

www.ilsemesottolaneve.org

Federalismo fiscale: come rafforzare le disuguaglianze

Francesco Montemurro, sociologo, ha lavorato per il sistema delle autonomie locali nei campi delle politiche di bilancio, welfare e politiche di sviluppo; proprio sulle politiche di bilancio ha curato e sta curando rapporti internazionali per l'Aiccre, l'Associazione internazionale dei Comuni. Attualmente è direttore dell' istituto di ricerca Ires Lucia Morosini del Piemonte

La nuova normativa – insieme al ddl sul Codice delle autonomie – rischia di aggravare ulteriormente una situazione in cui già l'accesso ai servizi di base e alle prestazioni sociali varia a seconda del comune di residenza

Di questi tempi la parola “crisi” è molto usata, forse anche troppo, per descrivere le principali dinamiche economiche e sociali che riguardano il nostro paese. Tuttavia, questo termine risulta ancora molto efficace se si vuole descrivere sinteticamente l'attuale operato delle autonomie locali (Regioni, Comuni e Province): sia sotto il profilo del ruolo che esse svolgono nei confronti della popolazione, la cui domanda sociale si fa sempre più pressante e al tempo stesso non adeguatamente soddisfatta; sia relativamente alla situazione economico-finanziaria, che appare sempre più negativa, specie nelle amministrazioni locali del Mezzogiorno.

Per il primo aspetto, basti pensare che, secondo le statistiche elaborate dagli uffici nazionali impegnati nella programmazione comunitaria (Quadro strategico nazionale), il grado di diffusione dei servizi all'infanzia e in particolare degli asili nido (espresso dal numero dei Comuni che hanno attivato il servizio sul numero totale dei Comuni) è pari al 51% nelle regioni del Centro-Nord, un valore che scende al 25,1% nel Mezzogiorno, ma si rialza fino al 65% della media dei paesi Ue (nucleo dei 15 membri storici). Analogamente, il tasso di copertura dell'assistenza domiciliare integrata fornita agli anziani non autosufficienti (espresso dal numero degli anziani non autosufficienti utenti del servizio sul totale degli anziani ultrasessantacinquenni) in Italia risulta pari all'1,7% (nel Centro-Nord è del 3,6%), un valore che moltiplica per cinque nella media Ue.

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, è ormai noto come la finanza degli enti locali sia caratterizzata, in negativo, da carenze di risorse proprie e da fenomeni di indebitamento, da vistose sacche di inefficienza amministrativa e dalla stretta ai bilanci locali varata negli ultimi anni dai governi nazionali, in nome dei Patti di stabilità e di Maastricht.

Al Sud servizi pubblici non garantiti?

In sintesi, il risultato è la crisi del sistema delle autonomie locali, a fronte della quale, proprio negli ultimi mesi, il legislatore ha inteso fornire le prime concrete risposte, attraverso l'avvio delle riforme del federalismo fiscale e del Codice delle autonomie. Ma in che modo? La riforma del federalismo fiscale approvata nel mese di marzo non garantisce l'erogazione dei servizi pubblici locali al Sud e in altre aree del paese, e allo stesso tempo mette a nudo i problemi organizzativi e amministrativi del livello di governo locale più vicino al cittadino, il Comune.

I rischi riguardano in particolare i seguenti aspetti:

1) L'ipotesi attuale di federalismo fiscale è ancora di carattere generale. La delega prevede, relativamente ai punti strategici della riforma (finanziamento dei servizi erogati dagli enti locali, compartecipazioni dei Comuni a Irpef e Iva, perequazione tra zone più ricche e meno ricche, innalzamento del livello di imposizione fiscale locale), il ricorso a due o più alternative, in diversi casi in contrasto tra loro. Tuttavia, l'ipotesi prevalente prevede che tutti i trasferimenti oggi destinati al finanziamento di funzioni dei Comuni siano sostituiti dai gettiti di una o più imposte comunali, collegate al patrimonio immobiliare (imposta di registro, imposta ipotecaria, diritti catastali, ecc.).

2) Rispetto alle ipotesi di riforma varate nei mesi scorsi, nel testo definitivo sembra che i Comuni non potranno accedere alle grandi compartecipazioni (Iva). Si introducono a regime le imposte di scopo e i Comuni ne potranno utilizzare più di una (ticket per l'accesso alle città, ecc., per finanziare anche investimenti sociali).

Esaminate in chiave territoriale, le stime relative ai gettiti delle nuove imposte patrimoniali autorizzano ad ipotizzare un ulteriore aumento del divario tra aree ricche e povere del paese. Le stime elaborate per il 2009 mostrano infatti che le entrate pro-capite relative a imposte di registro, ipotecaria e catastale (dati regionalizzati) oscillerebbero tra i 155 euro della Toscana e i 58 euro della Calabria. Dunque, è probabile che gli elevati costi necessari per garantire livelli uniformi di prestazioni sociali non potranno essere sostenuti dal gettito delle nuove imposte patrimoniali, anche integrato dal fondo perequativo. I Comuni (specie al Sud) dovranno fare ricorso all'aumento di imposte e tariffe locali.

Un sistema fiscale atipico

Il vero problema del federalismo fiscale è che il sistema fiscale locale attuale è molto incerto e soprattutto tanto atipico rispetto ai sistemi fiscali Ue più importanti. Alla finanza derivata non ha fatto seguito un riordino dell'imposizione fiscale locale che assicurasse la progressiva compartecipazione dei Comuni alla ricchezza prodotta nel territorio (Irpef, Iva, ecc.). La normativa sulla finanza locale risulta stratificata e in continua evoluzione, caratterizzata da numerosi cambiamenti di rotta.

Al confronto con altri paesi Ue, che assicurano al governo locale la compartecipazione alla ricchezza prodotta, il sistema fiscale locale italiano è impostato soprattutto su:

a) il prelievo "addizionale";

b) tasse a tariffe collegate al patrimonio immobiliare e all'erogazione di specifici servizi, le quali spesso finiscono per svolgere funzioni di fiscalità generale.

Gli effetti perversi della recente evoluzione della finanza locale, così come dell'applicazione della nuova formula del federalismo fiscale, consistono nella forte crescita della pressione fiscale a livello locale (alla quale fino ad oggi non ha corrisposto il ridimensionamento della fiscalità centrale).

Prendiamo in considerazione i consuntivi dei 118 comuni più grandi d'Italia (comuni capoluoghi di provincia). Nel 2003-2007 le entrate tributarie ed extratributarie sono cresciute di poco più di 1,8 miliardi di euro, con una variazione percentuale complessiva del 28%; si tratta di un incremento medio annuale di gran lunga superiore ai tassi di inflazione rilevati.

Nello stesso periodo le manovre Finanziarie hanno consolidato la tendenza alla riduzione dei trasferimenti statali. I trasferimenti statali totali (comprensivi quindi della quota capitale destinata allo sviluppo) sono diminuiti complessivamente del 7,1%, con una minore entrata per i Comuni di 441 milioni di euro.

Ne deriva un quadro della finanza locale preoccupante: negli ultimi 5 anni, infatti le risorse in entrata negli enti locali sono cresciute notevolmente soprattutto nella componente dei tributi e delle tariffe, tanto da risultare almeno 4 volte superiori alla contrazione dei trasferimenti statali totali decisa dai diversi governi nazionali.

Il gettito derivante dall'incremento dei tributi risulta inoltre superiore all'aumento delle spese correnti (+7,5%), anche se i dati di bilancio non consentono di apprezzare con precisione il fenomeno, a causa degli intensi processi di esternalizzazioni (di servizi e competenze) promossi dai Comuni. Nell'ultimo decennio, la dinamica delle spese correnti risulta contenuta dai vincoli introdotti dai diversi Patti di stabilità.

In questo contesto, in numerosi comuni del Centro-Nord, gli incrementi di tasse e tariffe hanno nei fatti finanziato le spese per gli investimenti.

Nella prospettiva del federalismo fiscale occorrerà valutare molto attentamente il ruolo dei tributi e delle tariffe locali nel quadro dell'imposizione fiscale complessiva.

Diverse "Italie"

Veniamo poi all'altra faccia del federalismo, quella istituzionale o amministrativa. Lo schema di Codice delle autonomie, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio scorso, è chiamato infatti ad avviare il riordino di ruoli e funzioni delle autonomie locali, in direzione della valorizzazione del governo locale e del potenziamento dei suoi poteri allo scopo di perseguire l'obiettivo prioritario: il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Qual è il punto di partenza?

Parliamo delle diverse "Italie". Ad oggi, le funzioni istituzionali esercitate dai Comuni del Centro-Nord sono finanziate mediamente con quote di spesa pro-capite superiori del 35% rispetto ai Comuni del Mezzogiorno. In particolare per quanto riguarda la spesa pro-capite destinata ai servizi sociali, questa varia dai 65 euro della Calabria ai 212 euro del Veneto. Per il cittadino, il livello di dotazione dei servizi sociali varia notevolmente a seconda dell'area geografica di residenza. Soprattutto il welfare (politiche socio-assistenziali, cultura, sport e istruzione) dei Comuni è caratterizzato ancora da forti squilibri territoriali.

Sul piano delle risorse finanziarie, a Crotone, Reggio Calabria, Taranto e Avellino, nel 2007 la spesa sociale (a favore di anziani, minori, diversamente abili, donne in difficoltà e soggetti a rischio di disagio sociale) non raggiunge i 90 euro pro-capite, valore che si innalza sopra i 250 euro a Firenze, Udine, Torino, Bologna, Modena e Pordenone.

Considerando i singoli interventi, la spesa pro-capite per l'assistenza scolastica, il trasporto e la refezione, è di 35 euro al Sud e di circa 50 euro a livello nazionale. Tale valore scende al di sotto dei 10 euro a Vibo Valentia, Trento e Gorizia, mentre supera i 70 euro a Novara, Biella, Brescia, Pavia, Firenze e Milano e Enna. Tali divari hanno riflessi importanti anche sul piano della qualità delle prestazioni erogate e dei servizi pubblici locali.

Inoltre, c'è ancora molta confusione nel campo dell'applicazione delle tariffe, della sburocratizzazione delle prassi amministrative, della comunicazione e informazione ai cittadini.

Una sola preoccupazione: abbassare i costi

Quali sono invece gli obiettivi prioritari che è possibile ricavare dalla lettura del disegno di legge sul Codice delle autonomie? Il filo conduttore del nuovo provvedimento è in sostanza costituito dalla necessità "istituzionale" di razionalizzare la spesa, sia sotto il profilo dell'erogazione dei servizi pubblici locali (in questo senso il disegno di legge si collega alla innovazione dei "costi standard" introdotta dalla riforma sul federalismo fiscale), sia per quanto riguarda i "costi della politica". Tale necessità è in gran parte condivisibile, tuttavia è l'unica, tra le tante emergenti, che appare soddisfatta dal nuovo impianto del sistema delle autonomie locali. La scelta dell'esecutivo deriva da tre motivazioni di fondo:

- 1) la convinzione dichiarata (in parte condivisibile) che l'azione delle amministrazioni pubbliche locali sia caratterizzata da troppi sprechi e inefficienze;
- 2) la scarsa attenzione prestata al tema del riordino complessivo del sistema delle autonomie locali: qualità dei servizi, trasparenza, diritti sociali esigibili sull'intero territorio nazionale, partecipazione di cittadini e associazioni all'esercizio delle funzioni amministrative a garanzia;
- 3) la scelta di privatizzare progressivamente gran parte dei servizi pubblici.

Occorre, inoltre, sottolineare come il disegno di legge sul Codice delle autonomie abbandoni, rispetto alla prima versione (approvata dal precedente esecutivo nel 2006), la ricerca di soluzioni istituzionali idonee a

implementare forme di sussidiarietà orizzontale nelle attività amministrative locali. In coerenza con questa scelta, cade dunque l'interesse per la realizzazione del sistema di governance allargato alle associazioni del terzo settore e del volontariato. In conclusione, le attuali versioni del Codice delle autonomie e del federalismo fiscale sono ancora lontane dal fornire risposte efficaci alla domanda sociale più pressante: la necessità di eliminare le enormi disparità territoriali nell'accesso ai servizi di base e sociali.

Le enormi diversità esistenti in seno alle legislazioni regionali e alle iniziative comunali contribuiscono a consolidare un sistema di cittadinanza sociale molto differenziato, in cui gli anziani e le altre categorie sociali fruiscono di diritti non sulla base delle condizioni di bisogno, ma in dipendenza del luogo in cui il bisogno sorge. Il problema cruciale delle politiche sociali è, dunque, l'assenza dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti, dallo Stato, su tutto il territorio nazionale.

Ma, questa è una priorità dell'attuale esecutivo?