

Che cos'è *Uno strumento per coinvolgere gli Amici sulle questioni sociali che interferiscono con il raggiungimento del maggior bene comune possibile e che, quasi sempre, debbono essere affrontate con un passaggio politico.*

Un problema sul tavolo: La legge di Riforma sul Federalismo.

Il tema del federalismo fiscale rappresenta un argomento fortemente dibattuto della nostra storia repubblicana che attende ancora di essere scritta in modo da attuarne compiutamente presupposti e potenzialità. In questi giorni il Parlamento ha approvato un disegno di legge dal titolo "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Nella Relazione introduttiva il legislatore ha indicato il quadro generale di riferimento che qui riportiamo brevemente.

Da tempo la Corte costituzionale ha sottolineato, in numerose occasioni, l'urgenza di concretizzare l'attuazione legislativa dell'articolo 119 della Costituzione. La sentenza n. 370 del 23 dicembre 2003 già affermava: «appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni».

Tuttavia, nonostante queste autorevoli indicazioni, nel dibattito pubblico fino a non molto tempo addietro e in alcuni casi ancora oggi, il tema del federalismo fiscale è stato trattato in modo strumentale, prospettando l'esplosione della spesa pubblica, l'aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese.

L'opinione pubblica veniva condotta in una sorta di Torre di Babele delle più svariate – e spesso incompetenti – opinioni senza mai dare atto del reale problema del nostro Paese, dove il federalismo è una grande incompiuta, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Di questa drammatica incompiutezza sta ora maturando la consapevolezza, nell'evidenza che è proprio la mancanza di federalismo fiscale a deprimere la competitività del sistema – sottraendo risorse agli impieghi produttivi e sociali – a rischiare di spaccare il Paese, a determinare, per mancanza di una adeguata responsabilizzazione e accountability, l'aumento incontrollato della spesa pubblica.

Senza federalismo fiscale, infatti, lo Stato non si ridimensiona, nonostante abbia ceduto forti competenze legislative e amministrative, e le regioni e gli enti locali non si responsabilizzano nell'esercizio delle nuove competenze ricevute con la «legge Bassanini» (1998) prima e con la riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, poi.

Infatti, perpetrare un modello di sostanziale «finanza derivata» in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative, crea problematiche confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici. In altre parole, favorisce la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione. Lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale sia su quello regionale.

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a pie' di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica, finisce per premiare chi più ha creato disavanzi, favorisce quelle politiche demagogiche che creano disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle imposte a carico di tutti gli italiani. Un sistema di finanza derivata finisce, cioè, per consacrarne il principio per cui chi ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno – perché è stato più efficiente – deve continuare a spendere di meno.

Il profilo tecnico della legge problema

Dopo la relazione introduttiva la legge presenta un articolato di norme che traducono l'enunciato di principio. Cancellata la riserva di aliquota Irpef per le Regioni, che viene sostituita, come fonte di finanziamento per le

funzioni essenziali, con le compartecipazioni ai tributi erariali, in special modo, al gettito Iva. Addio, pure, al criterio della spesa storica. D'ora in poi, per ogni servizio erogato dagli enti locali, si individuerà un costo standard, cui dovranno uniformarsi tutti durante un **periodo transitorio di 5 anni**.

L'obiettivo è ridurre, gradualmente, la **pressione fiscale**: sarà uno dei compiti principali dei decreti attuativi, che dovranno garantire la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i vari livelli di governo. I principali articoli della legge sono qui sommariamente indicati.

Bicamerale (articolo 3). Composta da 15 senatori e altrettanti deputati, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari presenti in aula. Il presidente viene nominato dai presidenti di Camera e Senato. La commissione avrà il compito di verificare, passo dopo passo, l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni 6 mesi, alle Camere. I pareri espressi non saranno vincolanti, ma sulla base dell'attività conoscitiva svolta, avrà, comunque, la possibilità di formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma.

Città metropolitane (articolo 23). Potranno essere istituite nelle aree dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta spetta, in via principale, al comune capoluogo assieme alla Provincia e dovrà ricevere il via libera della Regione, entro 90 giorni. E', poi, indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia. La consultazione sarà senza quorum di validità, se il parere della Regione è favorevole. In caso contrario, il quorum sale al 30% degli aventi diritto. Il via libera definitivo all'istituzione della Città metropolitana verrà dato da uno o più decreti legislativi del Governo, da emanare entro 36 mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Copertura finanziaria (articolo 28). La riforma federalista dovrà essere compatibile con il patto di stabilità e crescita. Chiarito, anche, l'istituzione delle nuove Città metropolitane non dovrà comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Contrasto all'evasione fiscale (articolo 26). Previsti premi per le Regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito sul fronte dell'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Costi standard (articoli 8 e 11). Che andranno a coprire tutte le spese delle amministrazioni locali, in particolare, per sanità, assistenza e per le prestazioni e i servizi riguardanti il diritto allo studio oltre che le funzioni amministrative in materia di istruzione svolte dalle Regioni. Si elimina, così, il meccanismo perverso che finora, facendo riferimento alla spesa storica, premiava con maggiori risorse gli enti che spendevano di più. D'ora in poi, per ogni servizio erogato dagli enti territoriali, si individuerà un costo standard, cui tutti dovranno uniformarsi durante un periodo transitorio di 5 anni. L'erogazione è prevista in condizioni di efficienza e di appropriatezza su il territorio nazionale. I costi standard saranno finanziati da: tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, dalla compartecipazione a Irpef e Iva, oltre a quote del fondo perequativo e all'Irap, fino alla sua definitiva sostituzione con altri tributi.

Fisco di vantaggio (articolo 16). Previsti, in armonia con le norme comunitarie, interventi speciali a favore degli enti locali per il loro sviluppo economico e sociale e per sopperire al deficit infrastrutturale, a una loro non ottimale collocazione geografica, ai diritti della persona, ai territori montani e alle isole minori. Obiettivo: colmare il gap ancora esistente tra Nord e Sud del Paese. L'entità delle risorse stanziare sarà determinata, annualmente, in sede di manovra finanziaria. Verranno finanziati da contributi statali speciali, dai fondi europei o da forme di co-finanziamento nazionale, secondo il metodo della programmazione pluriennale. Chiarito, poi, che i finanziamenti dell'Unione Europea non possono essere sostitutivi dei contributi statali speciali.

Fondo perequativo statale (articolo 9). Servirà per sostenere le Regioni con minor capacità fiscale per abitanti, garantendo l'integrale copertura delle spese corrispondenti ai fabbisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni. Specificato che le quote assegnate per il trasporto pubblico locale dovranno ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante.

Il fondo sarà alimentato, in particolare, dal gettito prodotto nelle singole Regioni e dalla compartecipazione all'Iva e le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione.

Patto di convergenza (articolo 18). Ogni anno, in sede di Finanziaria, il Governo dovrà indicare lo stato dell'arte del passaggio ai costi e ai fabbisogni standard e stabilire, eventualmente, azioni correttive per quelle amministrazioni in difficoltà.

Perequazione infrastrutturale (articolo 22). Prevista una ricognizione degli interventi infrastrutturali da fare su porti, aeroporti, strade, rete fognaria, idrica, elettrica e trasporto e distribuzione del gas. La ricognizione dovrà tener conto, tra l'altro, della valutazione della rete viaria, con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno, del deficit infrastrutturale e di sviluppo e delle carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio, specie in quelli di montagna.

Premi e sanzioni (articolo 17). Arriva un sistema che premia le amministrazioni più virtuose, anche dal punto di vista ambientale, e che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile. Per i cattivi amministratori, invece, strette di cinghia sui trasferimenti, divieto di assunzione di nuovo personale, fino ad arrivare alla più grave sanzione "politica" dell'ineleggibilità automatica per quei responsabili che avranno condotto l'ente amministrato in stato di dissesto finanziario.

Regime transitorio (articoli 20 e 21). Durerà 5 anni. Un decreto legislativo stabilirà quando cominceranno a decorrere. Alla legge statale, il compito di disciplinare la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Stabilito, poi, che, fino all'effettiva individuazione delle funzioni fondamentali, il fabbisogno di Comuni e Province venga finanziato assumendo che l'80% delle spese si riferisca alle funzioni fondamentali, mentre il residuo 20% alle altre funzioni.

Regioni a statuto speciale (articoli 14 e 27). Concorreranno, assieme alle Province autonome di Trento e Bolzano, agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi comunitari, secondo criteri e modalità da definire secondo le norme di attuazione dei rispettivi statuti. Inoltre, saranno tavoli di confronto tra il Governo e ciascuna regione speciale a individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore dei rispettivi statuti.

Roma capitale (articolo 24). Nasce come ente territoriale dotato di speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria. Avrà funzioni più ampie di quelle attualmente in capo al Campidoglio, fissate con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina.

Spese Regioni (articoli 7 e 10). Le Regioni finanzieranno le proprie spese, oltre che con le compartecipazioni al gettito delle imposte erariali (in via prioritaria a quello dell'Iva), con tre tipi di tributi: quelli propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, con le aliquote riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi statali e con i tributi propri, istituiti con legge regionale, ma solo su basi imponibili che non sono già assoggettate a imposizione erariale. Specificato che tali entrate non hanno vincolo di destinazione.

Tasse di scopo e tributi locali (articoli 12 e 15). I Comuni potranno introdurre una (o più) tasse di scopo per finanziare la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali o oneri derivanti dalla mobilità urbana o da particolari eventi turistici. Lo stesso potranno fare Province e Città metropolitane per provvedere a specifiche finalità istituzionali. Alle Città metropolitane possono, poi, anche, essere assegnati tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni.

Criticita' di alcuni punti della legge

Gli oppositori della legge concordano sui principi generali della utilità di una riforma federalista dello stato ma sottolineano i punti di criticità della presente legge delega .

La critica di ordine generale alla legge è che più che un articolato normativo essa è un manifesto generale senza indicazioni precise sulle norme di attuazione e controllo della realizzazione del federalismo fiscale. Inoltre nel quadro generale di un riordino federale dello stato italiano non vengono toccate le norme di attuazione delle regioni a statuto speciale le cui risorse non sono riorganizzate assieme a quelle delle regioni a statuto ordinario. La grande delega sul "federalismo fiscale" entrerà a regime nel 2016, fra sette anni. Occorre infatti riempirla di così tante cose da farla apparire, oggi come oggi, inconsistente: anche soltanto come legge che stabilisca principi e criteri direttivi. Nel merito del provvedimento ecco alcune osservazioni

- Indeterminatezza del "livello essenziale" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che la legge dello Stato, secondo la Costituzione deve garantire "su tutto il territorio nazionale"
- La dubbia procedura per calcolare il costo standard delle prestazioni sociali, cioè, secondo lo stesso progetto, "l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Al momento la Ragioneria dello Stato rileva una marcata disomogeneità dei dati dei bilanci locali, non esiste una contabilità analitica delle regioni, non c'è un bilancio consolidato degli enti locali e delle loro Compartecipazioni. In generale è rischioso partire dai costi senza aver definito le competenze di spesa dei comuni, città metropolitane e regioni.
- Omessa indicazione delle "funzioni fondamentali" dei comuni e delle province (quelle funzioni che, in base alla Costituzione, devono essere "finanziate integralmente". Se non si sa quali sono, come si fa a calcolare quanto costano?
- Assenza di nuovi principi e regole per gli enti locali, cioè del "codice" delle loro autonomie. Se non è chiara l'organizzazione essenziale di base, come se ne può calcolare capacità di entrate e di spese. L'indeterminatezza dei finanziamenti messi a disposizione delle regioni deriva in ultima analisi dall'assenza di determinazione dei compiti dei vari enti.
- Aleatorietà della definizione di "costo standard" con il grave rischio di un successivo aumento dei costi generali della riforma. Questo fatto è anche testimoniato dal fatto che in sede parlamentare il Ministero del Tesoro ha sempre rifiutato di fornire stime dei costi della riforma, mentre sarebbe stato necessario indicarli nel momento che sia avvia una riforma di questa portata.
- Assenza di coinvolgimento economico delle Regioni a Statuto Speciale. Non si fa cenno a provvedimenti che vadano a ridurre e possibilmente azzerare o alcuni iniqui vantaggi fiscali delle cinque regioni speciali. È difficile immaginare una riforma federale con regioni così diverse nella gestione delle risorse finanziarie.

- Deficiente disciplina delle "città metropolitane". Conosciamo che, ope legis, anche Reggio Calabria è diventata una "metropoli": ma si può parlare di entrate e spese per soggetti territoriali "incompiuti"?

Con queste omissioni, nel progetto non si trova certamente la risposta alle tre fondamentali domande che si pone ogni vero federalismo fiscale: chi fa cosa? quanto deve essere fatto? quanto costa farlo? Il governo rimanda per alcuni di questi interrogativi a disegni di legge nel frattempo in preparazione. E' un singolare esempio di produzione di formule a mezzo di formule, di deleghe a mezzo di deleghe: oltretutto con possibilità di contraddizioni, di sovrapposizioni, di sconnessioni. Una scommessa sul futuro, dunque, e una scommessa ad alto rischio. Privo di basi istituzionali e di prospettive contabili essenziali, un "federalismo fiscale" così concepito non avvia a soluzione né la "questione settentrionale" né la "questione meridionale". Vi e' il concreto rischiodi aprire una rilevante questione nazionale. Statistici ed economisti ci avvertono, da tempo, di due cose. La prima, è che la quota di spesa e di tributi già ora sotto la responsabilità diretta degli enti territoriali corrisponde a quella degli Stati federali (come Spagna e Germania). In uno Stato indebitato come il nostro è il massimo possibile (se no, chi pagherà il debito pubblico italiano?). La seconda cosa è che le regioni ordinarie del nord ricevono già in spesa sociale per abitante più di quanto ricevono le regioni ordinarie del sud. Da questi due dati non contestati risulta che la prospettiva di un miracoloso "ritorno" di risorse al nord è assai fantasiosa. Certo, nessuno può ragionevolmente difendere le scandalose disparità di spesa sanitaria in Lazio, Campania, Molise e Sicilia, né la plethora di impiegati pubblici nelle regioni del sud (almeno il dieci per cento in più di ogni altra regione italiana). Ma davvero si pone rimedio a questa malamministrazione facendo più forti le regioni forti e recidendo il cordone con la zattera del Mezzogiorno? Pertanto solo una diminuzione della spesa generale puo' permettere l'avvio della Riforma Federale. L'unico aspetto che possa suscitare speranza nel cittadino e' che l'attuazione progressiva dei decreti delegati sara' sottoposta alla valutazione del Parlamento che potra' ritornare sulle norme che al momento paiono a dir poco confuse e aleatorie.

Le osservazioni degli Amici Indirizza i Tuoi messaggi a posta@politicaassociazione.it

Segnalazioni editoriali

Le novità di www.politicaassociazione.it

(A cura di Gianpaolo ZARA)

Torino, 18 maggio 2009