

Federalismo fiscale: una riforma dimenticata o accantonata?

Gianliborio Mazzola

POLITICHE PUBBLICHE

L'ultima fase della passata legislatura, a causa delle emergenze economiche e finanziarie, è coincisa con il sostanziale abbandono della riforma federalista. Si tratta di una scelta momentanea o definitiva?

1. Il termine riforma è uno dei più utilizzati nel dibattito fra le forze politiche. Nelle recenti campagne elettorali è forse la parola più frequente nei discorsi dei candidati premier, degli aspiranti Presidenti delle Regioni o dei Sindaci da eleggere. Sembra che qualsiasi settore della vita pubblica debba essere riformato: dalla scuola, alla sanità, dal lavoro al sistema pensionistico, dalla cultura al turismo, dalle banche agli incentivi industriali. Qualsiasi nuovo Governo si insedi dichiarerà che modificherà la situazione esistente e procederà a “profonde riforme”, dando l'impressione di trovarsi ad operare su una situazione di “immobilità”; esistono settori (esempio l'Università che è stata riformata ripetutamente negli ultimi anni sia per quanto concerne l'organizzazione sia per quanto attiene la didattica!) che hanno subito continui stravolgimenti da ogni Governo; gli operatori e gli utenti sono continuamente sottoposti a “stress da novità” (altro esempio: la sanità) senza che si possa verificare se la precedente riforma abbia prodotto gli effetti sperati. Addirittura nella recente campagna elettorale per il Parlamento nazionale vi sono state formazioni politiche che facevano parte della “strana maggioranza” del Governo tecnico che hanno “rinnegato” le scelte compiute e si sono comportate nel dibattito elettorale come se rappresentassero partiti di opposizione.

Scelte fondamentali (quali ad esempio l'introduzione del pareggio di bilancio nella Costituzione) non sono state neppure illustrate ai cittadini e le innumerevoli decisioni del Governo Monti di carattere economico e normativo, contenute nei diversi Decreti legge approvati, sembrano “scaricate” dalle diverse forze politiche, comprese quelle che le hanno sostenute in Parlamento.

Analogo stato confusionale è stato “raggiunto” a livello istituzionale. E' facile ricordare l'esempio della riforma delle Province: sembrava essenziale per la sopravvivenza economica e sociale del Paese (oggetto di diversi Decreti legge: nn. 201 del 2011, 95 e 188 del 2012) essa è rimasta incompiuta per la fine anticipata della legislatura. Il Governo Monti con la legge di stabilità per il 2013 ha rinviato al 31 Dicembre 2013 il termine per il riordino delle Province con il conseguente trasferimento delle competenze ai Comuni o alle Città Metropolitane (c'è da notare che anche di una questione così importante si è fatto ben poco cenno nella campagna elettorale per le nazionali!).

La situazione è diventata addirittura “paradossale” con l'attuazione della legge sul federalismo fiscale (n. 42/2009). La riforma federalista dello Stato era stata approvata con la revisione del Titolo V della Costituzione del 2001. La legge 42/2009 sarebbe dovuta servire ad attuare in particolare il nuovo articolo 119 della Costituzione.

2. La legge sul federalismo fiscale è una legge delega: per completarla normativamente sono stati adottati i Decreti Delegati; quest'ultimi, dopo un lungo iter, sono stati approvati dal Governo Berlusconi, previo parere della Commissione Bicamerale per il federalismo fiscale. Tali Decreti legislativi contengono indicazioni abbastanza precise sulle modalità di attuazione delle diverse previsioni della legge 42/2009 anche per quanto concerne i tempi di realizzazione.

Insediato il Governo Monti si è avuto un sostanziale “blocco” della riforma del federalismo fiscale, come se la nuova compagine governativa avesse perplessità sull'intero impianto della riforma medesima. Sono state “stralciate” soltanto alcune norme (esempio quelle sull'Imu) anticipandone in alcune occasioni l'entrata in vigore e modificandone in parte i beneficiari.

Appare evidente che la principale ragione di tale cambiamento di indirizzo politico-legislativo è da ricercare nella crisi economica che ha investito l'Europa ed in particolare alcuni Paesi, come la

Grecia, la Spagna e l'Italia, che presentano i maggiori deficit pubblici e che sono stati "attaccati frontalmente" dalla speculazione finanziaria internazionale. Il Governo in presenza di condizioni finanziarie molto difficili e con lo spread a livelli molto elevati, ha dovuto adottare decisioni di emergenza. Ha varato conseguenzialmente una serie di manovre economiche, sia con le leggi di stabilità sia con altre normative aventi carattere di urgenza, con cui si è privilegiato l'intervento a livello nazionale e si è proceduto ripetutamente a "tagli lineari" dei finanziamenti alle Regioni ed agli enti locali (comuni e province) senza seguire le indicazioni della normativa sul federalismo fiscale che prevede la predisposizione di standard prima di operare riduzioni della spesa pubblica degli enti territoriali.

Tale politica "neo-centralista" è altresì in contraddizione con le previsioni costituzionali del novello Titolo V che sanciscono una pari ordinazione dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni nella struttura della Repubblica (articolo 114 Costituzione) ed una diversa ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni (articolo 117 Costituzione). Il nuovo centralismo finanziario risultante da molte recenti normative nazionali ha vanificato le previsioni dell'articolo 119 della Costituzione che indicano come principio essenziale l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. La legge 42/2009 ed i relativi Decreti attuativi hanno cercato di realizzare tali indicazioni e di valorizzare la responsabilità degli amministratori, sancendo un'intima correlazione fra entrate e spese dei diversi enti.

Nell'ultima fase della legislatura nazionale testé conclusa, addirittura il Governo Monti, oltre a procedere a tagli "lineari" alla spesa delle Regioni con la spending review dettati dall'emergenza economica, ha presentato una proposta di revisione del nuovo Titolo V della Costituzione. Il disegno di legge costituzionale concernente " Disposizioni di revisione della Costituzione ed altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale", presentato il 15 Ottobre 2012, in nome dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, prevede il ridimensionamento di una serie di competenze soprattutto legislative delle Regioni. Si ridefiniscono, fra l'altro, gli elenchi delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e delle Regioni, estendendo la potestà normativa nazionale in nome dell'unitarietà degli interessi nazionali e si limita la potestà legislativa "residuale" delle Regioni rispetto a quella dello Stato. Si ribadisce altresì che le Regioni a Statuto Speciale debbano concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello europeo ed internazionale.

Questo disegno di legge costituzionale è decaduto per la fine della legislatura ma ha testimoniato la "sfiducia" dello Stato centrale nei confronti delle Regioni. Tale proposta costituzionale dimostra che esiste una "fase di ripensamento" istituzionale, frutto probabilmente di una nuova visione (oltre che di vari scandali verificatisi a livello regionale!) critica nei confronti delle scelte operate dal costituente con il nuovo Titolo V del 2001.

3. Dopo tanto dibattito culturale e politico sulle prospettive della riforma federale dello Stato, la tematica federalista pare accantonata dalle forze politiche anche nel confronto elettorale con la solita eccezione della Lega Nord. Quest'ultimo raggruppamento politico ha proposto di trattenere nelle Regioni settentrionali del Paese il 75% delle somme riscosse, conformemente a quanto indicava l'originario disegno di legge presentato al Consiglio regionale lombardo. Pare che neanche i leghisti, maggiori fautori del federalismo fiscale, credano più che si possano realizzare le previsioni della legge 42/2009 e dei relativi Decreti di attuazione; ritornano pertanto ad una visione secessionista da realizzare mediante la conquista della Presidenza delle Regioni di alcune delle aree più significative del Nord (es: Piemonte, Lombardia e Veneto).

La Commissione bicamerale sul federalismo fiscale nella relazione conclusiva ha notato che il Governo Monti è intervenuto ripetutamente su tematiche connesse alla legge 42/2009, non rispettando neppure le procedure previste dalla normativa sul federalismo fiscale: le modifiche normative della legge delega dovrebbero essere adottate mediante specifici decreti delegati mentre sono state apportate profonde variazioni tramite leggi ordinarie o decreti legge successivamente convertiti in leggi.

Si è già accennato alla vicenda delle Province e al rinvio dell'intera riforma alla fine del 2013; tali cambiamenti sono avvenuti senza ricorrere ai Decreti Delegati (es : decreto legge n. 201 del 2011; decreto legge n. 95 del 2012; decreto legge n. 188 del 2012; legge di stabilità del 2013). Anche gli

interventi concernenti l'Imu (entrata propria dei Comuni) – regolamentata dal Decreto legislativo, n. 23 del 14 marzo 2011, in materia di federalismo municipale – non sono stati modificati con un altro Decreto Delegato ma ripetutamente con strumenti ordinari (es: Decreti legge o legge di stabilità).

Il Decreto legge n. 201 del 2011 anticipò l'applicazione dell'Imu al 2012; si stabilì altresì, per gravi esigenze finanziarie, che parte dell'introito di questo tributo, in via sperimentale, dovesse essere destinato allo Stato. Il Governo Monti intervenne in diverse occasioni sull'argomento (relativamente alla base imponibile, alle aliquote, alle modalità di versamento, etc.) soprattutto con i Decreti legge nn. 16 e 174 del 2012.

Con la legge di stabilità del 2013 il Governo tecnico ha convenuto che l'intero gettito dell'Imu dovesse andare ai Comuni, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo spettante allo Stato. E' bene ricordare che tale decisione si è resa necessaria per la grave crisi finanziaria dei Comuni italiani acuitasi "fortemente" con la soppressione totale dell'Ici sulla prima casa operata dal Governo Berlusconi; tali disposizioni estesero le provvidenze del Governo Prodi (che limitava l'esenzione ai contribuenti meno abbienti) a tutti i cittadini.

La "sorte" dell'Imu è stata centrale nella recente campagna elettorale anche se il dibattito è stato confuso, contraddittorio e demagogico; non ci si è soffermati volutamente sulle ragioni e sulla storia di questa contestata imposta e lo scontro elettorale è diventato particolarmente acceso, spesso, senza indicare soluzioni realistiche per le condizioni economiche nazionali ed internazionali.

La legge di stabilità per il 2013 ha previsto altresì che il fondo di riequilibrio – che regolava il sistema perequativo fra lo Stato ed i Comuni ai sensi del Decreto Delegato n.23 in tema di federalismo municipale – sarebbe stato soppresso e sarebbe stato sostituito da un fondo di solidarietà comunale alimentato con il gettito della stessa Imu spettante ai Comuni. Nella stesura definitiva della legge di stabilità si è stabilito che tutte le norme in materia di Imu fossero efficaci soltanto per gli anni 2013 e 2014.

Anche le modifiche al Decreto legislativo 6 settembre 2011 n.149, in materia di meccanismi sanzionatori e premiali per gli amministratori delle Regioni, delle province e dei comuni, non sono state adottate secondo le procedure della legge 42/2009 ma ricorrendo ad un altro Decreto legge (n.174 del 2012). Tali frequenti episodi dimostrano che anche la normativa procedurale della legge sul federalismo fiscale è stata accantonata, adducendo motivi di necessità e di urgenza.

Comunque ritardi molto consistenti nell'attuazione del federalismo fiscale si sono avuti soprattutto nell'attività amministrativa che il Governo avrebbe dovuto realizzare secondo le indicazioni dei Decreti Delegati; trattasi certamente di adempimenti complessi e numerosi ma tuttavia necessari per rendere operativo il federalismo fiscale.

Situazione particolare è quella della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per i servizi essenziali delle Regioni e per le funzioni fondamentali dei Comuni. Trattasi certamente di procedure assai complesse e probabilmente farraginose che comunque andavano attuate o modificate; rinviare i problemi non facilita le soluzioni. Nel corso dell'ultimo periodo della legislatura ha completato l'iter soltanto il Decreto del Presidente del Consiglio recante l'adozione delle note metodologiche ed i fabbisogni standard relativamente alle funzioni di polizia locale dei Comuni e alle funzioni dei servizi del mercato del lavoro per le province (21 Dicembre 2012)!

Comunque il caso più clamoroso si è verificato con la mancata nomina della Conferenza permanente per la finanza pubblica (art. 5 della legge delega n. 42/2009); mentre altri enti, come Regioni e Comuni, hanno designato i propri rappresentanti, il Governo nazionale, nonostante le ripetute sollecitazioni, non ha indicato i nominativi di sua competenza.

E' bene ricordare che la Conferenza per la finanza pubblica dovrebbe essere il "cuore pulsante" del federalismo fiscale soprattutto per quanto concerne il collegamento fra lo Stato, le Regioni ed i Comuni. Fra i suoi obiettivi vi sono quelli di: indicare gli obiettivi di servizio e di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; verificare periodicamente il nuovo ordinamento finanziario; proporre eventuali modifiche di carattere normativo. La mancata nomina della Conferenza permanente per la finanza pubblica potrebbe testimoniare che il Governo intenda "rivedere" l'intera "impalcatura" del federalismo fiscale delineata dalla legge delega 42/2009.

4. A conclusione della legislatura nazionale, non si può non riconoscere che, nonostante l'adozione di un considerevole numero di Decreti Delegati in attuazione della legge delega n. 42/2009, non è stato definito, neppure a livello normativo, l'intero sistema del federalismo fiscale né tanto meno si è passati alla fase operativa. Il nuovo Governo ed il futuro Parlamento si troveranno a dover sciogliere “diversi nodi” rimasti in sospeso.

Il federalismo all'italiana è stato definito “una grande incompiuta” (Luca Antonini). La normativa sul federalismo fiscale doveva semplificare i rapporti fra lo Stato e gli enti territoriali e ridurre i tempi delle decisioni. Nonostante i numerosi Decreti Delegati, la situazione è rimasta “caotica” tanto che attualmente in un piccolo comune è possibile imbattersi in un PRUSST (programma di riqualificazione urbana per lo sviluppo sostenibile del territorio), un PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale), un PUTT (piano urbanistico territoriale tematico), un PEEP (piano per l'edilizia economica e popolare), un PIP (piano per gli insediamenti produttivi) ed un PP (piano particolareggiato). Certamente non si tratta di un bell'esempio di coordinamento degli interventi pubblici con conseguenze inevitabili per la rapidità e l'efficienza della spesa pubblica.

La nuova legislatura nazionale pertanto dovrà operare questa scelta: la legge sul federalismo fiscale è ancora attuale aggiornandone magari i tempi di realizzazione, i meccanismi e le procedure oppure è superata per le nuove condizioni economiche internazionali e per nuove visioni istituzionali nei rapporti fra Stato, Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane?