



legautonomie
associazione autonomie locali

INDAGINE CONOSCITIVA

Commissioni riunite
Affari Costituzionali, Bilancio
e Finanze e Tesoro
Senato della Repubblica
Roma, 10 Novembre 2008
Palazzo Carpegna
Aula Convegni

**Disegno di legge n. 1117 (attuazione dell'articolo 119 della
Costituzione in materia di Federalismo fiscale)**

Documento di

*Francesco R. Frieri
Ufficio di presidenza Legautonomie
Assessore al Bilancio e alla Partecipazione, Comune di Modena*

Il contenuto del DDL 1117 appare il risultato di notevoli mediazioni, perlopiù succedutesi eliminando dal testo gli originari contenuti fin dalla prima bozza estiva. Non è un mistero che l'ispirazione originaria della riforma federalista immaginata dal Governo risalisse al Disegno di Legge votato da consiglio della Lombardia nel 2007. Esso si imperniava su di un principio: le imposte pagate dai soggetti di imposta residenti su un territorio, una regione, costituiscono una ricchezza appartenente al rispettivo territorio. Pertanto lo stesso articolato prevedeva espressamente una perequazione definita *orizzontale*, poiché effettuata e verificata da una regione all'altra, con un'evidente ridimensionamento dello Stato rispetto alla titolarità della perequazione, aspetto dubbio anche da punto di vista costituzionale. Oggi non si capisce se tale modalità di perequazione sia ancora immaginata fra le volontà del Governo.

Questo intervento è al fine di chiarire come si possano connettere funzioni fondamentali di ogni livello di governo, ex articolo 117 let. p, e rispettive fonti di finanziamento. Dopodiché ci si aspetta, visto che si tratta di una riforma che invoca il federalismo, che le fonti di finanziamento siano principalmente individuate così da massimizzare l'autonomia finanziaria degli enti, rispondendo al principio del beneficio (paghi per quello che ricevi) per il cittadino contribuente, non certo ad un aumento del grado di finanza derivata del singolo livello di governo. A tale proposito sono necessarie due punti fermi per Legautonomie.

In primo luogo che qualora si individuassero fonti di finanziamento che consistono in imposte, oltre al principio del beneficio, è giusto che le stesse imposte rispondano anche al principio della capacità fiscale (paghi per quello che puoi) del cittadino-contribuente. In secondo luogo bisogna rilevare che il ricorso degli ultimi anni ad addizionali sul reddito delle persone fisiche, a cui tutti i governi territoriali sono stati spinti dall'aumento dei costi reali di produzione dei servizi, è avvenuto generando una modesta diminuzione di finanza derivata senza introdurre una piena autonomia finanziaria degli Enti. Non solo, l'istituzione delle compartecipazioni è avvenuta sostituendo trasferimenti di pari importo, e l'abolizione dell'Ici per la cosiddetta prima casa, l'arresto del processo di decentramento catastale, hanno inferto un colpo significativo all'autonomia finanziaria e alle speranze di autonomia dei Comuni d'Italia.

Ritornando ora al Ddl 1117 alla luce delle considerazioni appena elencate, in coerenza con l'assioma che lo incardina secondo cui le risorse apparterrebbero ai territori, le fonti di finanziamento sono principalmente compartecipazioni e addizionali ai principali tributi erariali: Irpef e Iva. Si osserva un eccessivo ricorso alla base imponibile del reddito delle persone fisiche, sia

per aumentarne compartecipazioni, sia per prevedere addizionali quali fonti di finanziamento per non meglio precisate funzioni fondamentali affidate ai livelli di governo decentrati. Infatti da calcoli svolti da autorevoli istituti si evince come il livello del 15% della aliquota trattenuta dalla singola regione a compartecipazione, porti ad una erosione del 50% dell'intera base imponibile dell'Irpef. Ciò significherebbe rispondere solo al 50% della dimensione di capacità fiscale espressa dalle regioni povere, fenomeno che comprometterebbe i livelli essenziali delle prestazioni (Lep ex art.177 let. m) attualmente garantiti sul territorio nazionale. Inoltre resta da capire come intenderebbe il Governo superare il conflitto sociale che scaturirebbe da una tale riforma, e già questo fa dubitare della tenuta dell'intero disegno di legge delega. È pur vero che viene prevista una compartecipazione dell'80% dell'Iva in capo alle regioni, ma quest'ultima è oggettivamente una base imponibile tuttora mediamente sfruttata, rispetto al livello europeo, e per tanti aspetti controindicata per ulteriori manovre. Tornando all'Irpef, essa appare non solo largamente insufficiente per garantire il mantenimento di tutti i governi decentrati, ma verrebbe sottoposta ad una notevole pressione tesa all'aumento della stessa tramite addizionali ingenerando non poca confusione rispetto ai fini di redistribuzione della ricchezza che la Repubblica si dà. Si ricorda, sempre richiamando il principio della capacità fiscale, che tale imposta è prevalentemente sostenuta da redditi da lavoro dipendente e da pensione, e che quindi prevederne il ruolo di intero sostegno a finanziamento del welfare, significherebbe gravare la parte più povera della popolazione in modo eccessivo rispetto all'altra.

Forse nel Ddl. 1117 si pensa ad una spesa pubblica più bassa di quella di oggi e ad un conseguente calo di pressione fiscale. Se così è ci si aspetterebbe che la norma definisse i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), dovrebbe seguirne una quantificazione in termini di costi di produzione dei servizi individuando i cosiddetti "costi standard", impresa difficile ma necessaria, e solo questo punto potrebbe essere definita l'aliquota media nazionale che distinta (e complementare) dalla quota di base imponibile che resta sul territorio, indica la dimensione del fondo per la perequazione. L'assenza di tali definizioni quantitative nel testo è quantomeno curioso, è come se oggi fossimo invitati all'inaugurazione di un ristorante in cui non è ancora definito menu e listino prezzi.

Ma ancora, mancano le "altre spese" in capo alle regioni con relative fonti di finanziamento, come manca ogni indicazione sulle basi imponibili disponibili per l'individuazione dei tributi propri derivati e non derivati a copertura delle funzioni fondamentali affidate, o forse prevedibili con legge, a Comuni, Province e semmai Città Metropolitane. In altri termini: i servizi all'infanzia sono una funzione fondamentale dei Comuni?, come va finanziata?

Si noti che la perequazione della capacità fiscale delle regioni sarà quindi tanto maggiore quanto più è ampia la quota di finanziamento delle funzioni regionali diverse dai Lep affidata a tributi propri derivati, riserve di aliquote e

compartecipazioni su tributi erariali. L'assenza di tali indicazioni, rende vacuo l'oggetto della discussione.

Legautonomie pensa che la scuola d'infanzia da zero a sei anni sia importante per bambini e famiglie, assieme a tutti i servizi che gli enti locali erogano e che oggi costituiscono concretamente diritti di cittadinanza su tante parti del territorio nazionale, e pensa che debbano avere autonome e certe fonti di finanziamento. Siccome le basi imponibili credibili (evitando troppa creatività) sono limitate, ribadiamo la contrarietà rispetto all'erosione prima, e all'eliminazione poi, dell'Ici sulla prima casa, come non capiamo il perché dell'interruzione del processo di decentramento catastale, che avrebbe contribuito ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione assieme ad una responsabilizzazione dei governi territoriali nel contrasto all'evasione fiscale.

Riproponiamo una tassazione unica sul patrimonio immobiliare in capo agli enti locali che facilmente risponda sia al principio del beneficio sia della capacità fiscale, accorpendo tutte le imposte che oggi incidono sul patrimonio immobiliare. Una riforma necessaria e da finanziare con adeguati risparmi di spesa pubblica perché l'imposizione sul patrimonio non si traduca in un aumento della pressione fiscale, bensì in un riassetto del prelievo in senso più redistributivo. Viceversa l'accanimento terapeutico sull'Irpef o nasconde una marcata volontà di riduzione della spesa pubblica al prezzo di un conflitto sociale per il paese difficilmente risolvibile, oppure cela la palese violazione di elementari principi di equità nel prelievo. Ricordiamo che il livello di autonomia finanziaria degli enti locali nell'ultimo anno ha fatto un passo indietro di 10 anni, tendenza che dovrebbe preoccupare i sostenitori di riforme in senso federale.

Infine il patto di stabilità e gli investimenti. Secondo l'ispirazione del governo i tributi pagati da un territorio appartengono al territorio che li paga, ma perché, a maggior ragione, il controllo dei disavanzi determinati dagli enti territoriali non può avvenire sul territorio? Chiediamo, come da dieci anni a questa parte, una regionalizzazione del patto di stabilità, almeno per un certo numero di regioni che accettino tale compito, al fine di conciliare esigenze di investimento e crescita dei territori con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Confermiamo un giudizio positivo per il mantenimento del meccanismo dei saldi, perché rispettoso dell'autonomia di una città o di una provincia, ma ribadiamo che senza autonomia sulle entrate un saldo si traduce ovviamente in un tetto alla spesa. Ossia ad una imposizione del governo centrale che prescinde dalla volontà degli altri livelli di governo. Anche ciò è incomprensibile mentre si invoca il federalismo.

Abbiamo l'impressione che il patto così come formulato, riduca i margini di manovra per gli enti meno indebitati o per gli enti che spendono di più per investimenti pur autofinanziandosi. Tale effetto sarebbe controproducente

soprattutto in tempi di recessione o quasi, se si pensa che i tre quarti degli investimenti pubblici del paese sono sviluppati a livello locale.

Investimenti che sono forieri di crescita per cui non è prevista alcuna forma di finanziamento nel Ddl. 1117, nemmeno per gli enti meno indebitati, e investimenti che risultano già in forte calo nel 2008 a parere di noti intermediari finanziari. Basterebbe fin da subito ritoccare il patto, ormai per il 2010, tenendo conto dello stock di debito accumulato dal singolo ente locale, permettendo compensazioni in sede Regionale semmai, e introdurre per la spesa un banale criterio basato sulla produzione di servizi offerti ai cittadini per ogni euro di spesa.

Legautonomie non difende lo stato di cose presenti, non difende il criterio della spesa storica, ma si candida ad essere un interlocutore del Governo su una riforma di federalismo che renda più responsabili e più efficienti i governi di fronte ai cittadini, valorizzi l'autonomia dei territori e la solidarietà costituzionalmente garantita fra regioni ricche e regioni povere, nonché su una riforma federalista improntata a evidenti criteri di equità nel prelievo e nella spesa dal punto di vista del cittadino.

Per ora il Ddl 1117 è vago su menu e listino prezzi, da risultare una delega in bianco e per tempi troppo lunghi in mano al Governo. Quando saranno chiare le funzioni fondamentali affidate ai diversi livelli di governo, saremo in grado di giudicare compiutamente il Ddl 1117, perché poi si definiscano precisamente livelli essenziali delle prestazioni con le rispettive fonti di finanziamento.