

Il federalismo fiscale: la vera posta in gioco

Graziano Giorgi, Emanuele Ranci Ortigosa
Irs, Milano

La L. 42/09, "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", apre, almeno nelle intenzioni del legislatore, una prospettiva di grande innovazione nei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, proprio a partire da un aspetto strategico quale quello del finanziamento di funzioni pubbliche fondamentali e dei livelli essenziali di assistenza.

I principi assunti dalla delega, i più rilevanti, sono l'autonomia di entrata e di spesa, la responsabilità amministrativa, finanziaria e contabile, per tutti i livelli di governo; la lealtà istituzionale; la razionalità e la coerenza; l'autonoma attribuzione di risorse ai diversi livelli istituzionali, provenienti da diverse fonti (entrate proprie, partecipazioni al gettito da tributi e dal fondo perequativo), in quantità tale da garantire il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, compresa l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza; il superamento della spesa storica, a favore dell'individuazione dei fabbisogni e dei costi standard; la certezza e stabilità di risorse nel corso degli anni.

Gli strumenti che si prevedono sono: uno stringente coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione delle scelte di bilancio dei diversi enti pubblici; l'istituzione del fondo perequativo per garantire in tutte le aree del Paese certi livelli di opportunità di spesa, a prescindere dalla capacità impositiva (per superare il dualismo economico tra aree più ricche e aree più povere); l'individuazione di fabbisogni e costi standard per coniugare pertinenza ed efficienza; il patto di convergenza per un'azione comune di accompagnamento verso tutti i livelli istituzionali.

Sembrerebbe dunque una vera e propria rivoluzione, se pensiamo che, ancora oggi, nell'area delle politiche sociali, ad esempio, si registra il massimo di incertezza e instabilità di risorse, assieme all'assoluta mancanza di sinergia (o addirittura di informazioni) tra le diverse e concorrenti fonti di finanziamento degli interventi; che non esistono, ad esempio, regole di compartecipazione delle Regioni e degli enti locali agli stanziamenti (sempre più incerti, peraltro) del Fondo nazionale delle politiche sociali;

che non esiste, in particolare sulla determinazione della spesa, alcuna concertazione tra i diversi livelli di governo; che, infine, non si dispone di informazioni attendibili sulla spesa effettiva oggi sostenuta ai vari livelli. Ma su molte questioni la legge rimane ovviamente nell'indeterminatezza. Saranno in realtà i molti decreti, previsti dalla delega, a indicare i percorsi e le soluzioni operative.

Alcune questioni di carattere generale devono però essere immediatamente segnalate, proseguendo, quindi, la riflessione avviata con l'editoriale di PSS n. 21/2009. Il seminario di Welforum svoltosi a Torino a fine ottobre lo ha puntualmente fatto, come gli articoli di seguito pubblicati evidenziano.

Una prima questione riguarda specificamente il settore delle politiche sociali e il finanziamento dei relativi livelli essenziali. L'elaborazione e il confronto sul tema sono tuttora fermi alle previsioni della L. 328/00 e da allora pochi sono stati in generale i passi in avanti.

Manca ancora del tutto un'elaborazione condivisa su come definire i livelli essenziali di assistenza nel sociale e, soprattutto, mancano informazioni attendibili di quali siano, nelle varie regioni, i livelli attuali di erogazione dei servizi.

Il rischio è che, ancora una volta, si assumano come livelli da estendere e rendere essenziali quelli che già esistono, quelli già normati e conosciuti come diritti soggettivi, e cioè le prestazioni erogate dall'Inps a favore di categorie di persone che si trovano in particolari situazioni di bisogno: gli invalidi, gli inabili, l'assegno di maternità e per il nucleo familiare, l'indennità di disoccupazione, ecc., fino ai più recenti bonus alle famiglie e carta acquisti. Quelle misure, peraltro, che avrebbero dovuto essere riformate, secondo la L. 328/00, per razionalizzarle.

Sarebbe grave se si cristallizzassero le attuali erogazioni monetarie a favore di singoli cittadini, elevando solo queste al rango di livelli essenziali, finanziati, garantiti, esigibili, trascurando anche questa volta i servizi per la collettività.

Sarebbe grave perché così tutto il resto, le politiche e i servizi di accoglienza, di integrazione, di inserimento, le politiche di conciliazione, di mediazione sociale, la tutela dei diritti di cittadinanza, le politiche per la coesione sociale, resterebbe pressoché escluso dal sistema di finanziamento dei livelli essenziali nazionali, per approdare eventualmente in quell'area dei livelli "ulteriori" che potranno essere previsti da singole Regioni ed enti locali e finanziati con entrate proprie.

Verrebbero messe in discussione le realizzazioni e gli impegni che tutte le Regioni, in attuazione della L. 328/00, avevano messo in campo in questi 10 anni e, soprattutto, verrebbe messa in discussione (o in ogni caso sottovalutata) la costruzione, attraverso i Piani di zona, del sistema territoriale di interventi e servizi sociali, ormai condiviso dalla stragrande maggioranza delle realtà regionali.

Un'ipotesi questa indubbiamente pessimista, ma non così inverosimile e lontana, se si pensa, ad esempio, a quanto affermato nel "Libro bianco" La vita buona nella società attiva, presentato dal Ministro del Lavoro un anno fa, che ipotizza un welfare residuale, che si occupa esclusivamente dei più poveri, degli ultimi (con la carta acquisti) e che fa affidamento sulla capacità autonoma della persona, sul ruolo sussidiario della famiglia e delle società intermedie.

Proseguendo su questa pessimistica ipotesi, i servizi educativi per la prima infanzia e gli asili nido potrebbero diventare una funzione sociale delle aziende e dei luoghi di lavoro in genere (i nidi aziendali) e perdere in questo modo la necessità di essere indicati come livello essenziale previsto dallo Stato; resterebbe da inserire nei livelli essenziali, il tema della non autosufficienza, che potrebbe essere, e già in parte è, agganciato all'area sanitaria e sociosanitaria. E resterebbero anche gli interventi obbligatori dei Comuni per i minori abbandonati e gli interventi in esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Per il contrasto alla povertà, gli interventi, quelli già previsti e prima richiamati, sono assolutamente inadeguati.

Un welfare siffatto, davvero residuale, potrebbe essere il prodotto di una definizione dei livelli essenziali effettuata in collegamento con il federalismo fiscale. La montagna che ha partorito il topolino! O, ancor meglio, il topolino che si mangia la montagna!

A questo si collega inoltre e fornisce ulteriore preoccupazione l'orientamento della Corte costituzionale a considerare previdenziali (di competenza quindi dello Stato) interventi generalmente considerati assistenziali, e quindi di competenza delle Regioni, come, ad esempio, l'assegno per il terzo figlio. Tale percezione contraddice il pensiero dominante e la prassi corrente per cui è previdenza tutto ciò che si fonda sui meccanismi contributivi delle assicurazioni obbligatorie, e tutto il resto invece è assistenza. L'interpretazione della Corte costituzionale, di fatto, ha evitato la cancellazione di interventi sociali assunti

per fronteggiare, sia pure in termini del tutto inadeguati, situazioni di disagio e difficoltà delle famiglie, ma se non fosse rivista, anche per interventi del legislatore ordinario, e venisse assunta nell'attuazione del federalismo, impedirebbe l'attuazione tanto di un reale effettivo federalismo quanto di una riforma delle politiche sociali. Se il criterio di classificazione della Corte costituzionale venisse assunto anche nell'attuazione del federalismo fiscale, svuoterebbe anche quantitativamente nel sociale l'operazione, riducendola a neppure il 15% dell'attuale spesa sociale, con buona pace per la competenza esclusiva sull'assistenza assegnata alle Regioni dalla Costituzione. Cristallizzerebbe poi le attuali erogazioni gestite centralmente e le risorse di decine di milioni di euro da esse assorbite, impedendo sostanzialmente una riforma del sistema assistenziale e delle specifiche misure, per renderle più funzionali ed efficaci in ordine alla finalità sociale perseguita. Impresa agibile, vista l'irrazionalità e inefficienza dell'attuale sistema e delle misure antiche o nuove che esso affastella. Nel campo del sociale, insomma, le esigenze essenziali sono certamente di elevare il finanziamento a livelli medi europei, e di ridistribuirlo sul territorio per garantire più equità in ordine al soddisfacimento di diritti sociali essenziali, come vuole la Costituzione, ma anche di definire e attuare quel processo di effettiva riforma complessiva che da decenni tutti gli osservatori affermano necessaria ed urgente.

Per contrastare questa possibile deriva è necessario che le Regioni assumano iniziative politiche e tecniche per valorizzare il lavoro svolto e dimostrare che soltanto con un giusto mix di prestazioni monetarie e servizi si può garantire coesione, sviluppo e integrazione. Le prestazioni del sistema territoriale di servizi e interventi che dovunque si sta costruendo devono, per questo motivo, far parte integrante dei livelli essenziali. È in gioco la possibilità di garantire a tutti i cittadini condizioni di parità nell'esercizio di diritti di cittadinanza, al Nord come al Sud, grazie a criteri solidaristici, fatto salvo il di più che territorialmente si voglia offrire.

Una seconda questione è relativa al rapporto tra Regioni ed enti locali, al rischio che con il federalismo si aprano fasi di un nuovo centralismo regionale o, all'opposto, di anarchia comunale. La legge, infatti, non chiarisce i rapporti tra Regioni ed enti locali, le specifiche responsabilità di ciascuno, le modalità di raccolta e distribuzione delle risorse, ecc.

È necessario valorizzare il ruolo della Regione, come snodo nella costruzione del sistema territoriale di welfare: in questo senso deve essere valorizzata la capacità unificante della Regione nel tenere assieme sostenibilità economica e finanziaria, equità nella risposta ai bisogni, pari opportunità per tutti gli ambiti territoriali, qualità delle prestazioni,

regole uniformi di accesso ai servizi e alle prestazioni.

Tutto ciò va fatto mettendo però in luce il valore delle esperienze locali, sollecitando il protagonismo dei diversi soggetti, aumentando il livello della concertazione e della responsabilità diffusa.

Si tratterà di ricercare un punto di equilibrio tra protagonismo locale, appartenenza a un sistema di regole più ampio e attribuzione delle responsabilità. Si tratterà di costruire un nuovo sistema di governance regionale e territoriale.

La condivisione fra tutti i soggetti nella fase progettuale sarà una garanzia per un positivo processo di cambiamento. Esistono già, peraltro, in molte realtà regionali, strumenti di integrazione interistituzionale che hanno realizzato positive esperienze di condivisione. Si tratta di allargare queste esperienze, farle conoscere, confrontarle e diffonderle. L'ambito regionale può essere un ambito giusto per declinare i livelli essenziali previsti dallo Stato e che andranno attuati sul territorio. Un ambito nel quale si può tener

conto delle specificità territoriali, delle particolarità, delle differenze, pur nel quadro di un sistema di riferimento condiviso a livello nazionale.

Un ambito sufficientemente ampio nel quale ci si può assumere responsabilità in ordine a un'equa distribuzione delle risorse (attraverso un fondo perequativo regionale, ad esempio) ed assumere responsabilità per un'autonoma imposizione integrativa per finanziare livelli ulteriori di assistenza. Una responsabilità che dovrà coinvolgere ed essere condivisa con gli enti locali, che dovranno avere anch'essi risorse autonome da mettere nel sistema. In questo modo si potranno rafforzare le responsabilità dei diversi soggetti, responsabilità che andranno però allocate e gestite a scala territoriale e livelli di governo adeguati. È essenziale trovare il modo per cui le politiche sociali del territorio siano sempre più governate a livello almeno di ambito, e quindi prevalentemente intercomunale, puntando al consolidarsi di competenze e responsabilità di programmazione e gestione a questo livello.

I livelli essenziali su Prospettive Sociali e Sanitarie

Speciale: *Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Dai principi alla pratica?*, n. 15-17, 2003

E. Ferioli, *Liveas: dalla discrezionalità all'esigibilità?*, n. 21, 2003, p. 1

G. Meloni, *Determinazione dei Liveas*, n. 21, 2003, p. 4

A. Buffardi, *Proposta di elaborazione di un dl sui Liveas*, n. 1, 2004, p. 1

E. Ranci Ortigosa, *In tema di Lep*, n. 1, 2005, p. 1

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza*, n. 1, 2005, p. 2

A. Banchemo, *Nuovi elementi per la definizione dei Liveas*, n. 14, 2005, p. 1

L. Leone, *Livelli essenziali e concezione multidimensionale*, n. 13, 2006, p. 8

E. A. Ferioli, *I diritti sociali tra decentramento e livelli essenziali*, n. 16, 2006, p. 4

E. Ranci Ortigosa, *Diritti sociali e livelli essenziali: una sintesi*, n. 11-12, 2008, p. 1

A. M. Candela, *Gli investimenti sociali delle Regioni e i Lep*, n. 17, 2008, p. 1

C. Ranci, N. Stame, *Definire i livelli essenziali di assistenza*, n. 9, 2009, p. 4

E. Ranci Ortigosa, *Federalismo fiscale e riforma del welfare*, n. 21, 2009, p. 1

I livelli essenziali su i Quid

E. Ranci Ortigosa (a cura di)

Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni

2008, ISBN 9788896947012

P. de Felici, G. Giorgi, C. Ranci, S. Sansonetti, N. Stame (a cura di)

Definire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza

2009, ISBN 9788896947043