

Promemoria sull'attuazione del federalismo fiscale
(Marco Causi, 7 febbraio 2011)

Stato di attuazione

Secondo l'analisi dei servizi tecnici del parlamento, contenuta nella relazione semestrale sull'attività svolta dalla bicamerale, la legge delega contiene 20 oggetti. Di questi, solo due sono stati finora attuati (trasferimento patrimonio e fabbisogni standard comuni e province; Roma Capitale non conta, perché manca ancora il vero decreto, quello su poteri e risorse). I decreti in corso affrontano 7 temi, mentre per altri 11 oggetti di delega siamo in alto mare. **C'è quindi da registrare un ritardo nell'attuazione**, con una distanza molto grande fra le parole e i fatti (i numeri, le proposte) che il Governo è capace di mettere in campo. Fra gli "oggetti mancanti" spiccano i fondi perequativi, la perequazione infrastrutturale, gli interventi speciali, i livelli essenziali delle prestazioni nei settori che ancora non li hanno, l'armonizzazione dei bilanci, il vero decreto per Roma Capitale, le Città metropolitane.

Si deve poi tenere conto del fatto che **ciascun decreto rimanda a "grappoli" di ulteriori decreti correttivi, Dpcm, regolamenti e altri atti attuativi**. Nel decreto sul fisco comunale ad esempio, si annunciano altri tre decreti (su riforma Tarsu-Tia, riforma addizionale Irpef e fondo perequativo) e due regolamenti (sui contributi di scopo). Un po' questo dipende dalla complessità della riforma avviata con la legge 42, che non a caso prevede sette anni per la messa a regime (due per i decreti e cinque di fase provvisoria), un po' dipende dalla lentezza con cui la macchina è partita e dall'inadeguatezza attuativa dei primi due anni, responsabilità primaria del governo. A questi ritardi si è voluto rispondere con accelerazioni inconsulte e con forzature, fino allo scivolone di mandare un decreto ancora non perfezionato alla firma del Quirinale per vederselo rispedito indietro con immediatezza.

Detto questo, **il PD ha un atteggiamento costruttivo, e non ostruzionistico, sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ovvero sulla riforma dei rapporti finanziari fra Stato, Regioni e Autonomie (cosiddetto "federalismo fiscale)**. E' stato il centrosinistra a fare la riforma del Titolo V (su cui sarebbe necessaria una riflessione serena e una messa a punto, nell'ambito di più generali riforme) ed è stato il PD con la sua iniziativa politica e parlamentare (più di 100 emendamenti approvati) a spostare il progetto della legge 42 dall'iniziale impostazione di egoismo territoriale (modello "Lombardia") all'attuale testo, equilibrato e garantista.

Anche se in fase di attuazione può rinascere la tentazione di usare la legge 42 in modo inutilmente punitivo nei confronti delle aree deboli del paese, va detto che **l'intonazione antimeridionalista delle politiche del Governo Berlusconi è emersa molto di più negli atti ordinari di legislazione e di amministrazione che nel percorso attuativo della riforma federalistica**.

Lo stesso è vero per il profilo fortemente anti-autonomistico e centralizzatore delle politiche degli ultimi tre anni, ivi comprese le politiche finanziarie. Qualcosa ha contato e conta la crisi economica e di finanza pubblica: la riforma della finanza locale e regionale è di per sé difficile, attuarla in una fase di crisi come quella in cui siamo entrati dal 2008 rende tutto doppiamente più difficile. E tuttavia, lo sbaglio del centrodestra in questa legislatura è stato di aver puntato tutto sul federalismo fiscale, dimenticandosi le altre riforme strutturali, a partire dalla Carta delle autonomie (semplificazione dei livelli di governo, "chi fa cosa", razionalizzazione degli enti territoriali e delle loro funzioni sulla base del principio di adeguatezza).

Diversamente da quello che la Lega ha finora detto al suo elettorato, comunque, la legge 42 non è uno strumento con cui redistribuire le risorse a vantaggio dei territori più forti. E' invece – e farebbe bene la Lega a modificare la sua propaganda e la sua comunicazione in proposito – uno strumento per **riscrivere in modo moderno il patto fra Nord e Sud**, per riformare i meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione locale (con il riferimento ai **costi standard**, e cioè all'efficienza e a una migliore “governance”), per definire in modo trasparente gli obiettivi del welfare garantito dalla Repubblica (con il riferimento ai **livelli essenziali delle prestazioni, agli obiettivi di servizio e al patto di convergenza**), per dare più autonomia dentro un quadro di vero coordinamento fra i diversi livelli di governo.

La Commissione bicamerale che “filtra” i testi dei decreti proposti dal Governo è stata finora una sede vera di discussione e, laddove possibile, di condivisione. Ne va dato atto al Ministro Calderoli, che ha fatto di tutto per evitare che questa riforma facesse la fine della “devolution”. **Tutti i decreti finora passati al vaglio della Commissione, compreso quello sul fisco comunale, sono stati profondamente modificati dal Parlamento. E il PD, dopo essersi confrontato a partire dalle proprie proposte, ha sempre scelto il suo atteggiamento di voto sulla base di una valutazione di merito, e non pregiudiziale.**

Ci siamo astenuti sul decreto relativo al trasferimento del patrimonio – dopo aver contribuito a migliorarlo notevolmente, ivi compresa la “difesa” dei parchi naturali e nuove rigide regole sui processi di alienazione – perché alla fine il perimetro del patrimonio effettivamente trasferito è molto ridotto, a causa dell'assenza dei beni della difesa. **Abbiamo votato a favore del decreto su Roma Capitale**, anche in questo caso dopo averlo migliorato. **Abbiamo votato contro il decreto sui fabbisogni standard di Comuni e Province** perché, nonostante le modifiche apportate, è restato sganciato dalla definizione, per noi ineludibile, dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi di welfare costituzionalmente garantiti.

La legge 42, con il meccanismo del “parere rafforzato” da parte del Parlamento sui decreti delegati, rappresenta un buon modello su come si possono fare le riforme. Da un lato, tramite la bicamerale, dà garanzia di una valutazione approfondita dei decreti con un ruolo ampio potenzialmente esercitabile da parte delle opposizioni. Dall'altro lato, ove il Governo non volesse conformarsi al parere della Commissione, dà facoltà di rivolgersi all'istanza superiore, e cioè alle Assemblee parlamentari plenarie. Esattamente ciò che Napolitano ha ricordato ad una maggioranza che, dopo la bocciatura del parere sul fisco comunale, ha reagito con precipitazione e nervosismo.

Decreto sulla finanza comunale

Anche sulla finanza comunale la nostra posizione è di merito, e non pregiudiziale. Il Governo ha scritto e riscritto questo decreto per quattro volte, e lo ha ulteriormente modificato nelle ore finali di lavoro in “bicameralina”, nel tentativo non riuscito di convincere al voto favorevole qualcuno in più dei 15 componenti della maggioranza. Questo la dice lunga sulla qualità dei materiali che vengono emessi dal Consiglio dei Ministri e sulla confusione che ha caratterizzato i lavori in materia di finanza comunale.

Una confusione che, a nostro parere, deriva dalla debolezza strutturale dell'impianto del decreto, dove **non è prevista alcuna vera autonomia impositiva per i Comuni.** Qui si sconta il **“peccato originale” del centrodestra, che non vuol far pagare nulla ai residenti che posseggono la prima casa di abitazione**, per paura di essere accusato di reintrodurre l'Ici. Ma se l'80% dei cittadini viene chiamato fuori dal finanziamento dei servizi comunali, qualsiasi base fiscale alternativa diventa insoddisfacente, oltre che potenzialmente instabile. Alla fine, la base fiscale “a regime” (per

la nuova Ici, denominata Imu) sono le seconde case e gli immobili utilizzati per attività produttive: **una base fortemente squilibrata non solo fra nord e sud, ma anche all'interno del nord e del sud** (ad esempio, più vantaggiosa per i Comuni grandi e per quelli turistici, meno per i Comuni piccoli e con poco turismo). In questo modo restiamo ben lontani dal realizzare il principio del "beneficio", in base al quale la collettività utente dei servizi erogati è chiamata a coprirne i costi, innestando così il circuito autonomia-controllo-responsabilità degli amministratori. Altro che "pago, vedo, voto"!

L'aliquota di equilibrio della nuova Imu è calcolata dal governo nel 7,6 per mille. Qui c'è una grande ipocrisia e scorrettezza da parte del Governo. L'aliquota sarà in realtà più alta, e questa non è un'opinione: lo abbiamo dimostrato con dati certi e incontrovertibili. **Si andrà verso l'8,5 per mille, in sostanza verso il raddoppio dell'attuale Ici a carico delle attività produttive.** Una "mini-patrimoniale" sulle imprese, e soprattutto sulle piccole imprese, per la quale le associazioni imprenditoriali hanno già lanciato l'allarme.

Accanto all'Imu su seconde case e attività produttive i Comuni si finanzieranno con compartecipazione e perequazione: **alla fine c'è una riduzione dell'autonomia impositiva dei Comuni, cioè tutto il contrario del federalismo.** Le compartecipazioni riguardano le imposte di registro, ipotecarie e catastali sui trasferimenti immobiliari e l'Irpef sui redditi immobiliari, compresa la "cedolare secca". La pressione dell'Anci aveva ottenuto una compartecipazione Irpef al 2% che è stata alla fine sostituita da una compartecipazione all'Iva (facoltà che era stata introdotta nella legge da un emendamento PD), più equilibrata perché i consumi procapite sono meno diseguali sui territori italiani dei redditi procapite. Tuttavia, mentre per le altre basi fiscali i servizi tecnici del Governo e del Parlamento avevano elaborato l'impatto quantitativo comune per comune, questi dati non sono ancora disponibili per l'Iva, entrata in gioco in zona cesarini.

L'Anci ha inoltre ottenuto la garanzia (di principio, ma molto importante) che le compartecipazioni saranno "dinamiche", fatti salvi i vincoli di finanza pubblica.

Visto però che una ciambella così storta non poteva venire con il buco, l'accordo con l'Anci prevede anche lo **sblocco delle addizionali comunali all'Irpef** e due "contributi di scopo" facoltativi, sul turismo e per le opere pubbliche. Lo sblocco delle addizionali è immediato per tutti i Comuni che oggi hanno un'addizionale inferiore allo 0,4 per cento, rimandato a un futuro decreto per gli altri. L'Anci ha fatto il suo mestiere, di associazione che difende i Comuni in una situazione disperata per i bilanci degli enti comunali, gravati di tagli pari a circa 2,5 miliardi di euro.

Il PD denuncia l'irrazionalità e l'iniquità del "disegno" che alla fine viene fuori. Ci sarà un aumento delle addizionali comunali Irpef, che si sommerà a quello previsto per le addizionali regionali (fino al 3%) nel decreto Regioni. Gli aumenti di Comuni e Regioni saranno scoordinati fra loro, con pesanti ricadute a carico dei redditi da lavoro dipendente e da pensione (che versano l'80 per cento dell'Irpef).

Molto meglio la proposta del PD, che introduce una "service tax" pagata da tutti (con quoziente familiare) comprensiva dell'attuale Tarsu-Tia e destinata a coprire i costi dei servizi comunali non tariffabili, mentre elimina l'addizionale comunale Irpef. Anche Calderoli aveva elaborato una proposta contenente un'imposta di scopo destinata al finanziamento dei servizi comunali, proposta bocciata da Berlusconi per i motivi politici già detti. Se Calderoli avesse insistito sulla sua prima impostazione, la posizione del PD sarebbe oggi molto diversa.

A questo punto però **la proposta del PD è davvero alternativa a quella del Governo:** noi diciamo di abolire le addizionali comunali Irpef, lasciando l'addizionale come strumento di autonomia

fiscale alle sole Regioni, il Governo invece lascia libere le addizionali e stanga con una mini-patrimoniale le attività produttive.

Il decreto non disegna un vero fondo perequativo, ma soltanto un **fondo sperimentale di riequilibrio che rischia di scatenare gli egoismi territoriali**, perché è di tipo “orizzontale” e non “verticale”, cioè finanziato dallo Stato. Il fondo verrà distribuito con un ruolo forte dell’Anci, e anche questo ha portato l’associazione dei Sindaci a esprimere parere favorevole. Tuttavia, non si possono non avanzare forti dubbi su un procedimento che non ha garanzie né paletti, ad esempio per i territori a più bassa capacità fiscale, e che sfocia in un patto “neo-corporativo” fra Anci e Governo centrale.

La modifica del testo del decreto sulla perequazione, inserita dal Governo nelle ultime ore, non fa fare nessun passo avanti: si limita a fotocopiare nel decreto ciò che è già scritto nella legge, senza ulteriori elementi di attuazione (mancano: distinzione fra funzioni fondamentali e non fondamentali; definizione dei territori che possono fare da “benchmark”, come nel caso della bozza del decreto sulle Regioni, con la finalità di distinguere l’aliquota base e le aliquote ulteriori necessarie per la perequazione; modalità di approvvigionamento del fondo). Due emendamenti del PD in merito sono stati respinti.

Infine, la “**cedolare secca**”, ovvero l’imposta sostitutiva sui redditi degli immobili locati per abitazione. Qui, la **confusione è stata massima**: si è passati da uno schema “secco” al 20%, ad uno schema 23-20%, con l’aliquota inferiore destinata ai canoni concordati, fino al 21-19%. Nella seconda versione del decreto erano state introdotte detrazioni per gli inquilini, nella versione finale sono scomparse.

E’ discutibile introdurre questa “agevolazione” per i proprietari che affittano al di fuori di una riforma dei redditi da capitale (**perché non si porta al 20 per cento la tassazione dei redditi finanziari e delle stock options dei managers?**). In realtà, questa misura andrebbe coordinata con la riforma fiscale complessiva più volte annunciata da Tremonti. In ogni caso, il PD non è contrario a procedere, a condizione però che, contemporaneamente, vengano aumentate le detrazioni a vantaggio degli inquilini in modo da **innestare un vero conflitto d’interessi che potrebbe fare emergere un po’ di “nero” sul mercato degli affitti**, e che vengano mantenuti vantaggi per il canale del canone concordato (via detrazioni e con l’abbattimento integrale dell’Imu).

Ma tutti **gli emendamenti di PD e Polo per l’Italia in questa direzione sono stati respinti**. Anche quello più semplice, che avrebbe risolto tutti i problemi: applicare la “cedolare secca” ai nuovi contratti e, per quelli vigenti, solo in seguito a ricontrattazione. In questo modo gli inquilini potrebbero esercitare un potere contrattuale per traslare a loro vantaggio il beneficio fiscale del proprietario, con minori costi per la finanza pubblica. Invece di imboccare questa via liberale, il Governo ha preferito la via “bulgara”, con l’automatica abolizione degli aumenti Istat nel corso di validità dei contratti,

La misura quantitativa della possibile emersione del “nero” è rilevante ai fini della copertura finanziaria del provvedimento. Il Governo stima che la perdita di gettito dovuta alla riduzione dell’aliquota Irpef sui redditi da locazione, pari a circa tre miliardi, venga coperta in automatico dall’emersione di nuova base imponibile. Si tratta di una stima molto generosa (molto più di quelle fatte negli anni passati su emendamenti parlamentari miranti a introdurre questa riforma), soprattutto in assenza di detrazioni che innestino il conflitto d’interesse. E infatti i servizi tecnici del Parlamento ritengono le previsioni di emersione del gettito sovrastimate nella misura del 18 per cento. **Insomma, la norma non è coperta e rischia di provocare un buco nei conti dello Stato** (l’Anci ha ottenuto che questo rischio, che nella prima bozza del decreto era trasferito ai Comuni,

resti invece a carico della finanza centrale). E' grave che il Governo, di fronte a questi rilievi tecnici e alle richieste delle opposizioni nelle Commissioni bilancio di Camera e Senato, abbia rinunciato a rispondere con una nuova audizione del Ragioniere generale dello Stato sulla relazione tecnica che accompagna il decreto. L'accelerazione politica che si è voluta innestare sul provvedimento ha generato in questo caso non solo ipocrisia e confusione, ma una vera e propria scorrettezza.

Decreto Regioni e Sanità

Sul fisco regionale il decreto è abbastanza conservativo. Il vero difetto è che **non si affronta la questione dei l.e.p.** dei settori che ancora non li hanno (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale, funzioni fondamentali enti territoriali). Senza l.e.p. come si fissano i costi standard? E come si quantificano le risorse dei fondi perequativi? Il disegno dei quali, infatti, è molto insoddisfacente nella bozza governativa. Il decreto, poi, **non affronta il tema di una verifica e aggiornamento dei costi standard in sanità.** Una scelta tattica, volta ad evitare di scatenare il litigio fra le Regioni. Ma anche una scelta miope, che depotenzia il possibile tasso riformista dell'operazione: bisognerebbe invece da un lato aggiornare con dati più recenti e con analisi statistiche più accurate le ponderazioni in uso per la popolazione anziana; dall'altro lato introdurre parametri legati alle condizioni di svantaggio sociale dei territori.