

DOPO MANOVRA E RELAZIONE IL FEDERALISMO È PIU' VICINO?

di Franco Osculati
15 luglio 2010

Il Governo il 31 maggio ha presentato la manovra per il 2011 e il 2012, una manovra di forte impatto sui governi territoriali, e il 30 giugno la Relazione sul federalismo fiscale, come richiesto dalla legge 42/2009. Del federalismo all'italiana dovremmo sapere ormai tutto o quasi. Invece.

1. La manovra di finanza pubblica per i prossimi anni (decreto 78) concentra le sue bordate sull'impiego pubblico e sulle autonomie regionale e locali. Secondo il Governo la manovra correttiva è (sarebbe, visto che è al vaglio del Parlamento, dove peraltro il Governo afferma di voler comunque salvaguardare il saldo complessivo) di 24,9 miliardi. Di questi, 14,8 (59% del totale) sono rappresentati da risparmi imposti ai governi territoriali, secondo la seguente distribuzione: alle Regioni ordinarie 4 md nel 2011 e 4,5 nel 2012; alle Regioni a statuto speciale 0,5 md nel 2011 e 1 md nell'anno successivo; alle Province 0,3 md nel 2011 e 0,5 nel 2012 e, infine, ai Comuni 1,5 md nel 2011 e 2,5 nel 2012. I Comuni, nel 2011 dovrebbero far fronte a questo taglio e operare il miglioramento del saldo previsto dalla precedente normativa in misura di 1,8 md. Questi importi sono notevoli in rapporto alle dimensioni dei bilanci regionali e locali.

Per quanto riguarda l'insieme delle Regioni, basta ricordare che secondo le stime di cassa per il 2010 della Relazione unificata le spese correnti totali sono di 148,4 md. Di queste, 106,8 vanno in pagamenti agli enti sanitari e 2,9 in interessi. Residuano 38,7 md, rispetto ai quali il taglio di 4,5 md (per il solo 2011) è più che sensibile. Esso rischia di inceppare politiche regionali delle quali proprio in questo momento c'è molto bisogno, in particolare interventi per l'industria o l'artigianato o l'agricoltura. L'insidia per la sanità insita nella manovra è più sottile, essendo costituita dal blocco del turn over. Esso può rappresentare uno squilibrio a favore della sanità privata, la quale, ideologicamente, è vicina al cuore dell'attuale maggioranza di governo.

Circa Province e Comuni, il dato essenziale è che a fronte di incassi correnti pari a 65,6 md (sempre stime di cassa per il 2010), i trasferimenti dal settore statale sono dell'ordine di 18,9 md. Anche in questo caso, una decurtazione di 1,8 md si sentirà, e come.

2. Presidenti di Regione e di Anci e Upi hanno lamentato il peso di tali misure, ma anche sottolineato la sproporzione con i sacrifici di spesa richiesti al livello centrale di governo. E' questo un argomento apprezzabili e condivisibile?

Una prima considerazione è di tipo costituzionale. L'art. 114 della Costituzione prospetta una sorta di equiparazione tra i diversi livelli di governo. Nessuno di questi è subordinato a nessuno degli altri, ma ciascuno sostiene una dose di responsabilità proporzionata al suo spazio di attività. Nelle materie contabili e finanziarie, ciò dovrebbe voler dire che se si tratta di ridurre la spesa pubblica non si può chiedere alle autonomie regionali e locali un apporto all'obiettivo complessivo di circa il 60%, atteso che il peso della spesa regionale e locale, sulla spesa pubblica totale, è molto inferiore. Per fissare le idee: la spesa pubblica totale nel 2008 è stata pari al 49,4% del Pil. Quella regionale e locale, al 15,6%: questa pesa sul totale per non più del 31,4%.

Tuttavia, questa considerazione potrebbe non avere gran significato in una prospettiva pluriennale. Ovvero, si potrebbe ritenere che mentre in occasione di precedenti manovre finanziarie è toccato ad altri comparti del settore pubblico stringere la cinghia, ora è il turno delle autonomie. Una simile impostazione dovrebbe basarsi su dati di fatto che, però, non si rintracciano. Non risulta che la dinamica della spesa locale sia superiore a quella statale o di altri comparti pubblici.

In particolare, Anci e Ifel hanno diffuso la seguente eloquente tabella.

Peso dei Comuni sulla spesa pubblica primaria. Miliardi di euro correnti. 2004 - 2009 e stime al 2012.

Come si vede, l'incidenza della spesa comunale sul totale della spesa pubblica è diminuita di un buon punto percentuale dal 2004 al 2009. Pensare di poterla ridurre di un altro punto dal 2010 al 2012 sembra temerario. Si calcola inoltre che la spesa totale (corrente e in conto capitale) dei Comuni, per effetto della manovra e della legislazione pregressa, nel 2011 rispetto all'anno precedente dovrebbe diminuire del 7%. Anche questo è un traguardo poco credibile.

Anche per gli altri livelli di governo sub centrale, Regioni e Province, le dinamiche della spesa non mostrano impennate particolari negli ultimi anni. Per le Regioni, data la loro "specializzazione produttiva"; nelle cure mediche, si può anche aggiungere che nei confronti internazionali il livello della nostra spesa sanitaria non sfigura assolutamente.

3. I sacrifici imposti dalla manovra sono lineari, cioè proporzionalmente uguali per tutti, mentre sappiamo delle profonde differenze esistenti tra enti dello stesso livello di governo. Al momento in cui scriviamo, da notizie giornalistiche, sembra che l'Esecutivo a fronte delle proteste delle Regioni sia disponibile ad ammettere una ripartizione differenziata dei tagli, pur salvaguardando la somma di risparmio finale. Si premierebbero i virtuosi e si punirebbero gli altri. Le stesse Regioni (nell'ambito della Conferenza Stato - Regioni) sarebbero chiamate a stilare la classifica dei reprobri. Il meccanismo non può funzionare perché difficilmente un Presidente di Regione sarà disponibile ad accettare un taglio nei trasferimenti superiore ad una media già severa e, per di più, in un momento come questo, in cui molte Regioni hanno cambiato maggioranza e in cui si costuma attribuire alla precedente ogni responsabilità.

In verità per discernere il buono dal meno buono non c'è che un mezzo, un mezzo di solito chiamato federalismo. Riassumendo, il federalismo si basa essenzialmente su tre passaggi: a) una definizione di riferimento del livello della spesa locale (da finanziare con l'esercizio di poteri tributari locali e con trasferimenti perequativi); b) l'attribuzione di una dose consistente di autonomia tributaria; c) una procedura di "fallimento"; degli enti sgovertati e deficitari, che escluda il salvataggio dall'alto ed ex post.

Su questi punti essenziali si attendevano risposte da parte della Relazione sul federalismo. Le indicazioni che se ne traggono sono sporadiche e molto incomplete. In tema di livelli standard, si indicano dei metodi (tra cui quello analogo agli studi di settore, da affidare alla Sose, che può essere promettente, ma che probabilmente non è stato ancora avviato neppure sperimentalmente). Relativamente alla fiscalità locale, si afferma di voler concentrare in un unico "titolo di prelievo"; l'intera fiscalità immobiliare, compresa l'erariale, attribuendolo ai Comuni. E' un obiettivo ragionevole, ma di assai impervia e lunga realizzazione. In margine all'incontro di venerdì 9 tra Governo e autonomie è emerso l'impegno del primo di emanare entro il mese il decreto relativo alla fiscalità dei Comuni. E' lecito attendersi che si tratterà di un trasferimento di gettiti e non di poteri fiscali. In particolare, l'imposta di registro (sulle compravendite) non può essere attribuita ai Comuni se non dopo una notevole trasformazione (in un prelievo annuale ricorrente). Si può invece distribuire il gettito ovvero, con questo, si può costituire un fondo per trasferimenti agli enti locali da distribuire secondo criteri da definire.

4. Per quanto riguarda la responsabilità di amministratori, sia eletti, sia di carriera e, in ultima analisi, l'ipotesi di dover risanare ex post situazioni contabili e finanziarie compromesse, la Relazione contiene una curiosa proposta. Sarebbe il cd. "inventario di fine mandato"; definito come "uno strumento che potrebbe consentire: a) di distinguere e separare le responsabilità economico-patrimoniali di chi esce con chi entra alla guida delle istituzioni regionali, ma anche alla direzione delle Asl/Ao, così come di tutti gli enti che gravano sulle finanze regionali";. Riprendendo una recente delibera della Corte dei Conti, la Relazione ricorda che si sono riscontrate "gravissime deficienze nelle contabilità aziendali";, nonché scelte riduttive in termini di revisione adottate dalle stesse Regioni (che) non hanno consentito un efficace controllo di legalità-regolarità";, mentre i "collegi sindacali … sono risultati sostanzialmente assenti nello svolgimento dei complessi adempimenti previsti dai piani di rientro";. Di fronte alla "stato patologico"; di taluni bilanci regionali, frutto di "veri e propri artifici contabili (operati) per nascondere l'assoluta precarietà del loro stato patrimoniale"; il rimedio sarebbe, dunque, tale "inventario di fine mandato"; costituito in buona sostanza da "una dichiarazione certificata da parte degli organi di controllo interno, delle responsabilità del Presidente della Regione, da far approvare in Consiglio regionale sei mesi prima delle elezioni regionali";.

Le perplessità che suscita tale proposta stanno soprattutto nel fatto che se, come si afferma, i bilanci sono manifestamente taroccati, non si vede in base a quale soprassalto di legalità l'"inventario"; dovrebbe essere approvato con onesto rigore. Tra l'altro, in caso di cattiva gestione, proprio sei mesi prima

delle elezioni tale documento dovrebbe equivalere al suicidio politico della maggioranza uscente. Dunque, è urgente non la ricerca di nuovi documenti contabili, ma la correttezza e la veridicità di quelli esistenti ed è improcrastinabile l'applicazione concreta dell'abbozzo di "fallimento" degli enti territoriali contenuto nella stessa legge 42, comma 1, lett. e, dove si prevede, tra l'altro, l'"ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili". Sarebbe bene chiarire che l'ineleggibilità va estesa ad ogni carica pubblica, anche in livelli di governo di rango diverso, e che essa deve essere automatica. Sarebbe utile approntare anche qualche analoga misura per i revisori dei conti incapaci o neghittosi.

In definitiva, anche dopo la manovra e la Relazione il federalismo continua a dilagare nel discorso pubblico, ma come un mito, ancora senza frutti.