

IL FEDERALISMO DAL BASSO

di Franco Osculati
30 gennaio 2009

La Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, approvata dal Senato il 22 gennaio, non si discosta molto dal testo di partenza (era la "Bozza Calderoli"). C'è qualcosa di meglio, qualcosa di peggio. Permane un'assenza importante, cui si potrà ovviare alla Camera e in seconda lettura.

Dati e informazioni che ora servono per impostare la riforma dovranno, a regime, essere messi a disposizione, ente per ente, di tutti i cittadini, in modo da indurre i confronti, migliorare le scelte pubbliche e ottenere un federalismo non centralista. 1. Tempi troppo lunghi. Come nel disegno di legge governativo si prevedono, al massimo, ventiquattro mesi per i decreti legislativi. Dato che si dovrà passare comunque attraverso un periodo transitorio, il federalismo fiscale rischia di essere attuato tra un paio di legislature e in un contesto sociale ed economico molto diverso dall'attuale. Tra gli inconvenienti di questa lunga attesa va anche considerato che non si perde occasione per compiere passi in direzione opposta al federalismo, come si è fatto per esempio con il blocco delle aliquote locali sancito dal Governo nei provvedimenti del luglio scorso. Alla questione del timing, tuttavia, la versione del Senato apre qualche piccolo spiraglio. Anzitutto si aggiunge che "almeno uno dei decreti" sia adottato entro dodici mesi (art. 2, comma 6). Può sembrare ed essere una foglia di fico: uno, ma quale? Quello sui tributi, o quello sulla perequazione? Quale altro? Impossibile rispondere e scegliere, visto che tutto si tiene. Tuttavia, è anche scritto che "contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere … una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali" (Ivi). In sostanza entro un anno dall'approvazione della legge si dovrebbe disporre di un quadro complessivo, quadro che, a sua volta, dovrebbe evitare ulteriori possibili ritardi (se non altro rispetto ai ventiquattro mesi iniziali). C'è di più. Un Governo veramente motivato potrebbe prendere in considerazione quanto compare all'art. 2, comma 1, del suo stesso testo, cioè che i decreti possono essere uno solo, necessariamente complessivo. Il Governo, quindi, potrebbe accorciare l'intero iter di almeno un anno.

In secondo luogo i periodi transitori vengono unificati per tutti i livelli di governo, nonché per ogni tipo di spesa, e (presumibilmente) accorciati a cinque anni. Le funzioni fondamentali e le altre. L'intera costruzione del federalismo fiscale sembra essere, secondo alcune interpretazioni, basata su questa distinzione. Invero, in Costituzione questa differenza o non c'è o non è così netta. Comunque nella Carta i due tipi di funzioni non sono collegati a metodi di finanziamento alternativi o a livelli di perequazione parziali. Ed infatti il testo del Senato afferma, già all'art. 2, che "le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite" (comma 2, lett. e). Per "normale" si dovrebbe intendere secondo il "consueto" o "medio" o "ordinario" livello quantitativo e qualitativo dei servizi offerti e, quindi, finanziabili, prima di tutto, all'aliquota "normale" dei tributi autonomi. In tale norma, assai aderente al dettato costituzionale, non compare la differenza tra spese connesse con le funzioni fondamentali e spese relative alle altre funzioni. Più avanti, però, la differenza torna in campo: nel caso delle Regioni, depotenziata. Le spese regionali vengono classificate in "spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione" e le altre (art. 8, comma 1, lett. a). Nella precedente versione, subito si specificava che nella lettera m "rientrano" sanità, assistenza e scuola. Nel nuovo testo l'elencazione compare in un comma diverso e successivo che sembra essere più esemplificativo che esaustivo (si usa l'espressione "sono comprese"). E ciò è bene, perché nelle materie rilevanti per i diritti "civili e sociali", di cui alla lett. m, possono o potranno benissimo essere incluse competenze aggiuntive rispetto a sanità, assistenza e scuola, come per esempio tutte le politiche che attengono alla salvaguardia ambientale.

Per quanto riguarda gli Enti locali, la questione "funzioni fondamentali e le altre" si complica a dismisura nel periodo transitorio. Dapprima, si sancisce che per cinque anni le spese fondamentali saranno poste pari all'80% del totale, e le altre al 20%. Subito dopo, però, si elencano tassativamente le spese che, sempre nel periodo transitorio, saranno considerate fondamentali: il 70% di quelle per amministrazione e controllo, la polizia locale, ecc. (art. 20, comma 1, lett. d, e comma 3). Inoltre, per quantificare ente per ente queste spese, "si prendono a riferimento gli ultimi bilanci certificati a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all'art. 2" (lett. d, pt. 3). Il che dovrebbe dare modo agli Enti locali di gonfiare le suddette voci, contribuendo in modo decisivo a rendere ulteriormente difficile il meccanismo di finanziamento differenziato.

Le modifiche apportate tendono a ridurre il peso delle funzioni non fondamentali, per le quali dovrebbe valere un finanziamento perequativo depotenziato. Le complicazioni introdotte lasciano intravedere un meccanismo ingestibile. Se, anche paradossalmente, tutto questo porterà alla irrilevanza della distinzione tra spese e spese (riguardo al finanziamento), non sarà un esito drammatico. La progressività del prelievo. Nel nuovo testo, tra i criteri generali ora leggiamo: "coerenza con i principi di cui all'art. 53 della Costituzione" (art. 2, comma 2, lett. i). E' stato posto rimedio a una dimenticanza non facilmente scusabile.

2. I tributi locali. Il sistema tributario locale ipotizzato dal disegno di legge continua a lasciare perplessi, nel suo complesso. In più, relativamente ai Comuni, se è positivo che nel testo del Senato si reintroduca l'imposta immobiliare (non patrimoniale per le sole prime case?), è allarmante che si preveda una compartecipazione Iva, un tributo che già dovrebbe finanziare le Regioni sotto la duplice veste di compartecipazione e di canale di alimentazione del fondo perequativo.

A parte che proprio in questi mesi il gettito Iva sta dimostrando una variabilità congiunturale che mal si concilia con le caratteristiche delle buone imposte locali, se l'Iva venisse distribuita tra i Comuni secondo i dati dei consumi Istat (come avviene oggi per le Regioni e come sarebbe consigliabile continuare a fare, dato che si tratta di un tributo sui consumi) si otterrebbe un risultato molto simile a quello di un programma di trasferimenti pro capite non molto variabili sul territorio nazionale. Se invece, come sembra si voglia suggerire, si volesse agganciare la compartecipazione ai dati fiscali, derivanti da dichiarazioni e accertamenti dei soggetti con partita Iva, non solo si andrebbe verso una notevole complicazione amministrativa ma si sconterebbe una notevole erraticità da Comune a Comune di questa fonte di finanziamento. Le differenze potrebbero essere molto elevate anche tra Comuni di piccole e medie dimensioni contigui. E non si dimentichi che in Italia, di 8.101 Comuni, 5.756 (il 71% del totale) hanno meno di 5.000 abitanti.

3. Dati e confronti. Evidentemente per attuare il sistema di finanziamento in discorso bisogna raccogliere ed elaborare una quantità di dati finanziari e fisici e socio-economici. Il testo del Senato chiede che sia "istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio, nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio" (art. 5, comma 1, lett. f). Inoltre, si vuole la "determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, e tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale e il numero dei residenti, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni" (art. 2, comma 2, lett. f).

A parte la forma piuttosto arruffata, è tutto sacrosanto, solo che l'attività *latu sensu* statistica non sia confinata alla fase di avvio ma funzioni a regime. Soprattutto occorre che dati e informazioni non siano disponibili soltanto per Commissioni e Conferenze nazionali, anche se opportunamente arricchite dalla presenza dei rappresentanti dei diversi livelli di governo. In ultima analisi "valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio" è compito e diritto dei cittadini. E' per questo che si vuole il federalismo.

Visto che non è possibile "votare con i piedi" (trasferendosi di volta in volta nella giurisdizione che meglio si conforma ai propri desideri in termini di servizi locali), prima di esprimermi devo conoscere come avviene in situazioni analoghe alle mie. Se abito in una media città della Lombardia, devo sapere cosa succede a Lodi e Mantova e Cremona, ma magari anche a Rieti o a Lucca. Quanto pagano (pro capite) laggiù in Ici e Tarsu, in quanti minuti rinnovano allo sportello la carta d'identità, quanti edifici scolastici non dispongono ancora di impianti a norma, e via esemplificando. In particolare, garantendo un facile accesso a dati e informazioni comparativi sull'attività amministrativa (documenti, autorizzazioni e simili) si offre un contributo alla trasparenza e alla semplificazione delle attività burocratiche, trasparenza e semplificazione che sono in agenda da lustri, ma finora con risultati modesti. In generale, il federalismo per confronto è l'unico possibile: non centralista e dal basso.