

Decreto Salva-Italia e federalismo fiscale. Nuove regole per i bilanci regionali

Gianliborio Mazzola

POLITICHE PUBBLICHE

Si analizzano le possibili implicazioni sul federalismo fiscale determinate dalla manovra finanziaria approvata dal governo Monti e da altre novità normative introdotte dalla Regione in materia di armonizzazione degli schemi di bilancio

Il Governo Monti sembra aver innovato, soprattutto con il Decreto legge 6 Dicembre 2011, n.201 (cosiddetto Salva-Italia), l'approccio del Governo Berlusconi sul tema del federalismo fiscale. È stato altresì reso noto che, nell'ambito della manovra sulla crescita, il nuovo esecutivo avrà l'intenzione di rivedere alcune modalità dei Decreti Delegati attuativi della legge 42/2009 per favorirne una più rapida applicazione.

Con la precedente esperienza di governo si procedeva per grandi annunci e spesso si verificavano notevoli contrasti fra Stato, Regioni e Comuni. Tuttavia, grazie anche al senso di responsabilità delle maggiori forze politiche presenti in Parlamento, in quel periodo sono stati tuttavia adottati gran parte dei Decreti Delegati attuativi della legge sul federalismo fiscale quasi tutti entro i termini prefissati. Il Governo Monti, invece, sembra muoversi in modo “più felpato” pur “incidendo efficacemente”. Il rapporto soprattutto con le Regioni appare “più disteso” e, in sede di Conferenza Stato-Regioni, sono stati realizzati accordi significativi ad esempio in materia sanitaria e di trasporto pubblico locale.

Il nuovo Governo ha utilizzato alcune normative esistenti in tema di federalismo fiscale e le ha adattate alle situazioni contingenti. La più importante riguarda l'immediata entrata in vigore dell'Imu (imposta municipale propria), cioè dal 2012, anticipando i tempi previsti dal Decreto Delegato in materia di federalismo municipale; tuttavia fino al 2014 tale previsione presenterà il carattere della sperimentaltà.

Oltre all'immediata attuazione dell'Imu è stato stabilito dal Decreto Salva-Italia che la tassa municipale sulla casa si applicherà a tutte le abitazioni compresa quella principale. Questa innovazione modifica l'impostazione dei precedenti Governi che avevano fortemente voluto l'esclusione dell'Ici sulla prima casa provocando gravi conseguenze per le finanze comunali con un notevole incremento del loro dissesto finanziario. Sono state, inoltre, modificate le aliquote in rapporto ai tipi di abitazione e si è aumentata la quota dell'Imu da destinare allo Stato; tale riserva ha raggiunto il 50%, tenendo fondamentalmente conto dell'Imu per le abitazioni secondarie.

Con la legge di conversione del Decreto Salva – Italia si è stabilito altresì che la nuova Imu si applicherà anche nelle Regioni Speciali a differenza di quanto stabiliva il precedente Decreto Delegato in materia di tassazione municipale. Quest'ultimo escludeva questo tipo di Regioni attendendo l'adozione delle norme di attuazione. L'estensione dell'Imu alle Regioni Speciali ha provocato la reazione, ad esempio, della Regione Siciliana che ha espresso l'intenzione di impugnare il nuovo Decreto presso la Corte Costituzionale.

Con i provvedimenti sulla tassazione immobiliare il Governo Monti vuole “spostare” il prelievo fiscale dal lavoro e dall'impresa alla rendita catastale che in Italia è particolarmente estesa. Sembra sempre più probabile che significativi costi del debito pubblico li si intendano far “pagare” al risparmio privato ed in particolare ai proprietari di immobili. È stato altresì stabilito di incrementare l'aliquota base dell'addizionale regionale Irpef (dallo 0,9 all'1,23%) destinandola al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Il Decreto Monti, con modalità molto efficaci e precise, ha proceduto altresì a tagli e compensazioni in conseguenza dei nuovi incrementi tributari. Ha ridotto gli stanziamenti in favore dei comuni (ad esempio, il fondo sperimentale di equilibrio e il fondo perequativo) in corrispondenza del maggior gettito che entrerà nelle casse comunali con l'allargamento della base imponibile dell'Imu.

Per quanto concerne le Regioni a Statuto speciale, il Decreto Salva-Italia ribadisce che il federalismo fiscale si attuerà nelle Regioni speciali mediante le norme di attuazione come previsto dall'articolo 27 della legge 42/2009 ed anzi è stato eliminato il termine temporale di 30 mesi (scadenza il 21 Novembre 2011) per la loro emanazione.

È bene ricordare che norme recanti disposizioni di attuazione del federalismo fiscale per le Regioni Speciali sono state inserite nella legge finanziaria 2010 (legge n.191/2009) per la Regione autonoma Trentino – Alto Adige e per le Province autonome di Trento e Bolzano e nella legge di stabilità 2011 (legge n.220/2010) per la Regione autonoma Friuli – Venezia Giulia e la Regione autonoma Valle d'Aosta. Pertanto l'articolo 27 della legge 42/2009 rimarrebbe inapplicato soltanto per le Regioni Sicilia e Sardegna che ancora attendono le norme di attuazione. È facile rendersi conto che l'avere a lungo sottovalutato il processo federale non ha giovato alla Regione siciliana che oggi viene penalizzata nei rapporti con lo Stato; è interesse primario per la Sicilia pervenire al più presto alla definizione delle suddette norme di attuazione per tutelare al meglio gli interessi dell'Isola; verrebbero infatti assegnate nuove competenze alla regione Siciliana ma, al contempo, questa sarebbe compensata da nuove assegnazioni certe di fondi.

Peraltro il Governo Monti ha stabilito che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono, a decorrere dal 2012, alla finanza pubblica per 860 milioni di euro all'anno; tali somme saranno divise fra le diverse Regioni avendo come parametro di riferimento gli impegni adottati da ciascuna di esse nel periodo 2007 – 2009. Per la Regione Siciliana da tale normativa deriveranno notevoli impegni finanziari e le somme dovute dalla Sicilia saranno accantonate dallo Stato in attesa delle norme di attuazione.

Peraltro lo stesso Decreto Salva – Italia precisa che gli incrementi dell'aliquota dell'addizionale regionale Irpef per la Regione siciliana, quantificati in 130 milioni di Euro, finanzieranno una quota del servizio sanitario ancora a carico dello Stato. È bene ricordare che la Regione siciliana è rimasta l'unica Regione, fra quelle a Statuto speciale, a finanziare soltanto una quota del servizio sanitario effettuato nel proprio territorio e dovrebbe contribuire, in base alla legge 296/2006, fino al 49,11% del costo totale, mentre la restante quota rimarrebbe a carico dello Stato. Il Decreto Monti smentisce pertanto il Governo regionale che vorrebbe partecipare alla spesa sanitaria soltanto per il 42% con fondi regionali; tale differenza produrrebbe un ulteriore buco per il Bilancio della Regione siciliana di circa 600 milioni di Euro annui.

Oltre alle disposizioni del Decreto Salva – Italia, novità significative in materia di federalismo fiscale deriveranno anche per la Regione siciliana con la normativa attuativa del Decreto delegato in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali (n. 118 del 23 Giugno 2011).

È opportuno ricordare che con tale Decreto lo Stato ha inteso dettare norme per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e degli enti strumentali; in tal modo si intende conoscere l'effettiva spesa pubblica degli enti territoriali in modo da “metterla successivamente sotto controllo”.

C'è il rischio che l'intero processo del federalismo fiscale, al di là delle dichiarazioni di principio, si trasformi in un “maggiore controllo” dello Stato sugli enti territoriali con la possibilità di imporre riduzioni di spese “mirate”.

Il Decreto del Presidente del Consiglio sulla sperimentazione per la redazione dei bilanci degli enti decentrati (Regioni, Comuni etc) prevede per due esercizi finanziari a partire dal 2012, accanto ai bilanci tradizionali, l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa; oltre alla classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi, la novità più significativa è rappresentata dalla tenuta della contabilità finanziaria in base al principio della competenza finanziaria per cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono in scadenza. A partire dal 2013 i bilanci finanziari annuale e pluriennale avranno carattere autorizzatorio.

In base a questa nuova normativa le Regioni e gli altri enti non potranno più ricorrere al meccanismo dei residui anche per “nascondere” i deficit effettivi. Peraltro il Decreto attuativo prevede che, nel primo anno di sperimentazione, si procederà al riaccertamento dei residui attivi e passivi per eliminare quelli cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 31 Dicembre del primo esercizio di sperimentazione.

Avendo pure dettato norme in tema di risultato di amministrazione, lo Stato intende procedere ad una “operazione – verità” sui bilanci e conseguenzialmente sui costi delle Regioni e degli altri enti.

Il Decreto prevede esclusivamente una fase sperimentale per i prossimi due esercizi finanziari e lo Stato ha il compito di individuare gli enti che si sottopongono a questa sperimentazione anche tenendo conto della collocazione geografica e della dimensione demografica. Alle Regioni ed agli altri enti che si sottopongono alla sperimentazione nel 2012 sarà applicato un sistema premiante che ridurrà la loro contribuzione alla manovra di finanza pubblica per il 2012.

La Regione Siciliana è stata inserita fra le Regioni cui si applicherà la sperimentazione e con notevole “prontezza” l'Assemblea regionale siciliana, su proposta del Governo regionale, ha approvato la specifica normativa regionale il 28 Dicembre 2011 con un articolo che autorizza l'amministrazione regionale ed i suoi organismi strumentali a partecipare alla sperimentazione prevista dallo Stato.

Altra “significativa” disposizione contenuta nella suddetta normativa regionale riguarda il patto di stabilità regionale con cui la Regione indica alle Province ed ai Comuni del proprio territorio le modalità per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2012-2014.

Appare evidente che sempre più ci si renda conto nella Regione Siciliana che non si possa rimanere estranei ai processi innescati dallo Stato con il federalismo fiscale e conseguenzialmente sembri necessario approntare nuovi strumenti per ristrutturare e modificare la spesa pubblica nell'Isola.

Peraltro il Governo Monti, probabilmente anche per la presenza al suo interno di un Ministro come Piero Giarda, che in precedenti esperienze governative si era occupato di federalismo, sembra procedere spedito nella realizzazione del processo federale e dà l'impressione di considerare fondamentale l'attuazione della legge 42/2009 per il raggiungimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici e di crescita del Paese; per la realizzazione di tali finalità è nato il Governo tecnico, presieduto dal Professore Monti, anche su esplicita sollecitazione degli organismi comunitari.