e dal decreto delegato in discussione. Ma, in concreto, esistono spazi significativi per utilizzare tale leva finanziaria, dato l'elevato costo politico che essa comporta e i numerosi vincoli nazionali e comunitari che ne ostacolano l'impiego?

Per la perequazione, è opportuno ricordare che l'indicatore qui proposto misura il divario tra regioni del nord e del sud in termini di entrate correnti pro capite complessive. Con l'attuazione del nuovo modello di finanziamento, per ottenere un dato analogo, bisognerà quindi considerare l'effetto combinato derivante dalle due sezioni in cui risulta articolato il fondo perequativo: quella per le spese Lep e quella per le altre spese.

La sezione relativa alle spese Lep assicurerà ad ogni regione le risorse necessarie a coprire il fabbisogno standard, integrando il gettito standardizzato dei tributi destinati al finanziamento di queste spese, cioè l'addizionale Irpef, l'Irap e la compartecipazione geografica all'Iva. In questo modo, anche le regioni del sud dovrebbero disporre, dopo la perequazione, di un ammontare di entrate correnti pro capite comparabile con quello delle regioni del nord e sufficiente a coprire le spese effettive, a patto che queste rientrino nel binario dei costi standard. Il raggiungimento di tale risultato, tuttavia, dipende non solo dal modo in cui sarà calcolato il costo standard, ma anche da come sarà calcolato il gettito standard. Del primo problema si

è molto discusso, del secondo molto meno. In particolare, non è chiaro se nel gettito standard dovrà o meno essere inserita l'evasione, l'intensità della quale è diversamente distribuita sul territorio. Se si venisse calcolata anche l'evasione, facendo ricadere tutto l'onere del suo mancato recupero sulle spalle delle regioni, alcune di queste, in particolare al sud, potrebbero trovarsi a dover affrontare contemporaneamente due problemi: ricondurre le spese effettive nel binario dei costi standard e recuperare rapidamente le sacche di evasione, cosa certo non facile, dati gli scarsi risultati fin qui ottenuti dallo Stato.

La sezione relativa alle altre spese (cioè quelle non lep), ha solo l'obiettivo di ridurre le differenze di capacità fiscale pro capite rispetto al gettito standard dell'addizionale Irpef, fino ad un tetto non ancora definito. Il divario finale nord-sud in termini di entrate correnti pro capite, cioè dopo l'assegnazione dei trasferimenti perequativi, dipenderà, quindi, dal valore del tetto e, anche in questo caso, dal modo in cui verrà stimato il gettito standard.

7. La nuova autonomia finanziaria sarà più apparente che effettiva?

Come si è visto, da una ipotetica analisi dei bilanci delle regioni quando il nuovo modello di finanziamento sarà entrato a regime, per alcuni aspetti dell'autonomia finanziaria dovrebbero riscontrarsi valori superiori agli attuali.

Ma sarà vera autonomia?

Il problema nasce dal fatto che, attualmente, le informazioni deducibili dai bilanci configurano un livello di autonomia solo in parte corrispondente alla realtà. Ciò vale soprattutto per l'autonomia tributaria e l'autonomia di spesa.

Per l'autonomia tributaria, è vero che, nel modello vigente, i tributi propri assicurano il 44% delle entrate correnti, ma è anche vero che:

- la maggior parte del gettito percepito dalle regioni deriva dalle aliquote di base previste dalla normativa statale;
- i margini di manovra riconosciuti alle regioni sono comunque limitati, forse con l'unica eccezione della tassa automobilistica, l'aliquota della quale può essere variata del 10% all'anno;
- una quota mediamente pari al 15% dell'Irap - il principale tributo proprio - proviene da quella sui dipendenti del settore pubblico, assolutamente non manovrabile da parte delle regioni;
- gli attuali tributi possono essere definiti "propri" in termini economici - essendo almeno in parte manovrabili - ma non in termini giuridici, come ha giustamente sottolineato la Corte costituzionale. Tali tributi, infatti, sono completamente assoggettati alla normativa statale che può: bloccare gli aumenti delle aliquote; obbligare l'introduzione delle aliquote massime e anche oltre tale limite; modificare la base imponibile e addirittura sopprimere il tributo, senza dover necessariamente garantire fonti di entrata sostitutive della stessa natura.

Per l'autonomia di spesa, se è vero che, del totale delle entrate, quelle classificate nei bilanci delle regioni come libere da vincoli di destinazione ne rappresentano più dell'80%, è anche vero che tale valore, indubbiamente elevato, dipende in larga misura da una importante peculiarità del sistema di finanziamento delle regioni: quella di finanziare con entrate libere spese relative a funzioni rispetto alle quali le regioni sono tenute a garantire livelli essenziali di prestazioni fissati a livello nazionale. Tenendo conto di questo vincolo esterno, i valori dell'autonomia di spesa cambiano in modo radicale. Ad esempio, nella situazione attuale, considerando vincolate anche le entrate libere necessariamente da destinare alla copertura del fabbisogno stimato per i Livelli essenziali di assistenza in sanità, dall'80% prima menzionato, si scenderebbe, in media, a circa il 20%. E ciò a prescindere dai vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno, che non si limitano soltanto ad imporre il rispetto di determinati saldi di bilancio, ma, quasi sempre, entrano nel merito della gestione di specifiche componenti della spesa.

Con il nuovo modello la situazione non sembra destinata a cambiare in modo significativo.

Per l'autonomia tributaria, va innanzi tutto sottolineato che tutti i tributi propri derivati continueranno ad essere soggetti alla legge statale. Inoltre, lo schema di decreto delegato non ripropone espressamente le garanzie previste a tutela delle regioni nella l. 42/2009 (consultazione preventiva in sede di conferenza, compensazioni delle perdite di gettito con altre entrate di natura tributaria).

La manovrabilità dei due principali tributi regionali, l'addizionale Irpef e l'Irap, sarà ampia, ma soprattutto per quanto riguarda la riduzione del prelievo. Infatti, per le maggiorazioni dell'aliquota di base sono previsti precisi limiti: per l'Irap quello attuale (1%) e per l'addizionale Irpef fino al 2,1% dell'aliquota di base (o, in certe condizioni, solo fino all' 0,5%). Per le riduzioni, invece, si potrebbe arrivare fino all'azzeramento del prelievo per l'Irap e, per l'addizionale Irpef, fino al livello che, in ogni regione, garantisca un gettito almeno pari all'ammontare degli attuali trasferimenti correnti ai comuni, trasformati dalla riforma in una compartecipazione al gettito dell'imposta.

Le possibilità di sfruttare concretamente questa ampia manovrabilità al ribasso sono, tuttavia, molto ridotte. In primo luogo in quanto la perdita di gettito dovrà essere esclusivamente a carico della regione. In secondo luogo in quanto la quantificazione dei trasferimenti perequativi, in ogni caso verrà effettuata in base al gettito ricavabile con l'aliquota standard. Infine, perché tale gettito sarà quello utilizzato per determinare la capacità di autofinanziamento del fabbisogno relativo ai livelli essenziali di prestazione, tendenzialmente rigido e crescente nel tempo.

Passando all'autonomia di spesa, la peculiarità del sistema di finanziamento delle regioni, alla quale si è fatto prima riferimento, vale anche per il nuovo modello, con alcune aggravanti:

- viene ampliato il ventaglio delle funzioni per le quali le regioni dovranno garantire livelli essenziali di prestazione fissati a livello nazionale, aggiungendo alla sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione scolastica, nonché il trasporto pubblico locale, stranamente solo per le spese di investimento;
- vengono previsti precisi vincoli di destinazione su una parte non trascurabile del gettito di due tributi propri. Ci si riferisce all'obbligo posto a carico delle regioni di fiscalizzare gli attuali trasferimenti correnti agli enti locali, attraverso l'istituzione di due compartecipazioni locali: una a favore delle province sul gettito della tassa automobilistica e una a favore dei comuni sul gettito

dell'addizionale Irpef. In base ai dati COPAFF sull'entità dei trasferimenti regionali agli enti locali, la compartecipazione a favore delle province dovrebbe assorbire il 57% del gettito della tassa automobilistica; quella a favore dei comuni, circa il 20% del gettito dell'Addizionale (ma questa è una stima di massima, mancando elementi certi per quantificare il gettito dell'imposta, dopo la rimodulazione prevista nello schema di decreto delegato);

- il particolare modello di perequazione per le "altre spese", di fatto riduce le disponibilità che le regioni a bassa capacità fiscale potranno destinare alle funzioni in esse ricomprese, tra le quali rientra anche il Trasporto pubblico locale per la parte corrente. E, finora, proprio l'ambito delle "altre spese" era quello nel quale maggiormente poteva esprimersi l'autonomia delle regioni;
- è già previsto che l'unica nuova funzione attribuita alle regioni dalla l. 42/2009, l'assegnazione agli enti locali dei trasferimenti perequativi provenienti dallo Stato, sia finanziata con fondi vincolati, che tra l'altro, le regioni dovranno iscrivere in appositi capitoli di entrata e di spesa ed utilizzare entro venti giorni dal ricevimento dei fondi, pena l'intervento sostitutivo dello Stato.

8. Alcune osservazioni conclusive

Le considerazioni fin qui svolte – le quali, ovviamente, possono essere discusse e meglio precisate nel corso del dibattito – indicano che dall'attuazione della riforma disegnata nella l. 42/2009 e nello schema di decreto delegato concernente la finanza regionale, non dovrebbe derivare un significativo potenziamento dell'autonomia finanziaria delle regioni, quella individuabile attraverso i bilanci e soprattutto quella effettiva risultante dall'analisi del dato normativo.

In un recentissimo documento dell'OCSE¹, si afferma che non esiste un livello ottimale di autonomia finanziaria dei governi sub centrali, ma che questo, nella realtà dei fatti, deve essere considerato una variabile dipendente della situazione economica, del tipo di funzioni decentrate e delle caratteristiche istituzionali del decentramento, proprie di ogni Paese.

Può, quindi, ragionevolmente ritenersi che il modesto livello di autonomia finanziaria effettivamente riconosciuto alle regioni prima e dopo la riforma del sistema di finanziamento – a fronte della già rilevante quota di spesa pubblica da esse gestita, in modo diretto e indiretto - sia quello "adatto" all'Italia se si considerano: la delicatezza della situazione economica nazionale e internazionale; l'esigenza di mantenere sotto stretto controllo la dinamica della spesa pubblica; e il fatto che ad esse la Costituzione affida la responsabilità di funzioni – come la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale – per le quali sempre la Costituzione prevede che lo Stato individui Livelli essenziali di prestazioni da garantire in tutto il territorio e rispetto alle quali, nel tempo, diventa sempre più difficile riuscire a sostenere le spese necessarie a soddisfare la domanda di prestazioni da parte dei cittadini. A questo proposito va ricordato che i Lep hanno due obiettivi: evitare una crescente divergenza interregionale nella quantità e qualità delle prestazioni; e contribuire a contenere la dinamica delle spese. Almeno per questo secondo obiettivo, con il passare del

¹ OECD Network on Fiscal Relations across levels of Government, "Reforming fiscal relations: a synthesis of the case studies", Parigi, Novembre 2010, (versione provvisoria).

tempo, essi potrebbero tuttavia rivelarsi sempre meno efficaci. Ciò vale, ad esempio per i Livelli essenziali di assistenza sanitaria, a causa del continuo espandersi delle frontiere della conoscenza medica.

Nel documento Ocse già citato, si afferma, inoltre, che quando un governo nazionale decide di intervenire in modo deciso sul sistema di finanziamento degli enti territoriali, per ottenere il consenso necessario a far passare la riforma, in genere ne pubblicizza, spesso esagerandoli, gli aspetti che meglio possono essere compresi dal grande pubblico utilizzando una serie di slogan, quali: piena autonomia agli enti territoriali, abolizione dei trasferimenti, migliori servizi a costi minori, assenza di costi aggiuntivi, riduzione del prelievo fiscale. Vengono, invece, tralasciate le *technicalities* del provvedimento e, soprattutto il fatto che ogni riforma di questo tipo comporta inevitabilmente dei vantaggi per alcuni e dei costi per altri (gli uni e gli altri intesi come enti, ma anche come cittadini).

Ciò è avvenuto anche per la legge 42, i veri obiettivi della quale, slogan a parte, sembrano essere soprattutto quelli, per altro in linea di principio da condividere: di rafforzare i controlli sugli enti territoriali, da parte del centro più che da parte dei cittadini; di contenere la dinamica della spesa decentrata; di ridurre il sostegno finanziario a favore delle aree deboli, cosa per la quale la riforma del sistema di perequazione è “cavallo di troia” politicamente corretto; nonché quello di passare alle regioni e agli enti locali alcune questioni di interesse nazionale che il governo centrale, finora, non è riuscito a risolvere, come la valorizzazione dei beni pubblici, la lotta all’evasione fiscale, e la stessa eliminazione dell’Irap, salvo poi lamentarsi che i risultati eventualmente ottenuti sono a macchia di leopardo e non a macchia d’olio, cioè uniformi in tutto il paese.

Nel documento OCSE si legge ancora che, nella maggior parte dei casi, riforme impegnative del sistema di finanziamento dei governi sub centrali, vengono adottate in periodi di relativo benessere, cioè quando il governo nazionale può sobbarcarsi l’onere di sostenere gli enti penalizzati, assegnando finanziamenti speciali durante il periodo di transizione. Non mancano casi, tuttavia, come è avvenuto in Italia negli anni ’90 e come sembra stia avvenendo anche ora, in cui le riforme vengono adottate in periodi di crisi, sperando che contribuiscano ad agevolarne il superamento. In questi casi, tuttavia, l’esigenza del risparmio può finire per prevalere su tutte le altre, a prescindere dal fatto che le risorse liberate attraverso il sacrosanto recupero di sacche di spreco, siano o meno bastanti a consentire alle cosiddette “autonomie” di offrire servizi non solo efficienti, ma anche e soprattutto efficaci.