

Che fine ha fatto il federalismo fiscale?

Gianliborio Mazzola

POLITICHE PUBBLICHE

Si esaminano gli effetti dei provvedimenti del governo Monti in materia di federalismo fiscale avanzando alcune ipotesi per riavviare il processo in coerenza con la difficile situazione economica nazionale...

I decreti attuativi della legge sul federalismo fiscale (42/2009) sono stati in gran parte approvati. Si tratta di 9 decreti delegati con cui si è dato attuazione alla normativa vigente. La 42/2009 è una legge delega che necessitava di decreti delegati da emanare entro due anni dall'entrata in vigore, anche se si è resa necessaria una proroga di sei mesi per completarne l'iter. Dal 21 novembre 2011 decorrono tre anni per l'adozione dei decreti legislativi integrativi e correttivi della normativa adottata. Nel frattempo il quadro economico e normativo è completamente mutato per l'aggravarsi della crisi economica internazionale. Le scelte del governo Monti sembrano "seguire" un'impostazione differente dagli indirizzi contenuti nella legge sul federalismo fiscale.

Con gli articoli 13 e 14 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 – il cosiddetto "salva-Italia" – il governo Monti ha anticipato al 2012, sperimentalmente, l'entrata in vigore dell'Imu stabilendo però che gli introiti di tale imposta per le seconde abitazioni per il 50% debbano essere versati allo Stato anziché ai comuni. Ha altresì reintrodotto l'Imu sulla prima casa prevedendo il rientro di tali somme nei bilanci dei Comuni che avevano visto aumentare notevolmente i propri deficit dopo la soppressione dell'Ici sulla prima casa decisa dal Governo Berlusconi. È stata prevista, inoltre, una riduzione dei trasferimenti statali in favore dei Comuni in misura corrispondente agli incrementi delle previsioni di entrata derivanti dalla reintroduzione dell'Imu sulla prima casa.

Un'altra significativa norma di questi "nuovi" indirizzi del governo Monti è certamente quella in materia di tesoreria unica dei Comuni. L'articolo 35 del Decreto Legge 24 gennaio 2012 n.1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" (cosiddetto Decreto sulle liberalizzazioni) è intervenuto sulla gestione delle tesorerie di Regioni ed Enti locali, sospendendo l'efficacia delle disposizioni vigenti e riportando in vigore le norme degli anni '80.

Il regime di Tesoreria unica era stato introdotto dalla legge 720/1984. Le entrate degli enti locali dovevano essere versate presso due conti specifici giacenti presso la Banca d'Italia:

- Nel primo, infruttifero, bisognava depositare tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato;
- Nel secondo, fruttifero, andavano versate le entrate proprie degli enti.

Al momento di effettuare i pagamenti gli enti prioritariamente dovevano prelevare dal conto fruttifero; in questo modo non disponevano di liquidità su cui avrebbero potuto percepire interessi. Il tesoriere di ciascun ente si limitava ad operare pagamenti e riscossioni, attivando, in caso di indisponibilità nei conti presso la Banca d'Italia, anticipazioni di cassa. Successivamente era stato approvato il D. Lgs. 279/

1997 che aveva introdotto un sistema di Tesoreria “mista”. Secondo questo nuovo sistema gli enti territoriali disponevano di:

- entrate derivanti da assegnazioni dello Stato depositate presso contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le tesorerie provinciali dello Stato gestite dalla Banca d'Italia.
- Tutte le altre entrate rimanevano presso i tesorieri degli stessi enti.
- Queste ultime disponibilità erano utilizzate prioritariamente per i pagamenti effettuati dagli organismi medesimi.

Il sistema introdotto dal Decreto legislativo 279/1997 si è rivelato vantaggioso per gli enti locali, avendo consentito loro di disporre di interessi attivi più elevati rispetto a quelli concessi dalla Banca d'Italia; addirittura quegli enti che presentavano liquidità esuberanti rispetto alle immediate esigenze di cassa hanno potuto investire i fondi in forme più convenienti di impiego. Tutto ciò ha rappresentato una forma di autofinanziamento per gli enti medesimi, anche se tale facoltà non sempre è stata utilizzata “correttamente” da alcuni di questi organismi.

L'articolo 35 del Decreto Legge 24 gennaio 2012 n.1 ha sospeso fino al 31 Dicembre 2014 la normativa vigente in materia di tesoreria unica e ha ripristinato le disposizioni della legge 29 Ottobre 1984, n. 720. Entro il 29 febbraio 2012 il Tesoriere di ciascun Ente ha provveduto a versare il 50% delle disponibilità liquide esigibili depositate presso il sistema bancario sulla contabilità speciale aperta presso la tesoreria statale; il rimanente 50% dovrebbe essere stato trasferito entro il 16 aprile 2012. Gli eventuali investimenti finanziari degli enti, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, dovrebbero essere stati smobilizzati entro il 30 giugno 2012 e le relative somme versate sulle contabilità speciali giacenti presso la tesoreria statale.

Con il ritorno al “vecchio” sistema della tesoreria unica gli enti territoriali non disporranno della liquidità e della gestione delle proprie risorse; si limiteranno ad effettuare pagamenti e riscossioni.

Lo Stato ha proceduto a un “commissariamento” degli enti territoriali, limitando l'autonomia delle Regioni e degli Enti Locali. È possibile che tale decisione sia dipesa dal fatto che alcuni enti locali avevano realizzato operazioni finanziarie “spregiudicate” che, però, andavano “perseguite” punendo i responsabili, senza comprimere tuttavia l'autonomia degli enti territoriali costituzionalmente garantita.

Si sostiene che tali scelte siano dettate dalla situazione economica internazionale e in un momento di crisi globale non si possa attuare il federalismo; non pare però che si possa utilizzare questa “giustificazione” per riproporre un “neo-centralismo” che ha generato inefficienze, deresponsabilizzato gli amministratori e soprattutto allontanato i cittadini dalla politica. Bisognerebbe disporre di regole certe, di responsabilità chiare con relative sanzioni ma senza procedere a “commissariamenti” di alcun genere.

Un'altra questione su cui sembra realizzarsi da parte del governo Monti un “cambiamento di rotta” rispetto alle scelte precedenti è quella della dismissione degli immobili del patrimonio pubblico.

In base alle previsioni della legge sul federalismo fiscale, il decreto delegato in materia di federalismo demaniale (D. Lgs. 28 maggio 2010, n.85) prevede le modalità per realizzare il trasferimento, l'utilizzazione e la vendita dei beni immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. È da

notare che il federalismo demaniale ha incontrato degli ostacoli, non avendo lo Stato provveduto al trasferimento dei beni agli enti territoriali così come previsto dal decreto.

Il Governo, modificando il precedente indirizzo, ha presentato il Decreto Legge n.87 del 27 Giugno 2012 in materia di cessione di quote di patrimonio pubblico, sia mobiliare che immobiliare, a fondi speciali. Il complesso dell'operazione ammonterebbe a 571 miliardi di euro e riguarderebbe, oltre alla cessione delle partecipazioni dello Stato in aziende (esempio Eni, Enel, Fintecna, Sace etc), anche la dismissione di immobili dello Stato e soprattutto degli enti locali per un valore complessivo di mercato superiore ai 400 miliardi. Sarebbero creati uno o più fondi immobiliari a cui lo Stato venderebbe tutti gli immobili pubblici (appartenenti allo Stato o agli enti locali). Questi fondi, anche con l'ausilio della Cassa depositi e prestiti, si occuperebbero di collocare gli immobili sul mercato. Gli introiti netti di tale operazione sarebbero destinati alla riduzione del debito pubblico. In alternativa si potrebbe creare una super-holding in cui lo Stato farebbe confluire le controllate del Tesoro, le partecipate degli enti locali e gli immobili da vendere.

Trattasi di ipotesi "suggestive" che però hanno creato molte perplessità fra gli addetti ai lavori (in tal senso l'articolo di Nicola Rossi ed Alberto Mingardi su "La Stampa" del 20 giugno 2012). D'altronde quando sono state create società immobiliari per la vendita del patrimonio pubblico (ad es. Immobiliare Italia del Governo Amato nel 1992) i risultati sono stati ben lontani dalle attese! È chiaro comunque che col decreto 27/2012 lo Stato sembra privilegiare una impostazione "centralista" per l'alienazione degli immobili statali e degli enti locali che sembrava aver abbandonato con il precedente provvedimento sul federalismo demaniale.

Altra situazione in cui il Governo Monti appare perseguire un'impostazione difforme dai Decreti Delegati in materia di federalismo fiscale è quella della cosiddetta "Spending Review".

È stato presentato un decreto legge quadro in materia di Spending Review (7 maggio 2012, n. 52) che sta completando il suo iter parlamentare; in quest'ultimi giorni si stanno predisponendo altri Decreti legge attuativi del 52/2012. Lo Stato provvederebbe a ridurre gli stanziamenti in favore delle Regioni in materia di spesa sanitaria; si ipotizzano tagli per 5 miliardi di euro del Fondo Sanitario che si aggiungerebbero ai 17 miliardi complessivamente realizzati negli anni precedenti. Le Regioni sarebbero disponibili a concordare con lo Stato riduzioni per il 2012, rinviando eventuali altre operazioni per il 2013 ed il 2014 al tavolo tecnico sul Patto per la Salute che si dovrebbe tenere a ottobre fra Stato e Regioni per programmare la spesa sanitaria per i prossimi anni.

Dovrebbero essere previsti altri tagli nei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, oltre a quelli sanitari; dovrebbero aggirarsi sui 3 miliardi di euro per il biennio 2012-2013, di cui oltre 1 miliardo per il 2012. Le riduzioni per i Comuni dovrebbero ammontare a 2,5 miliardi di euro per il biennio 2012-2013, di cui 500 milioni circa per il 2012.

Le Regioni si vedrebbero decurtare fondi sul trasporto pubblico locale, sui servizi assistenziali oltre che sugli incentivi alle imprese; è opportuno ricordare che soprattutto il trasporto pubblico locale e l'assistenza, unitamente alla sanità, costituiscono alcuni dei livelli essenziali di prestazioni che le Regioni debbono garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m della Costituzione, della legge 42/2009 e del Decreto Delegato 6 Maggio 2011, n.68 in materia di federalismo regionale. Le riduzioni degli stanziamenti statali in favore dei Comuni inciderebbero sul

Fondo per il riequilibrio territoriale considerato dal Decreto Delegato 14 marzo 2011, n.23, in materia di Federalismo municipale lo strumento essenziale per aiutare gli enti locali in difficoltà.

È indubbio che le scelte del Governo tecnico sono dettate dalla grave crisi economica internazionale e dalle decisioni adottate a livello europeo per la riduzione dei disavanzi pubblici. Comunque, pur in presenza di una emergenza economica e finanziaria internazionale e nazionale, sarebbe opportuno un coordinamento fra le scelte legislative adottate in materia di federalismo fiscale e le nuove normative inserite nei recenti decreti legge.

Compatibilmente con la situazione economica internazionale e nazionale, per “fare ripartire” il processo del federalismo fiscale, che è attualmente bloccato, si potrebbero:

- predisporre, entro la fine della legislatura nazionale, le norme correttive, modificative ed integrative della legge 42/2009 che le diverse condizioni della finanza pubblica e l'esperienza hanno dimostrato essere indispensabili;
- approvare tempestivamente tutti gli atti amministrativi previsti dalla 42/2009 ma soprattutto dai Decreti Delegati al fine di rendere operativo il processo federale;
- verificare prontamente l'attuazione della procedura per l'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio con l'adozione entro 6 mesi degli atti conseguenti. La determinazione di questi parametri permetterebbe l'avvio di una efficace revisione della spesa delle amministrazioni regionali e locali, realizzando una effettiva spending review collegata ai territori;
- adottare con gli strumenti di programmazione finanziaria e della legge di stabilità per il 2013 tutti i provvedimenti per il coordinamento dinamico della finanza pubblica previsti dalla legge delega e dai decreti delegati approvati (fra l'altro la nomina della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica);
- rivedere le norme del Patto di stabilità interno per permettere gli investimenti da parte delle Regioni e degli enti locali;
- modificare la normativa sull'Imu sperimentale al fine di destinare il gettito di tale imposta per il 2013 esclusivamente ai Comuni;
- riconsiderare le disposizioni in materia di tesoreria unica per verificare i reali effetti sui bilanci degli enti territoriali, valutando la possibilità di forme di compensazione per le eventuali minori disponibilità ;
- accelerare l'attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle Regioni a Statuto speciale.

Appare essenziale procedere sul “cammino tracciato” in materia di federalismo fiscale; il maggior “costo” per lo Stato italiano – spesso non adeguatamente evidenziato – appare essere quello della divisione fra Nord e Sud. Sembra insufficiente una “politica di rigore” non accompagnata da adeguati investimenti, anche di natura infrastrutturale, che tendano a riequilibrare le differenze esistenti. È bene ricordare che altri stati europei hanno raggiunto risultati economici invidiabili dopo aver superato profondi squilibri fra le diverse aree del Paese anche con l'aiuto di capitali internazionali. La crisi economica internazionale sta dimostrando la necessità di uno Stato forte. Tuttavia non può essere la riproposizione della vecchia struttura centralista ma di un'entità articolata cui collaborano per il raggiungimento degli obiettivi comuni anche le Regioni e gli enti locali, così come stabilisce il nuovo Titolo V della Costituzione e la legge sul federalismo fiscale.