

Se tutti imparano a spendere meglio

Intervista a Marco Causi di Enrico Galantini

Se tutti imparano a spendere meglio la legge sul federalismo fiscale parla più delle uscite che delle entrate. Per Marco Causi la legge contiene al suo interno sufficienti elementi di garanzia e di equilibrio, che però reggono solo se essa viene attuata in modo integrale e non frettolosamente. I meccanismi su cui si interviene, infatti, sono tanti e molto complessi. Se Calderoli lavora bene, troverà in commissione un'opposizione che svolgerà un ruolo costruttivo; se invece forza la mano con provvedimenti frettolosi che rischiano solo di creare danni, allora avrà un'opposizione molto dura, in commissione bicamerale e anche fuori. A che punto siamo? C'è chi dice che dopo la manovra e i tagli di Temonti non ci sia più per farlo davvero. C'è invece chi, come Bossi, dice che non c'è nessun problema di risorse perché con il federalismo fiscale si risparmia. Dov'è la verità? Lo chiediamo al professor Marco Causi, che alle competenze di economista - è docente all'Università di Roma Tre - unisce quelle, a questo forse più importanti, di politico, come deputato del Partito Democratico è vicepresidente proprio della commissione bicamerale sul federalismo.

“La realtà è sempre un po' più complicata di come la rappresentano le battute” - risponde Causi -. Sicuramente la legge 42, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il cosiddetto federalismo fiscale - cosiddetto perché, se si guarda l'articolo della Costituzione, le parole federalismo fiscale non ci sono - contiene al suo interno un'impalcatura con sufficienti elementi di garanzia e di equilibrio, che però reggono solo se la legge viene attuata in modo integrale e non frettolosamente. I meccanismi su cui si interviene, infatti, sono tanti e molto complessi. La vicenda politica più recente sta portando il ministro Calderoli e la Lega a un'accelerazione nell'attuazione della legge. Si rischia di pensare che della legge 42 basti portare a casa qualche pezzo, e magari frettolosamente. Ma, ribadisco: gli equilibri e le garanzie sono reali solo se la legge viene realizzata tutti e nei tempi giusti”.

Rassegna Quali sono le prossime scadenze?

Causi Come Partito democratico siamo contrari a che questa vicenda venga giocata nel breve termine. C'è il rischio che si creino problemi invece di risolverne. La scaletta dell'attuazione prevede entro il 30 giugno una relazione sui quadri finanziari complessivi tra Stato, Regioni ed enti locali, E il ministro ha annunciato ci si sta lavorando a livello tecnico un decreto sull'autonomia impositiva degli enti locali. Negli ultimi giorni ha parlato anche di un decreto sui costi standard: io dubito fortemente che il lavoro di approfondimento su quest'ultima materia sia arrivato a un punto tale da poter avere un decreto comprensivo anche dei numeri in tempi così stretti.

Rassegna: A proposito, quanti sono i decreti attuativi?

Causi Sono tanti. Una dozzina o anche più : alcune norme potrebbero essere attuate con più decreti.

Rassegna Stava parlando dei costi standard quando l'ho interrotta...

Causi Sì, se il decreto di cui parla il ministro su questa materia è di tipo metodologico, e cioè non contiene numeri ma fissa i criteri e le metodologie con cui calcolare i costi standard, allora forse si può anche approvare velocemente. Ma deve essere chiaro che non si tratta del decreto definitivo su costi standard. Ce ne vorranno poi uno o più altri che, applicando le metodologie, le trasformino in numeri.

Rassegna E poi però ci sono per tutti i problemi indotti dalla citi e dalla manovra economica...

Causi La legge 42 interviene sui rapporti finanziari tra Stato Regioni ed Enti locali nel finanziamento dei servizi erogati ai cittadini. Parliamo di un ammontare di spesa pubblica pari circa a 230 miliardi di euro. La manovra è intervenuta riducendo fortemente questa spesa: essa incide infatti per almeno 14 miliardi di euro su Comuni, Regioni ed Enti locali. Va capito quindi se questi

tagli siano compatibili o meno con il futuro assetto dei costi standard: se cioè il ministro dell'Economia ritiene che il finanziamento di un servizio sociale come la sanità, o l'assistenza, o il trasporto pubblico locale, vada riconsiderato, all'interno della legge 42, abbassato come lo abbassa la manovra; e che senso abbia questo, rispetto al percorso che ci eravamo dati: definire prima il fabbisogno necessario per i servizi essenziali e poi, a partire da quei fabbisogni, definire i costi. L'impressione è che Tremonti stia cercando di abbassare l'asticella.

Quella se il federalismo costi o no, è una discussione da salotto buono della borghesia romana. La legge pone il limite che non debba costare e interviene a modificare i meccanismi di finanziamento di una spesa che c'è già: sanità, istruzione, servizi di prossimità dei Comuni, assistenza. asili nido ecc.

Attraverso il meccanismo dei costi standard introduce un parametro di efficienza: oggi un amministratore regionale o comunale, quando usa i denari dei suoi cittadini non ha un benchmark di riferimento, Qual è il prezzo di riferimento per un posto in asilo nido? Oggi la variabilità vada 4 mila a 14 mila euro all'anno.

Rassegna A parità di qualità?

Causi No, sicuramente là dove costa 4 mila euro l'anno il servizio è di bassa qualità. Ma se pensiamo che a Torino il servizio costa 8 mila euro l'anno e dato che non mi risulta che a Torino si applichi un contratto di lavoro diverso, né che i bambini vengano trattati male probabilmente nei Comuni dove il servizio costa 14 mila euro l'anno c'è qualche elemento di inefficienza o di disfunzione organizzativa che può essere con gradualità migliorato arrivando al costo standard, che potrebbe essere pi o meno come quello di Torino. Ma il riferimento ai costi standard è utilissimo anche nel caso della sanità, Tuffi i piani di rientro sono basati sulla definizione di costi standard verso cui le amministrazioni devono convergere: non ha senso che la stessa prestazione o la stessa terapia vari come prezzo del 300 addirittura del 50 per cento da regione a regione.

Rassegna Il riferimento ai costi standard potrebbe quindi far emergere risparmi..

Causi Sì. Ma al centro della legge c'è anche il concetto dei livelli essenziali di prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. È quindi molto probabile che almeno una parte di questi risparmi -io credo tutti - debbano poi essere reinvestiti per migliorare il livello delle prestazioni laddove sono sotto gli standard. Il punto non è se il federalismo costi o meno. Il vero punto politico è a che livello vogliamo mettere l'asticella del welfare pubblico nel nostro paese. C'è chi pensa che vada abbassata drasticamente, anche facendosi schermo delle recenti difficoltà europee. E chi invece, come il Partito democratico, pensa che di drastico serva semmai un invito all'efficienza e alla responsabilità dei gestori della cosa pubblica, proprio per migliorare le condizioni di chi oggi ha di meno, Se la manovra di Tremonti - e cioè una spesa pubblica locale tagliata tra il 5 e il 10 per cento - dovesse divenire il futuro riferimento dei costi standard, allora si porrebbero due problemi. Primo, nelle zone a più attrezzata struttura welfaristica del Centro Nord, gli amministratori sarebbero costretti a ricorrere a tasse locali o, in alternativa, ad abbassare il livello dei servizi offerti. Secondo, nelle zone del Sud, a più bassa qualità dei servizi, si annullerebbe la speranza che investire sull'efficienza permetta di ritrovare le risorse per aumentare il livello dei servizi. Questo è il nodo e su questo nella fase di attuazione emergeranno tutte le differenze.

Rassegna Lei accennava all'inizio all'intenzione di Calderoli di accelerare i tempi. Ecco, secondo voi quali dovrebbero essere i tempi giusti?

Causi La Commissione ha appena ripreso a riunirsi. Sta cominciando a lavorare anche il Comitato dei dodici, personalità designate da Regioni Province e Comuni, che affianca i lavori della Commissione bicamerale e interloquisce con essa in sede di valutazione dei decreti. Del Comitato fanno parte i massimi rappresentanti politici del sistema delle autonomie locali: da Chiamparino ad Alemanno, da Errani a Polverini, da Zingaretti a Tosi. Il prossimo decreto di attuazione è annunciato sull'autonomia impositiva degli enti locali. Ma si rischia seriamente di entrare in rotta di collisione con la manovra economica. Il tema è di quelli importanti, da non affrontare in fretta e furia. Come semplificare l'insieme dei tributi locali, che sono molti e farraginosi. Se reintrodurre o

meno un'imposta tipo Ici, almeno per le unità abitative che hanno elevati valori catastali: oggi il governo sta chiedendo sacrifici rilevanti al lavoro e a gente dal reddito basso, mentre chi abita ai Parioli o a Via Montenapoleone non paga più nemmeno un euro di Ici. Per quanto riguarda i costi standard, Calderoli ha una grande voglia di correre. Gli direi di fare attenzione a non scivolare. Chi è decisamente contrario all'attuazione della 42 potrebbe anche essere contento se Calderoli facesse dei grossi errori. Io sono tra quelli che ritengono che una modernizzazione dei rapporti finanziari tra Stato Regioni ed enti locali e una maggiore responsabilità e trasparenza da parte degli amministratori locali siano degli obiettivi da cogliere. Se quindi Calderoli lavora bene, troverà in commissione un'opposizione che svolgerà un molo costruttivo; se invece forza la mano con provvedimenti frettolosi che rischiano solo di creare danni, allora avrà un'opposizione molto dura, in commissione bicamerale e anche fuori.

Rassegna Lei parlava di autonomia impositiva degli enti locali. Professore, ci aiuta a capire meglio il rapporto c'è tra federalismo e destinazione delle tasse? La Lega sbandiera il fatto che con il federalismo le tasse pagate a Varese resteranno a Varese...

Causi Non è così. E del resto quella di cui stiamo facendo i criteri attuativi è la riforma del titolo V della Costituzione fatta dal centrosinistra. Uno degli errori della Lega è quello di imbottire il proprio elettorato di parole d'ordine che non stanno né in cielo né in terra. È pericoloso per dei dirigenti politici. Perché poi quando gli elettori della Lega si accorgeranno di essere stati presi in giro, che non gli arriveranno tutti questi soldi che Bossi e i suoi promettono loro, saranno problemi anche per la Lega. Nella Costituzione italiana non c'è scritto che i tributi restano nei territori. La legge 42 introduce, dal lato della spesa, i costi standard. Sul lato delle entrate dice che gli enti locali si finanziano con un mix di tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e fondi perequativi. I fondi perequativi previsti dalla legge sono a carattere verticale, sono quindi gestiti dallo Stato e la legge garantisce (come del resto fa la Costituzione) il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei servizi essenziali. Uscendo dal gergo ipertecnico, la legge dice: noi vogliamo amministratori pubblici locali concentrati fortemente sui servizi essenziali e sulle funzioni fondamentali. Che magari disperdano meno il loro tempo e le loro energie in attività non essenziali, ma che invece, su quelle essenziali, siano innanzitutto integralmente finanziati (ai costi standard) e su di esse concentrino tempo e attenzione perché il welfare pubblico funzioni al meglio.

Rassegna Una legge che parla quindi soprattutto di spesa?

Causi Secondo me sì. Diversamente da quello che dice la propaganda leghista, il cuore della legge è più sul come si spendono i soldi. La parte entrate è comunque importante perché, invece dei trasferimenti, ci saranno le compartecipazioni e i fondi perequativi. C'è un elemento interessante che pochissimi hanno capito. E cioè che per quanto riguarda i Comuni italiani, che sono ottomila, sono dispersi, con migliaia di comuni piccoli e piccolissimi, la perequazione non riuscirà mai a farla neppure la più complessa formula elaborata qui a Roma dallo Stato, ma occorrerà anche una perequazione di secondo - livello fatta all'interno dei diversi sistemi regionali. E quindi gli attuali amministratori regionali, che si sono abituati ormai a pensare solo alla Sanità, dovranno ricominciare a occuparsi di tutta la finanza locale, ivi compresi i sistemi perequativi locali che possono intervenire meglio e più da vicino sull'eterogeneità delle varie situazioni. Poi, sempre sul versante entrate, ci sono i tributi locali, e qui possono esserci strade innovative sui tributi di Comuni, Province e Regioni, a parità di pressione fiscale complessiva. Certo, sarebbe ben strano un esito del federalismo che riducesse l'autonomia tributaria. Fino adesso, in questi due anni, il governo del centrodestra e della Lega proprio questo ha fatto, togliendo l'Ici sulle case dei ricchi. Il recupero di margini di autonomia è necessario e potrebbe intrecciarsi con l'equità della manovra economica. Si potrebbero fare delle innovazioni anche di semplificazione: ci sono una serie di tasse e di imposte comunali, legate all'uso dello spazio pubblico, che potrebbero essere unificate. Si parla di contributo di soggiorno: la legge prevede la possibilità di specifici contributi di scopo che vadano a finanziare in modo prioritario le risorse turistiche di un territorio, e quindi la manutenzione dei beni culturali, dei centri storici e delle risorse naturali che danno attrattività a quel territorio. C'è

anche la possibilità di contributi di scopo per investimenti. Insomma, innovare è possibile, oltre che doveroso.

Rassegna Tornando ai fondi perequativi, che differenza concreta c'è tra questi e i semplici trasferimenti?

Causi Oggi i trasferimenti dallo Stato sono masse finanziarie ereditate nel tempo e quindi connesse a una spesa storica che non è soggetta a valutazione.

Rassegna Ti ho sempre dato tot e quindi ti do tot. O tot più o meno qualcosa...

Causi Esatto. E ci sono anche squilibri. Se guardiamo per esempio a come si ripartiscono i trasferimenti e quindi quali risorse sono disponibili per la finanza fortissime sperequazioni. Che tra l'altro non sono soltanto tra Nord e Sud, ma anche all'interno del Nord e all'interno del Sud. I sistemi regionali più in basso nella classifica dei trasferimenti sono quello del Veneto e quello della Puglia. Mentre ci sono sistemi - quello emiliano, quello toscano, in parte quello lombardo - che hanno una maggiore quantità di spesa.

Rassegna Tra i criteri dei fondi perequativi, c'è anche la quantità di tasse che si paga in quel determinato territorio?

Causi Il fondo perequativo è quello che completa il finanziamento dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali e a questo è legato. Un ente locale che voglia fare qualcosa di più, deve ricorrere allo sforzo fiscale locale. Un esempio. In teoria questa legge dovrebbe garantire il finanziamento integrale del trasporto pubblico locale e metropolitano e un livello di standard adeguato. Dopodiché se in un'area metropolitana si vuole decidere di mettere l'aria condizionata su tutti i treni, e questo non fosse considerato nello standard, quella comunità può anche decidere di usare un pezzetto della sua flessibilità fiscale locale per investire sull'aria condizionata su tutti i treni dei pendolari stanno facendo con quei soldi gli amministratori locali. La flessibilità fiscale aggiuntiva deve essere utilizzata per il di più, per quello che sta sopra lo standard. E può diventare un terreno importante di partecipazione democratica e di protagonismo degli istituti della concertazione e della contrattazione a livello territoriale. Si ha l'impressione che il Sud paghi meno tasse. Non è così. Per quanto riguarda le imposte erariali, la pressione fiscale del Sud è come quella del Nord. È chiaro che quella procapite è inferiore: c'è meno reddito, l'imposta è progressiva e quindi... Ma se andiamo a dividere le tasse pagate dai cittadini e dalle imprese del Sud sul reddito del Sud abbiamo - una pressione fiscale che è praticamente uguale a quella del Nord. Anzi, per fare un esempio, la pressione fiscale nel Veneto (per via della diffusione della microimpresa e di pratiche elusive) è più bassa che in Campania (41 contro 43%, secondo le stime della Banca d'Italia). E già oggi le imposte locali in molte realtà del Sud, forse anche in conseguenza di cattiva amministrazione o di trasferimenti storicamente bassi, sono assai elevate. Non è dunque vero che la tassazione locale sia uno strumento non utilizzabile al Sud. Anzi. Lo si sta utilizzando più al Sud che al Nord. Magari in assenza di garanzie per i cittadini di trasparenza su quello che stanno facendo con quei soldi gli amministratori locali. Penso ad esempio a Palermo e alla sua crisi dei rifiuti, dove l'addizionale Irpef è già al massimo, dove la tassa sui rifiuti è stata fortemente aumentata, e però c'è ancora l'immondizia per le strade. Nel sistema riformato, gli amministratori locali dovrebbero confrontarsi con dei costi standard oggettivi, e nei territori dove questi costi venissero sfondati senza un'adeguata corrispondenza della qualità dei servizi, i cittadini avrebbero elementi concreti per giudicare della capacità degli stessi amministratori.

Rassegna Insomma la legge che istituisce il federalismo paradossalmente rafforza un'idea nazionale...

Causi E infatti nel Nord alcuni dirigenti del centrosinistra, ricordo il commento dell'allora presidente della Regione Piemonte, Mercedes Bresso, hanno criticato la legge perché secondo loro ledava l'autonomia delle Regioni. Come centrosinistra, in Parlamento, abbiamo voluto con forza garantire un equilibrio nazionale. Oggi è ripartito un altro tipico discorso da salotto buono della borghesia romana: se vadano bene le Regioni, se non servano invece le macroregioni ecc. Per noi l'investimento fatto dal paese sull'istituto delle Regioni è uno di quelli da cui non si torna indietro. Ma è bene che esista un quadro di riferimento nazionale e forme di coordinamento anche per le

Regioni, oltre che per i Comuni, con dei vincoli esterni che costringano tutti all'efficienza. Ad esempio, i bilanci regionali devono essere redatti con criteri uniformi: l'assenza di trasparenza di tanti bilanci regionali non è certo difendibile con il ricorso astratto all'autonomia regionale. Un altro esempio: un primissimo studio sui costi standard della Sanità è stato fatto dai ricercatori della Ecompublica-Bocconi. Il risultato è che sono possibili dei risparmi, e non solo nel Lazio e in Campania. Anche in Lombardia emerge un eccesso di spesa sanitaria che, secondo i vari metodi di calcolo, va dai 400 ai 700 milioni di euro. La sfida dei costi standard è una sfida per tutti. Qui c'è un altro, tra i tanti errori politici della Lega: non bisogna guardare all'articolo 119 come un randello destinato solo agli sprechi dei meridionali. Inefficienze e sprechi ci sono anche al Nord.

Rassegna Per chiudere. Che tempi vede necessari per i decreti?

Causi La legge dà ancora un anno, fino al 5 maggio 2011 per l'approvazione dei decreti. Se vogliamo rispettarla, bisogna lavorare intensamente perché il governo emani i decreti al massimo entro i primi mesi del 2011, perché poi la commissione abbia il tempo sufficiente per sistamarli e migliorarli.