La finanza comunale al bivio: crisi o riforma?

Roma, Museo del Vittoriano, 6 aprile 2004

Introduzione ***di Marco Causi***

Assessore alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio del Comune di Roma

Il Comune di Roma ha ritenuto opportuno contribuire ad una riflessione strategica sulle prospettive della finanza dei Comuni italiani. Si tratta di un tema "caldo", di grande rilevanza politica, da più anni ormai in cima all'agenda pubblica del paese. Un tema in cui l'accidentato percorso riformista verso il decentramento ed il federalismo fa confluire diversi terreni di analisi, da quelli più propriamente costituzionali, a quelli di tipo finanziario, fino a quelli legati alle scelte di breve periodo della politica economica e all'impatto che tali scelte hanno sulle condizioni di sostenibilità, se non di vera e propria sopravvivenza, delle istituzioni municipali storicamente preposte nel nostro sistema al presidio dei servizi di prossimità per i cittadini e per le imprese.

Su questo tema così "caldo" noi vorremmo oggi affermare la necessità di una riflessione il più possibile serena, bene informata, approfondita, argomentata, capace di inquadrare nella loro interezza i complessi problemi di attuazione del federalismo fiscale. Problemi che vengono probabilmente sottovalutati quando la discussione sul federalismo viene condotta – come, in verità, avviene quasi sempre – solo in termini di assetti istituzionali.

Non desideriamo, si badi bene, una discussione "fredda". Anzi, ci sembra quasi inevitabile che emergano posizioni diverse e opzioni politiche anche contrapposte. Ciò che desideriamo è che non si deroghi mai all'onestà intellettuale e al vincolo di verifica della fattibilità – tecnica e politica – delle diverse alternative in campo. Sarebbe importante, poi, che questa importante discussione, mentre disegna i nuovi assetti istituzionali, diventi capace al tempo stesso di non dimenticare le crescenti difficoltà quotidiane delle amministrazioni locali italiane e di suggerire proposte e iniziative che, pur non incoerenti con gli obiettivi di fondo della riforma, possano in modo graduale e con effetti immediati evitare l'insorgere di un vero e proprio stato di crisi del settore. E sarebbe altrettanto importante mettere in chiaro che l'efficacia dei provvedimenti statali di politica fiscale congiunturale andrebbe misurata senza dimenticarsi l'impatto che tali provvedimenti possono esercitare sull'insieme delle politiche dell'intera pubblica amministrazione.

Ringrazio quindi a nome dell'Amministrazione Comunale gli autorevoli interlocutori che hanno accettato oggi di discutere con noi questo tema "caldo": Franco Gallo, Alberto Majocchi e Giuseppe Vitaletti. Avrebbe dovuto essere con noi anche Piero Giarda, il quale purtroppo per ragioni di salute ci ha avvertito ieri di non poter partire da Milano. Si tratta di interlocutori di

altissimo livello, impegnati da anni in un'intensa attività scientifica sui temi della finanza locale e delle politiche pubbliche, e impegnati anche, al pari di chi vi parla, in attività di servizio pubblico sul campo a supporto delle decisioni politiche. Vitaletti in qualità di Presidente dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale. Majocchi in qualità di Presidente dell'Isae. Gallo, già Ministro delle Finanze della Repubblica, in qualità di membro della Commissione tecnica dell'Alta Commissione.

All'Isae voglio rivolgere un particolare ringraziamento, perché i Rapporti prodotti dall'Istituto negli ultimi due anni hanno dato un importantissimo contributo a trasportare la discussione costituzionale sul federalismo – che spesso, agli occhi e alla mente forse un po' troppo pratici dell'economista, risulta un tantino esoterica – sul terreno della verifica di fattibilità e del monitoraggio, anche quantitativo, del processo di attuazione del federalismo. E voglio subito dire, a scanso di equivoci e non potendo dirlo direttamente Piero Giarda, che lo ha scritto in un recente saggio pubblicato sulla Rivista italiana degli economisti, che io personalmente concordo con la valutazione di chi ritiene "incompleto" il modello di federalismo fiscale proposto dalla modifica costituzionale del 2001 – e non sostanzialmente alterato dalle nuove proposte di revisione della Carta recentemente approvate da un ramo del Parlamento. Una "incompletezza" che suggerisce la necessità di equilibrio e gradualità nel processo di riforma, anche alla luce del rischio messo in evidenza dall'ultimo Rapporto Isae, e cioè che le difficoltà di attuazione finanziaria del federalismo "possano scaricarsi sull'equilibrio di bilancio complessivo e sulla possibilità di restituire alla politica fiscale una funzione anticiclica penetrante".

A questo quadro già di per sé così complicato i Comuni sono costretti ad aggiungere ulteriori dimensioni di complessità. Non possiamo non lamentarci, in particolare, che l'attenzione degli ultimi anni, a partire dalla riforma varata alla fine della precedente legislatura, si sia quasi interamente concentrata sulla finanza regionale e non possiamo non chiedere una correzione di ciò che ci sembra una forte sottovalutazione degli aspetti di "prossimità" del federalismo fiscale. E' in gioco la tenuta – congiunturale e a medio termine - di amministrazioni che effettuano il 50% degli investimenti pubblici del paese, oltre ad essere responsabili per l'offerta dei principali servizi da cui dipende la competitività del territorio e la sua coesione sociale (dai trasporti alla pulizia e smaltimento dei rifiuti, dall'assistenza sociale ai servizi per l'infanzia, dalla manutenzione del territorio ai servizi basilari nelle scuole dell'obbligo).

So bene che questo punto solleva numerose questioni. Che, a differenza della precedente citazione, qui esprimo un'opinione diversa da quella contenuta nell'importante paper di Piero Giarda. E che, peraltro, una recente sentenza della Corte Costituzionale afferma la necessità di un intervento di coordinamento da parte del legislatore statale per "definire gli spazi e i limiti entro i

quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali". Credo che oggi sia un buon momento per approfondire la questione e l'interpretazione di tale sentenza.

E tuttavia, al di là di ogni altra considerazione, quello sollevato dai Comuni è innanzitutto un punto prevalentemente politico: non si possono lasciare nell'incertezza e nell'instabilità gli enti preposti al governo di prossimità. Il blocco dell'autonomia finanziaria disposto nelle ultime due Finanziarie, sommato alla struttura esistente delle entrate tributarie, sostanzialmente fissa in termini nominali, e alla contrazione dei trasferimenti statali sta mettendo in difficoltà i bilanci comunali, con conseguenze potenzialmente negative per l'intero sistema paese. Le agenzie internazionali di rating hanno messo sotto osservazione i bilanci comunali non a causa dell'evoluzione delle passività, come sostenuto in recenti campagne di stampa, ma bensì proprio per l'incertezza dell'evoluzione delle relazioni inter-istituzionali.

Cito: "Il sistema delle relazioni istituzionali è stato caratterizzato da continue oscillazioni tra posizioni centraliste e federaliste. Se nel recente passato la spinta verso il decentramento sembrava godere di un ampliato consenso politico, le leggi finanziarie dell'ultimo biennio sono state caratterizzate da rilevanti interventi da parte del Governo sull'autonomia finanziaria degli enti locali". Non è una dichiarazione politica del direttivo dell'Anci quella da cui ho tratto la citazione, ma il Report di Standard and Poors sugli enti locali italiani del 24 marzo scorso! L'Agenzia di rating continua: "La flessibilità tributaria comunale è stata fortemente limitata. La mancanza di potestà legislativa e la dipendenza dalle decisioni del Governo centrale sono stati fattori determinanti nella decisione presa nell'adeguare, abbassandole, le prospettive di quattro Comuni italiani con rating AA [Bologna, Firenze, Milano e Venezia] a seguito dell'abbassamento delle prospettive relative alla Repubblica Italiana (…) Dal momento che la struttura delle entrate comunali non è direttamente collegata all'evoluzione della base economica locale, i Comuni italiani non possono trarre beneficio diretto dalla crescita economica locale. Alla luce di quanto detto l'evoluzione del sistema di finanziamento della spesa degli enti locali e delle relazioni Stato-Comuni rimarrà un fattore determinante per i rating assegnati a tutte le città italiane". Il debito, come vedete, non c'entra nulla: c'entra il rapporto fra Stato e Comuni. Un rapporto che lo Stato non può disconoscere, interrompere unilateralmente, poiché così facendo lo stesso Stato diventerebbe direttamente responsabile del declino di affidabilità e di robustezza delle finanze comunali.

Il Rapporto di ricerca che presentiamo oggi vuole essere un contributo serio e rigoroso in questa direzione: ricostruire i fili di un ragionamento fra Stato e Comuni, e fra Stato, Regioni e Comuni, e sollecitare l'attenzione sulla necessità di curare in modo non residuale il tema dei rapporti finanziari inter-istituzionali con i Comuni. Ringrazio Gianni Guerrieri, che lo ha coordinato, e i ricercatori che hanno partecipato alla sua stesura, Emanuela Tassa, in primo luogo, e

poi Cristina Bambino, Amelia Ciampa, Antonella Renzi, Giovanni Tisti, Andrea Turco. Ringrazio ENpowering, la società di ricerca e consulenza della Confservizi Lazio, che ha contribuito alla realizzazione della ricerca.

Il Rapporto è limitato a una dimensione descrittiva e analitica, e non pretende di arrivare a formulare proposte di riforma "complessive" e generali. L'intenzione è di far conoscere meglio come si è effettivamente evoluta la finanza comunale in Italia dal 1990 ad oggi, anche evidenziando i notevoli passi avanti compiuti dal sistema dei Comuni negli ultimi dodici anni. Un sistema che vive sempre meno di finanza da trasferimento e sempre più di entrate proprie. Che ha saputo contenere l'evoluzione della spesa corrente, declinata in rapporto al Pil fra il 1990 e il 1995, poi restata costante fino al 2001, e successivamente di nuovo in declino non solo rispetto al Pil ma anche in termini monetari assoluti nel biennio 2002-2003. Che è riuscito a mantenere e aumentare l'offerta di servizi grazie a intense politiche di esternalizzazione, dimostrando una capacità di sperimentazione e di innovazione organizzativa in molti casi superiore a quella espressa dalle amministrazioni centrali (basti pensare che, fatta pari a 100 la spesa per il personale nel 1990, oggi negli enti locali quella spesa è pari a 85,3, mentre nel complesso della pubblica amministrazione è cresciuta a 102,1). Un sistema da cui dipende circa il 50% degli investimenti pubblici realizzati nel paese, con una crescita di quasi 7 punti percentuali fra il 1992 ed oggi. Un sistema che ha dimostrato di saper usare in modo innovativo ed efficace lo spazio di autonomia tributaria assegnatogli dalle riforme degli anni '90, come segnala la capacità di recupero degli arretrati e dell'evasione e le esperienze dei regolamenti ICI, su cui oggi presentiamo un'interessante analisi comparativa.

Permettetemi soltanto di aggiungere una specifica preoccupazione per il futuro della spesa per investimenti pubblici locali. Anche se non è argomento trattato dalla ricerca, la nuova formulazione del patto di stabilità rischia di frenare l'impulso che gli enti locali hanno dato all'attività di manutenzione e ampliamento del capitale infrastrutturale del paese. Nessuno che conosca l'Italia, e il suo storico modello diffuso e territorialmente articolato di insediamento della popolazione e delle attività produttive, può davvero pensare di sostituire all'iniziativa locale in questo campo quella di un ristretto numero di grandi progetti nazionali concentrati territorialmente. Anche a parità di spesa, ne deriverebbe il decadimento delle reti infrastrutturali diffuse. E l'esperienza storica ci dice comunque che l'efficienza della spesa è, in questo campo, molto superiore in periferia di quanto non sia al centro.

Dietro la questione dei Comuni, in Italia, si nascondono problemi di qualità e dimensione molto diversa a seconda dell'ampiezza delle città. E' noto a tutti che la mancata attuazione delle città metropolitane, previste fin dalla riforma dell'inizio degli anni '90, è uno dei fattori di maggior

peso per spiegare importanti debolezze strutturali del sistema Italia, in termini di adeguatezza nell'offerta di servizi, di agilità nella regolamentazione e nelle decisioni amministrative, di capacità di attrazione degli investimenti. Governare le grandi aree metropolitane con gli stessi strumenti con cui si governano i Comuni di 500 abitanti è un vero e proprio non-senso politico, amministrativo ed economico. I dati elaborati da Guerrieri nel Rapporto che oggi presentiamo dicono qualcosa di più: distinguendo l'evoluzione dei Comuni italiani per fascie di ampiezza demografica, gli indicatori di "sofferenza" finanziaria peggiorano negli ultimi anni in particolare nelle grandi città. Non è difficile intuire il perché. L'aumento della popolazione fluttuante e l'aumento della mobilità rendono i Comuni centrali delle grandi aree metropolitane del paese le città più esposte a subire i costi dell'insediamento e della localizzazione, senza ottenere benefici corrispondenti per venire incontro alla crescente domanda di servizi espressa non solo dalla popolazione residente, ma anche da quella fluttuante.

E' interesse del Paese, e non solo dei Comuni di più ampia dimensione, che questo problema sia assunto come prioritario nel cantiere di attuazione della riforma in senso federale. Vanno in questa direzione le iniziative e le proposte del Coordinamento Anci delle città metropolitane, e le recenti prese di posizione dei Sindaci di Roma e di Milano. Non voglio entrare nel merito della questione istituzionale. Dal punto di vista finanziario, mi sembra assolutamente urgente chiarire il quadro legislativo e regolamentare per trasformare in "poteri normali" i "poteri speciali" sul traffico e sulla regolazione della mobilità. Altrettanto urgente è definire il percorso per l'istituzione di contributi di scopo finalizzati, in particolare, alla manutenzione dei centri storici e delle risorse culturali e ambientali che contribuiscono all'attrattività turistica delle città d'arte, argomento peraltro non ristretto alle sole grandi città.

Nel Rapporto è contenuta una proposta, che offriamo alla discussione di oggi e a quella che verrà nei prossimi giorni nelle sedi associative dell'Anci: trasferire ai Comuni, almeno a quelli più grandi – ad esempio alle città metropolitane, oppure ancora ai 94 Comuni con più di 60.000 abitanti – l'imposta di registro sulle compravendite immobiliari. In prospettiva, questa proposta è coerente con l'obiettivo di unificare in capo ai Comuni, almeno a quelli di più grande dimensione, l'intera fiscalità immobiliare – un obiettivo che sembra naturale in un assetto federalista – e, più in generale, la gestione delle funzioni catastali. Un obiettivo che, nonostante le difficoltà di oggi, io penso vada mantenuto.

Non sfugge a nessuno che la recente decisione del Governo di rinviare sine die il decentramento delle funzioni catastali, già stabilito dalle leggi di decentramento amministrativo della precedente legislatura, è un vero e proprio "schiaffo" alle autonomie locali, alle consolidate aspettative dei Comuni italiani, al tanto lavoro che in moltissime parti d'Italia è già stato avviato per

mettere in rete le competenze catastali con quelle fiscali e con quelle urbanistico-edilizie. La riforma degli estimi catastali non si può perdere nel disinteresse politico, per il semplice motivo che oggi esistono scandalose e inaccettabili sperequazioni nel prelievo, diffuse ovunque, ma gravi sotto il profilo dell'equità soprattutto nelle città medie e grandi e nei loro hinterland. Anche qui, come nel caso del debito dei Comuni, si è agitata, in modo un po' scomposto, una campagna di stampa contro i Comuni, dipinti come soggetti che non aspettano altro che metter mano ad indiscriminati aumenti delle rendite catastali.

E' utile allora ricordare, invece, che il processo di modifica delle classificazioni e delle tariffe catastali resta comunque di competenza dello Stato, secondo criteri uniformi e non variabili da Comune a Comune. Che la base di calcolo di tale imponibile è ferma alla fine degli anni '80 e ha ormai ben poco a che vedere con l'evoluzione effettiva dei valori immobiliari. Che questa colpevole inerzia ha prodotto disuguaglianze non più tollerabili a svantaggio delle periferie urbane. Che non si possono interrompere le numerosissime esperienze di collaborazione già in corso fra l'Agenzia del Territorio e l'universo delle autonomie locali per la definitiva sistemazione dei dati catastali e per consolidare l'uso incrociato delle diverse banche dati. Che questa riforma ha un'enorme componente di semplificazione degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese e di accelerazione delle procedure da parte dell'amministrazione pubblica. Che i Comuni possono pur sempre impegnarsi a garantire la riduzione delle aliquote ICI in corrispondenza all'introduzione dei nuovi estimi, in modo da controllare l'impatto sul gettito derivante dalla riforma.

Una parte del Rapporto è, infine, dedicata al finanziamento delle funzioni delle città Capitali nei principali paesi europei. L'analisi comparativa giunge a conclusioni simili a quelle che si possono ricavare da uno studio predisposto dall'Isae nell'ultimo Rapporto sull'attuazione del federalismo in Italia, e che così provo a sintetizzare. Primo, in tutti i paesi esistono schemi di finanziamento governativo delle città Capitali, sia per gli oneri di funzionamento che per gli investimenti. Secondo, in alcuni casi questi schemi sono direttamente destinati al Comune della Città Capitale (Berlino, Parigi). In altri casi sono, invece, direttamente gestiti da uffici governativi (Londra, di nuovo Parigi). In altri casi ancora sono co-gestiti da Governo e Comune nell'ambito di appositi schemi di partenariato istituzionale e finanziario (Madrid). Terzo, in nessun caso, tuttavia, è previsto che la sede di tale partenariato sia l'ente regionale di secondo livello, in assenza di un diretto coinvolgimento del Governo centrale.

E questo anche perché, nella totalità dei casi, "sopra" la Capitale non esiste un ente di secondo livello, assorbendo la Capitale le funzioni di Regione (Berlino), ovvero esistendo agenzie "regionali" di carattere metropolitano aventi autonomia funzionale sia dal Comune Capitale che dalla Regione di cui esso fa eventualmente parte (Madrid, Parigi, Londra, e qui parliamo

ovviamente delle agenzie che si occupano di trasporti). Come ha opportunamente concluso l'Isae, "se si dovesse restringere l'autonomia della Capitale nei vincoli stabiliti dallo Statuto della Regione Lazio, potrebbe crearsi il problema del finanziamento delle funzioni della Capitale quando questa dovesse essere in qualche modo vincolata al bilancio della Regione e non a uno specifico finanziamento da parte dello Stato".

Mi sembra allora naturale concludere che la modifica in merito allo status della Capitale della Repubblica approvata da un ramo del Parlamento alla Costituzione novellata nel 2001 fa fare un passo indietro al riconoscimento delle funzioni di Capitale. E mi sembra che, in ogni caso, resti ancora del tutto aperto il tema del finanziamento di tali funzioni. E' un dato di fatto che il Comune di Roma è finanziato al di sotto della media – e infatti è l'unico grande Comune a entrare nei parametri del fondo perequativo. E' un dato di fatto che questa presenza è un ulteriore ostacolo alla definizione dei meccanismi perequativi di tipo orizzontale, per i quali sarebbe più agevole la pur complicata "quadratura del cerchio" se si trovassero soluzioni specifiche per la questione delle grandi aree urbane e per quella della Capitale. Ed è altrettanto un dato di fatto che nulla osterebbe, se ci fosse la volontà politica, ad utilizzare la strumentazione esistente del partenariato istituzionale per costruire adeguati schemi di co-gestione e di co-finanziamento fra Stato e Città Capitale, anche trasportando su questi schemi la tradizionale legge speciale per Roma Capitale, ormai colpevolmente definanziata, ma che comunque porta (meglio: portava) su di sé il peso di un'eccessiva farraginosità applicativa e l'appartenenza ad una fase storica precedente all'introduzione della programmazione negoziata.

Non penso di avere esaurito, in questa introduzione, la lista dei temi di cui si discuterà stamattina. In verità, le ferite aperte nei rapporti fra Stato e Comuni in conseguenza dello stallo dell'ultimo biennio sono tante, e credo che su alcune di queste non potranno non soffermarsi il Presidente dell'Anci e il Sindaco di Roma negli interventi previsti alla fine della mattinata. Penso allo stallo sulla Tarsu; al ritardo con cui vengono aggiornati gli ammontari dovuti per le compartecipazioni e le addizionali; alla penalizzazione del processo di "outsourcing" derivante dalle nuove norme finanziarie in materia di conferimenti di capitale alle aziende partecipate. E ancora all'incertezza per il prossimo DPEF e per l'impatto sulle entrate dei Comuni, così come degli altri enti decentrati, che potrà derivare dalla nuova riforma annunciata nei giorni scorsi in materia di imposta personale sul reddito.

Su questi temi, e su altri ancora che ho tralasciato, credo che la presentazione del Rapporto da parte di Gianni Guerrieri potrà dare una base davvero ricca di discussione alla tavola rotonda.