

CONTRO LA POLITICA ECONOMICA CENTRALISTA E IL FEDERALISMO DELLE SCATOLE VUOTE. PER UN VERO FEDERALISMO FISCALE

(GIUGNO 2011)

1. L'attacco alle autonomie è un attacco alla coesione sociale

Un Governo debole e privo di una maggioranza in grado di governare continua a scaricare sul sistema delle autonomie il peso delle proprie contraddizioni e i costi di una politica inefficiente e incapace di portare il sistema paese fuori dalla crisi economica e sociale. Mai come in questi ultimi mesi, un governo che si dice federalista ha concepito e portato a compimento un attacco così vasto al sistema delle autonomie. Dietro la bandiera del federalismo si nasconde in realtà un disegno controriformista e una ristrutturazione centralista della gestione della finanza pubblica. Con l'alibi della crisi e dei vincoli europei si stanno colpendo i livelli di welfare, l'erogazione di servizi indispensabili per le proprie comunità, gli stessi meccanismi di coesione sociale garantiti in prima linea proprio dal sistema degli enti locali. Il drastico ridimensionamento deciso con la Legge di stabilità 2011 dei fondi statali a carattere sociale (-78% tra il 2008 e il 2011) rappresenta una prospettiva decisamente negativa per un paese colpito dalla peggiore crisi sociale e occupazionale dal dopoguerra.

Lo stesso processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, accanto alle numerose criticità più volte evidenziate, lascia del tutto ai margini ogni riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale. Uno dei capisaldi della riforma federalista, che dovrebbe legare il superamento della spesa storica e delle sue storture a meccanismi di trasparenza, responsabilità e autonomia attraverso la stima dei fabbisogni e dei costi standard e un'efficienza fondata su principi di equità sociale, viene in buona parte ignorato dai provvedimenti del governo.

2. La Carta delle autonomie fatta a pezzi

Anche il disegno di riforma dell'ordinamento locale e la definizione delle **funzioni fondamentali degli enti locali**, invece di procedere speditamente e parallelamente al varo delle deleghe sul federalismo fiscale appare abbandonato su un binario morto. Il legame tra risorse attribuite, capacità impositiva e sistema delle competenze degli enti locali è sparito dall'orizzonte per far posto ad un ordinamento disegnato a brandelli, in maniera parziale ed ispirato alla logica dei "costi della politica", piuttosto che a quella dell'organicità e della coerenza col disegno federalista: l'elencazione delle funzioni fondamentali indicata

nel disegno di legge sull'ordinamento locale è in contraddizione con quella indicata nel fisco municipale; la previsione dell'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni è del tutto scollegata dalla necessità di costruire un adeguato ente locale di base al quale legare crescenti poteri fiscali. E' sostanzialmente ignorata ogni concreta capacità di avviare un vero governo delle aree metropolitane; la stessa sorte delle Province non è messa al riparo delle insidie di un dibattito ormai solo demagogico circa la loro abrogazione. Non viene risolto a sufficienza il nodo del rapporto tra regioni e sistema dei poteri locali. Vengono infine colpiti gli istituti di democrazia decentrata, le forme di partecipazione e i livelli stessi della rappresentanza democratica nelle assemblee elettive. Si tratta di un modo di procedere che considera le autonomie locali una variabile dipendente delle scelte del Governo e non un interlocutore paritario ed affidabile con cui pattuire misure e scelte di finanza pubblica che devono essere adottate con spirito di responsabilità e nell'interesse della Repubblica nel suo insieme.

3. La scatola vuota del federalismo fiscale

I Decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale presentano molte carenze o sono delle scatole ancora vuote.

Il Decreto sul **federalismo demaniale** ha escluso dal processo di trasferimento una lunga serie di beni patrimoniali dello Stato. Quanto all'elenco dei beni trasferibili, il relativo DPCM doveva essere emanato entro dicembre 2010 ma ad oggi rimane fermo ai blocchi di partenza.

Il Decreto sui **fabbisogni standard** degli Enti locali rinvia a successivi studi ed elaborazioni che li sottraggono sostanzialmente ad ogni controllo politico e parlamentare.

Il Decreto sul **federalismo municipale**, bocciato dal voto della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale, è distante anni luce dall'attuazione di quei principi di autonomia finanziaria e impositiva che dovrebbero costituire le caratteristiche irrinunciabili di un sistema di federalismo fiscale. L'avvio della riforma, con la quantificazione e la ripartizione delle risorse conferite ai comuni in sostituzione dei trasferimenti, ha confermato i pesanti tagli previsti dal DL 78/2010 e si è posto in sostanziale continuità con la situazione esistente. Non viene colto, nel Decreto, il legame chiaro e indissolubile tra conferimento delle risorse, finanziamento delle funzioni del governo locale e introduzione del criterio dei fabbisogni standard.

In particolare, esso si risolve in un mero trasferimento di gettito della attuale fiscalità immobiliare dal centro alla periferia; una partita di giro con caratteri di rigidità e di scarsa manovrabilità dei tributi devoluti. Dalla base imponibile che dovrebbe costituire la fonte del prelievo fiscale rimane esclusa quella maggiormente caratteristica del territorio, cioè la prima casa, che esigenze elettoralistiche hanno demagogicamente sottratto alla disponibilità dei comuni. Il fondo sperimentale di riequilibrio, consegnato alla gestione del Ministero dell'economia, rinvia a successivi decreti la definizione delle modalità di alimentazione e i criteri di riparto. Il fondo perequativo a regime, di cruciale importanza data la sperequazione territoriale delle basi imponibili ora devolute, resta del tutto indeterminato. E' del tutto assente ogni riferimento al principio del beneficio e quindi della corrispondenza tra imposizione locale e servizi generali e indivisibili erogati a cittadini e imprese. La stessa Imposta Municipale Propria altro non è che la replica della vecchia ICI con un'aliquota di equilibrio superiore all'attuale livello di imposizione. La politica di compressione delle risorse attribuite ai comuni, combinata con il graduale sblocco delle addizionali Irpef, rischia di innescare effetti perversi di innalzamento della pressione fiscale locale.

Il Decreto sul **federalismo regionale e provinciale** ha il merito di rimettere in discussione la politica di tagli indiscriminati dei trasferimenti alle regioni e sembra offrire garanzie più solide sul versante della perequazione delle risorse degli enti con minore capacità fiscale. Rappresenta però un'occasione

parzialmente perduta per quanto riguarda gli elementi di innovazione dell'assetto della finanza regionale e provinciale.

Nel complesso positivo è invece il processo avviato dal Decreto sull'armonizzazione dei sistemi contabili, che rafforza sensibilmente la trasparenza e il coordinamento dei bilanci degli enti territoriali in rapporto al bilancio dello Stato.

4.1 conti non tornano

Nel complesso, i conti non tornano: come Legautonomie aveva denunciato per prima, contrariamente agli impegni assunti nero su bianco dal Governo, il Decreto legislativo sul federalismo municipale e quello sul federalismo regionale e provinciale consolida i tagli ai trasferimenti erariali a comuni e province decisi con la manovra estiva 2010. Anche la devoluzione ai comuni di parte del gettito della **cedolare secca sugli affitti** - che nulla ha a che fare con una riforma federalista della finanza comunale - rischia di aprire una vera e propria voragine nei bilanci comunali, visto il peso del recupero di evasione fiscale negli equilibri di bilancio complessivi. Nel 2014, infine, la fissazione al 7,6 per mille dell'aliquota di equilibrio della nuova Imposta municipale propria provocherà un ulteriore, rilevante ammanco di risorse, poiché secondo altre stime l'aliquota dovrebbe posizionarsi all'8,5 per mille per garantire pari risorse rispetto alla situazione preesistente.

Il combinato disposto dei tagli dei trasferimenti erariali e delle minori entrate legate alla cedolare secca e all'Imposta municipale propria fanno emergere un quadro assai preoccupante per il futuro della finanza comunale.

5. La manovra 2011-2013: iniqua e centralista

L'approvazione della **Legge di stabilità 2011** non ha cambiato il pessimo quadro che si prospetta per gli enti locali, che a partire da quest'anno devono fare i conti con la manovra di bilancio più centralista da molto tempo a questa parte. Il nodo di fondo rimane la ripartizione dei sacrifici, del tutto squilibrata a danno delle autonomie territoriali. La manovra netta complessiva – il combinato disposto di quanto previsto dal DL 78/2010 e dalla Legge di stabilità – è pari a 14,3 miliardi per il 2011, che salgono a 25 miliardi nel 2012. La quota parte di comuni, province e regioni è altissima: il 40% nel 2011 e il 34% dal 2012. E' una sproporzione evidente rispetto al peso che il comparto degli enti territoriali ha sul deficit (11%) e sul debito pubblico (6%). Ma questo è ormai il carattere dominante del governo Berlusconi: federalista a parole, centralista nei fatti, sin dall'esordio con lo smantellamento dell'ICI sulla prima casa e il blocco dell'autonomia impositiva degli enti territoriali.

Anche il decreto del Ministero dell'interno con cui sono stati stabiliti i criteri di ripartizione dei tagli dei trasferimenti ha confermato, attraverso la logica della riduzione lineare, il modo di procedere iniquo e distante dalla concreta realtà di questo Governo.

La riduzione proporzionale uguale per tutti, infatti, è in netta contraddizione con i principi della legge delega sul federalismo fiscale (finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali, premi e sanzioni in relazione alla virtuosità, ecc.) poiché penalizza maggiormente gli enti con minori entrate correnti pro-capite, in cui la finanza derivata ha un peso rilevante e svolge anche una funzione perequativa. I tagli lineari, in definitiva, indeboliscono la capacità perequativa della finanza comunale e provinciale, allargando ulteriormente il divario in termini di entrate correnti pro-capite tra gli enti fiscalmente "ricchi" e quelli, prevalentemente del mezzogiorno, con una minore base imponibile.

6. Un patto di stabilità a somma zero

Le modifiche al **Patto interno di stabilità** introdotte dalla Legge di stabilità 2011 comportano una diversa ripartizione dei sacrifici tra i singoli enti, ma con la manovra invariata il gioco è a somma zero. Alcuni ci guadagnano, altri ci perdono. Rispetto a quello precedentemente in vigore, il saldo obiettivo (sempre definito in termini di competenza mista) viene calcolato in percentuale della spesa corrente media del triennio 2006-2008. Per evitare "salti" eccessivi rispetto ai saldi obiettivi derivanti dalla vecchia normativa, viene prevista una riduzione del 50 per cento della differenza tra nuovo e vecchio saldo. E' introdotto un limite assai stringente per l'aumento dello stock di debito: una norma eccessiva, che contribuirà ad un'ulteriore compressione degli investimenti locali, già messi in croce dal patto interno di stabilità e dall'inibizione di ogni politica anticiclica e di contrasto alla crisi da parte del sistema delle autonomie.

Le poche misure di alleggerimento della Legge di stabilità non hanno mutato il segno di una manovra fortemente penalizzante per gli enti locali. Le giustificazioni addotte: la necessità di riportare sotto controllo i conti pubblici in una fase di grave crisi finanziaria su scala europea non sono convincenti. Indubbiamente i mercati sono in agguato, e l'Italia è un sorvegliato speciale. Ma la manovra di rientro poteva e doveva essere ripartita in modo diverso, visto che il 90% del peggioramento dei conti tra il 2007 e il 2010 è stato generato dalle amministrazioni centrali.

Tutti questi nodi si ripropongono in vista della definizione della manovra di bilancio che dovrebbe riportare in pareggio i conti pubblici entro il 2014. Il Documento di Economia e Finanza (DEF) ipotizza un piano di rientro di 40 miliardi di euro (2,3 punti di PIL) concentrato nel biennio 2013-2014.

Una ripartizione nuovamente squilibrata dello sforzo di riequilibrio dei conti pubblici sarebbe deleteria per gli enti locali. I tagli vanno fatti innanzitutto ai ministeri e introducendo anche lì il criterio dei costi standard. Il Patto di stabilità interno va riformulato alleggerendo i vincoli agli investimenti per i comuni virtuosi. Il punto di partenza sono le analisi e le proposte sulla spesa pubblica prodotte in questi anni dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. E' necessaria, in questo senso, una coraggiosa assunzione di responsabilità che l'attuale Governo non sembra però in condizione di compiere.

7. Per un vero federalismo fiscale

In questo contesto difficile, il federalismo fiscale è rimasto largamente una chimera o si è rivelato, in qualche caso, in un passo indietro rispetto alla situazione antecedente. L'attuazione della Legge delega rischia di essere l'ennesima incompiuta: una straordinaria occasione perduta per rinnovare profondamente la finanza degli enti territoriali, che oggi gestiscono un terzo della spesa pubblica italiana.

Il prolungamento a fine novembre della scadenza della delega offre un'opportunità importante per fare un "tagliando" dei decreti delegati già approvati. E' necessario rimettere mano, in particolare, al federalismo municipale, introducendo una vera e propria tassa sui servizi generali e indivisibili non tariffabili erogati dai Comuni (service tax), rafforzando i meccanismi perequativi transitori e a regime e affrontando i tanti nodi lasciati irrisolti dal Decreto, a partire dal recupero di almeno parte dei tagli dei trasferimenti confermati dal federalismo municipale.

8. Una ripresa dell'iniziativa politica: per i diritti costituzionali di autonomia

Il federalismo fiscale, l'unica vera riforma strutturale che questa legislatura può promuovere, sta a cuore all'intero sistema delle autonomie e va costruito con il più ampio consenso possibile, sia tra le forze politiche che tra i soggetti sociali e della rappresentanza istituzionale. Per questo è necessaria una forte ripresa dell'iniziativa politica del sistema delle autonomie: per affermare i propri diritti costituzionali di autonomia; per la dignità di chi svolge con passione un'attività al servizio delle proprie comunità; per non vanificare la costruzione di un vero federalismo; perché questo governo, principale espressione di un sistema politico ingessato, non è in grado di offrire una prospettiva di riforma e di ripresa economica.

La politica centralista messa in atto in questi anni sta tagliando le gambe al futuro del Paese, poiché passa dagli enti territoriali la maggior parte degli investimenti pubblici e un pezzo cruciale della rete di welfare e dei servizi pubblici essenziali. Esattamente i settori di spesa più colpiti dalla politica economica del governo. Una nuovo protagonismo delle autonomie è dunque necessario: per costruire un vero federalismo, per fare ripartire l'Italia.