

## **Documento di Legautonomie sui provvedimenti del Governo per la stabilizzazione finanziaria e la delega per la riforma fiscale e assistenziale**

### **1) I CONTENUTI E I NUMERI DELLA MANOVRA**

Il governo ha varato la manovra finanziaria, inizialmente pari a 40 miliardi e portata dagli emendamenti approvati al Senato a 48 miliardi, pari al 2,7 % del PIL.

La manovra è articolata su due provvedimenti:

1) il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante “disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, il cui impatto è stimato – dopo gli emendamenti approvati al Senato - in 2,1 miliardi nel 2011; 5,6 miliardi nel 2012; 24,4 miliardi nel 2013; 48 miliardi nel 2014. Per effetto della clausola di salvaguardia introdotta all’art. 40, comma 1-ter, queste cifre incorporano un taglio dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale pari a 4 miliardi nel 2013 che salgono a 20 miliardi nel 2014. Attualmente le 476 agevolazioni fiscali drenano risorse per circa 164 miliardi. Il taglio non si applica qualora entro il 30 settembre 2013 venga attuata la delega fiscale e assistenziale;

2) un disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale, che – se attuato – dovrà in ogni caso comportare un miglioramento dell’indebitamento netto pari a 4 miliardi nel 2013 e 20 miliardi nel 2014. Al DDL delega è assegnato l’obiettivo di redistribuire il carico fiscale e riformare l’assistenza ottenendo, in ogni caso, un effetto netto positivo per i conti pubblici. Le voci, come spiegato dal MEF, sono cinque: taglio delle agevolazioni tributarie; lotta all’evasione fiscale; eventuale aumento dell’imposizione indiretta; armonizzazione del prelievo sulle rendite finanziarie; revisione delle agevolazioni di tipo assistenziale. Queste misure dovrebbero servire a coprire la rimodulazione dell’Irpef nelle tre aliquote del 20, 30 e 40% (il cui gettito non è quantificabile fino a che non verranno definiti gli scaglioni di reddito).

La delega sottrae risorse all’assistenza per finanziare una riforma fiscale che va in direzione opposta alla necessità di contrastare le crescenti disuguaglianze economiche e sociali e all’utilizzo della leva fiscale per un’efficace azione redistributiva, omettendo ogni riferimento alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, prescritti in Costituzione e nella stessa legge n. 42

istitutiva del federalismo fiscale. Ciò farà aumentare ulteriormente la pressione sugli enti locali a fronte di una scelta che nei fatti assegna le priorità finanziarie ai soggetti che operano nel mercato sociale.

L'obiettivo della manovra è conseguire il pareggio di bilancio nel 2014, con una correzione che permetterebbe di passare da un rapporto indebitamento/PIL tendenziale del 2,6% ad un accreditamento/PIL programmatico pari a 0,1%.

<b>I NUMERI DELLA MANOVRA (miliardi di euro)</b>				
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
DL 98/2011 (esclusa clausola di salvaguardia)	2,1	5,6	20,4	28,0
Clausola di salvaguardia DL 98/2011 o attuazione DDL delega fisco-assistenza	0,0	0,0	4,0	20,0
<b>TOTALE</b>	<b>2,1</b>	<b>5,6</b>	<b>24,4</b>	<b>48,0</b>

\* Gli effetti quantitativi del DDL delega sono garantiti per legge, attraverso una clausola di salvaguardia autoapplicativa, che prevede tagli automatici delle voci indicate nell'All. n. 1 del Disegno di legge delega.

## **2) UNA MANOVRA CHE AZZERA IL FEDERALISMO**

Per le autonomie locali e regionali le misure previste - nell'immediato attraverso il decreto legge e in prospettiva attraverso il combinato disposto dei due provvedimenti - sono molto pesanti: la manovra, che si colloca in una linea di sostanziale continuità di metodo e di merito con la politica economica centralista degli ultimi anni, è di una portata tale da far saltare il federalismo fiscale e le basi strutturali stesse del processo di riforma.

Per quanto riguarda il decreto legge 98/2011, il contributo richiesto agli enti territoriali è pari a 3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 miliardi dal 2014:

<b>DL 98/2011 – CONTRIBUTO ALLA MANOVRA (miliardi di euro)</b>		
	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Comuni	1,0	2,0
Province	0,4	0,8
Regioni ordinarie	0,8	1,6
Regioni autonome	1,0	2,0
<b>TOTALE</b>	<b>3,2</b>	<b>6,4</b>

A ciò si aggiungono ulteriori risparmi sulla sanità di 2,5 miliardi nel 2013 e 5 miliardi dal 2014. A regime la manovra sugli enti territoriali e la sanità vale dunque 11,4 miliardi, pari al 23,8% della correzione del deficit prevista dalla manovra. Ancora una volta viene a gravare sul comparto delle autonomie territoriali un peso ben maggiore della sua incidenza sul deficit (10,6% nel 2010) e sul debito pubblico (6% a fine 2010).

Vengono inoltre ulteriormente estesi agli anni 2014 e successivi i tagli agli enti territoriali previsti dall'art.14, comma 1 del DL 78/2010. Il combinato disposto delle due manovre (DL 78/2010 e DL 98/2011) è quindi il seguente:

<b>CONTRIBUTO ALLE MANOVRE – DL 78/2010 + DL 98/2011 (miliardi di euro)</b>				
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Comuni	1,5	2,5	3,5	4,5
Province	0,3	0,5	0,9	1,3
Regioni ordinarie	4,0	4,5	5,3	6,1
Regioni autonome	0,5	1,0	2,0	3,0
<b>TOTALE</b>	<b>6,3</b>	<b>8,5</b>	<b>11,7</b>	<b>14,9</b>

Questi numeri cambiano radicalmente il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti locali e pregiudicano l'assetto faticosamente delineato con i decreti attuativi del federalismo fiscale. Il mancato recupero dei tagli dei trasferimenti erariali decisi con il DL 78/2010 e l'ulteriore sforzo di rientro imposto agli enti territoriali con il DL 98/2011 finiranno infatti per compromettere ogni margine residuo di autonomia e adeguatezza degli enti locali nel garantire i servizi ai cittadini e di attivare politiche di sostegno allo sviluppo.

Nella versione finale del DL è stata opportunamente cassata l'attuazione della manovra attraverso un taglio secco del fondo di riequilibrio (fino al 2013) e di quello perequativo (dal 2014). In ogni caso, la conferma dei pesanti tagli ai trasferimenti erariali del DL 78/2010 pone il problema di come ridisegnare la perequazione (sia nella fase transitoria che in quella a regime), dato l'abbattimento delle risorse destinate a questo scopo, e soprattutto di come conciliare in questo quadro il raggiungimento degli obiettivi di servizio sulla base della determinazione dei fabbisogni standard, che quindi diventano non un parametro obiettivo in base al quale commisurare risorse e perequazione ai fini della copertura delle funzioni fondamentali, bensì una variabile strettamente dipendente dagli obiettivi di finanza pubblica. Viene perciò sostanzialmente intaccato il processo di convergenza verso i fabbisogni standard previsto alla base della legge 42/2009. E' una manovra, dunque, che conferma alla prima occasione utile le critiche sollevate dalle autonomie sull'impianto lacunoso e sostanzialmente centralista del decreto stesso.

### **3) LA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO**

Tra le novità più importanti, già dal 2012, è da annoverare la disposizione che apre ad una compiuta regionalizzazione del patto interno di stabilità, finora consentita alle sole regioni speciali e province autonome. Ad eccezione delle regioni che non abbiano rispettato il patto nel triennio precedente o che siano sottoposte a piani di rientro dai deficit sanitari, dal 2012 sarà consentito anche a quelle ordinarie, previo accordo nei Consigli regionali delle autonomie locali, ovvero, laddove non costituiti, con le ANCI e UPI regionali, di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per sé e per tutti gli enti locali ed organismi strumentali del proprio territorio.

Le regioni quindi assumeranno un autentico ruolo di coordinamento della finanza locale, poiché risponderanno direttamente nei confronti dello Stato del mancato rispetto dei target attraverso un maggior concorso al risanamento, nell'anno successivo, in misura pari alla differenza fra l'obiettivo complessivo ed il risultato complessivo del territorio. Sarà un decreto del MEF da emanarsi entro il 30 novembre 2011, a stabilire, d'intesa con la Conferenza unificata, le modalità di attuazione di queste disposizioni. La regionalizzazione del patto di stabilità è, in linea di principio, un positivo passo in avanti.

#### **a) le lacune da colmare**

Utilizzare questa opportunità sarà però un compito assai arduo in un contesto di forte riduzione delle risorse statali destinate agli enti locali. In ogni caso, questa scelta rafforza, in vista dell'abolizione dal 2013 di tutti i trasferimenti di parte corrente dalle regioni agli enti locali, la necessità di colmare una delle lacune ravvisate nel complesso disegno di riforma della finanza locale e regionale, cioè lo scarso coordinamento tra le diverse fonti statali e regionali di finanziamento della spesa (in primo luogo tra le diverse modalità di riequilibrio/perequazione) nelle aree di competenza e intervento degli enti locali.

#### **4) I PARAMETRI DI VIRTUOSITA' DEL PATTO**

Un'ulteriore importante novità riguarda la riformulazione (a decorrere dal 2013) del patto di stabilità e la definizione della griglia di criteri sulla base dei quali sarà misurata la maggiore o minor virtuosità di regioni ed enti locali e pesata la misura del rispettivo concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Vengono quindi definiti dieci parametri per misurare la virtuosità degli enti locali e ripartire gli stessi in quattro classi di merito:

- a) prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
- b) rispetto del patto di stabilità interno;
- c) incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse ai fini dell'applicazione del comma 2-ter;
- d) autonomia finanziaria;
- e) equilibrio di parte corrente;
- f) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
- g) rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;
- h) effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
- i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
- l) operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

A decorrere dalla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dalla definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere gli enti territoriali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai LEP e delle funzioni fondamentali, tra i parametri di virtuosità sono compresi indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi.

I "primi della classe" (le province più "virtuose" dal 2012, i comuni dal 2013) non concorreranno alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e conseguiranno l'obiettivo strutturale attraverso un saldo finanziario pari a zero. Gli enti collocati nella classe più virtuosa si vedranno infatti premiare con l'azzeramento del contributo alle manovre correttive disposte dal DL 78/2010 e dal DL 98/2011. Sarà un decreto del MEF, di cui non è previsto il termine di adozione, a definire le quattro classi, d'intesa con la Conferenza unificata, entro le quali ripartire i comuni in base ai parametri di virtuosità di cui sopra.

#### **b) alcune criticità**

Il principio della differenziazione degli enti in ragione del grado di virtuosità è di per sé condivisibile. Il nodo critico è l'individuazione e la ponderazione dei parametri di virtuosità. I parametri elencati dal DL 98/2011 sono assai eterogenei, in parte già utilizzati in passato (con esiti non sempre lusinghieri) ed in parte nuovi, tuttavia in alcuni casi privi di un'adeguata base informativa che consenta la definizione dei relativi indicatori. Rispetto ad alcuni fantasiosi parametri presenti nella versione iniziale del DL, vi è stato un saggio ripensamento. Rimane però aperto il rischio di risultati sorprendenti e paradossali: una prima simulazione dell'IFEL in base ai criteri del DL aveva indicato tra i capoluoghi più "virtuosi" anche il Comune di Parma, notoriamente alle prese con una pesante crisi finanziaria e recentemente censurato dalla Corte dei Conti dell'Emilia Romagna.

#### **c) anticipare la revisione del patto al 2012-rilanciare gli investimenti**

La revisione del patto di stabilità andrebbe anticipata al 2012, così come previsto per la sua regionalizzazione. In secondo luogo, manca la necessaria chiarezza attorno agli obiettivi che ci si vuole prefiggere con questa revisione. Il punto infatti non può essere quello di premiare *sic et simpliciter* alcuni enti locali più virtuosi aggravando ulteriormente gli oneri che ricadono sugli altri enti. E' invece necessario ridisegnare un patto di stabilità che risponda anche alle esigenze di crescita e di sviluppo sostenibile dei territori. Da questo punto di vista, i contenuti del DL 98/2011 sono del tutto insoddisfacenti, in linea con una manovra di finanza pubblica che non lascia intravedere incisive misure strutturali dedicate alla crescita e allo sviluppo. Per quanto riguarda gli enti locali, il tasto degli investimenti resta quello più critico per un comparto che dal 2005 al 2010 ha accumulato (fonte: Dexia) un gap di oltre 11 miliardi di investimenti mancati.

Il DL 98/2011 prevede inoltre il computo, nel tetto del 40% di spesa per il personale, anche di quella delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo. L'effetto di questa norma sarà, con tutta probabilità, il blocco del *turn over* per la stragrande maggioranza degli enti locali.

Nel testo finale del DL è stata infine ripresa la questione dell'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni da parte dei piccoli comuni, con una norma interamente sostitutiva del comma 31 dell'art. 14 del DL 78/2010. Secondo il nuovo testo il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati.

I comuni assicurano comunque l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali con la seguente scansione:

- a) entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n.42;
- b) entro il 31 dicembre 2012 con riguardo ad almeno quattro funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della citata legge n.42 del 2009;
- c) entro il 31 dicembre 2013 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali loro spettanti ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della citata legge n.42 del 2009.

## **5) RESPINGERE UNA MANOVRA REGRESSIVA CHE NON PORTA SVILUPPO**

Nel complesso, siamo di fronte ad un modo di procedere assolutamente non rispettoso della correttezza istituzionale nei rapporti tra i livelli costitutivi della repubblica e del tutto fuori linea rispetto ai principi stabiliti dalla legge delega sul federalismo fiscale.

In questo contesto le autonomie non possono che respingere al mittente, in mancanza di adeguate garanzie, ogni misura che prevede sanzioni a carico degli amministratori e dei funzionari, ovvero a carico degli enti stessi per atti che venissero giudicati, dalla Corte dei Conti, elusivi del patto di stabilità. Allo stesso modo non possono che giudicare inefficace e propagandistico, nell'attuale formulazione, il decreto su premi e sanzioni previsto in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Legautonomie ritiene che sia necessaria, in assenza di una seria ripresa della concertazione tra i livelli costituzionali della Repubblica, una mobilitazione unitaria dell'intero sistema delle autonomie al fine di correggere una manovra che, sebbene necessaria nei suoi obiettivi complessivi di rientro dal deficit pubblico, fallisce completamente l'obiettivo di coniugare rigore e sviluppo e compromette alla radice l'attuazione del federalismo fiscale.

*(Roma, luglio 2011)*