

**RELAZIONE DEL GOVERNO ALLE CAMERE IN
OTTEMPERANZA ALLA DISPOSIZIONE DELL'ART. 2,
COMMA 6, DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42
("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale,
in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione")**

Questa **Relazione** è presentata in ottemperanza al disposto dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo cui:

“Il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il **quadro generale** di finanziamento degli enti territoriali e **ipotesi** di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle **possibili** distribuzioni delle risorse. Tale relazione è comunque trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le compartecipazioni e la perequazione degli enti territoriali”.

PAGINA BIANCA

1. L'albero storto.

Qui di seguito si trova scritto come e perché l'albero della finanza pubblica italiana è diventato un **albero storto**.

E poi come lo si può e lo si deve raddrizzare.

Si tratta di realizzare il passaggio dalla finanza derivata a quella propria.

Nei termini che seguono.

La situazione presente della finanza pubblica italiana, nel rapporto tra **Stato centrale** - da un lato - e **Regioni, Province e Comuni** - dall'altro lato - può essere compresa solo andando **indietro** nel tempo e considerando **due** passaggi fondamentali:

- a) la sua quasi totale **centralizzazione**, fatta al principio degli **anni '70**;
- b) il **decentramento/federalismo**, introdotto tra il **1997** e il **2001**.

È così che l'albero è cresciuto storto.

Con riferimento al 2009, ultimo anno per cui è disponibile il conto delle Amministrazioni pubbliche, la spesa delle amministrazioni pubbliche consolidata è circa pari a **799** miliardi di euro.

La spesa statale non consolidata è circa pari a **459** miliardi di euro.

La spesa delle amministrazioni locali non consolidata è circa pari a **255** miliardi di euro.

Sottraendo dalla spesa tanto statale quanto locale le voci relative alla spesa per interessi (questa prevalentemente statale) e la spesa per personale, si ha che la spesa "**discrezionale**" confrontabile in termini omogenei è:

- a) per la parte **statale** pari a circa **84** miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti ai governi

locali);

- b) per la parte **locale** è pari a circa **171** miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti interni al comparto dei governi locali).

Con una **specifica** fondamentale:

- aa) mentre la **spesa statale** è prevalentemente finanziata con le **tasce** pagate dai cittadini (e con il ricorso al **debito pubblico**, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi);
- bb) invece la **spesa locale** è fatta da Governi che hanno il **potere di spesa** ma non il **dovere di presa fiscale**, così risultando fiscalmente irresponsabili.

È questa la stortura della nostra finanza pubblica. Una stortura che è tanto **politica** quanto **economica**.

Ma vediamone qui di seguito prima le **cause** e poi gli **effetti**.

2. **La quasi totale centralizzazione della finanza pubblica italiana.**

Nel nostro sistema di finanza pubblica il massimo grado di “federalismo fiscale” è stato paradossalmente raggiunto sotto il regime fascista.

E qui in specie con il “**Testo Unico della Finanza locale**” del **1931**, dove le entrate fiscali locali erano strutturate su di una base ampia di autonomia: con l'**imposta di famiglia**, con le **imposte di consumo**, con le **sovraimposte sui redditi fondiari** e sul **reddito generale**.

Il vecchio regime fu eliminato tra il **1971** e il **1977** e principalmente con **due** leggi.

Prima con la legge di riforma tributaria del **1971** (*Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria*) e **poi** con i cosiddetti Decreti Stammati 1 e 2 del **1977** (*Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province*).

Sintetizzata nella cosiddetta “**centralità del Parlamento**”, la formula politica principale, generale ed allora dominante fu in specie applicata, nel particolare comparto della finanza pubblica, con la sua quasi totale **centralizzazione-nazionalizzazione**.

Tutto questo fu fatto nell'economia politica di uno schema sviluppato con assoluta coerenza: solo il Parlamento poteva **decidere**, solo il Parlamento poteva **tassare**.

È proprio in applicazione di questo schema che fu allora operata l'**abolizione** quasi totale dei vecchi **tributi locali**, sostituiti da **trasferimenti di fondi pubblici** operati dal centro alla periferia e/o da **trasferimenti di gettiti tributari**.

In particolare si operò con il trasferimento di gettiti di tributi totalmente statali e/o di tributi non statali nella pura **forma** e/o nel **nomen juris**, ma certo sistematicamente statali nella loro **sostanza** economica e politica.

E' così che il sistema finanziario italiano è diventato l'**unico** sistema finanziario **europeo** quasi totalmente **centralizzato**.

Con vasti e negativi effetti insieme **politici** ed **economici**.

Per cominciare si è così prodotta una fortissima **asimmetria** tra **potere fiscale** e **potere di spesa**.

Il potere fiscale è diventato **centrale**. Il potere di spesa è invece rimasto, ed in parte notevole, **locale**.

Lo spostamento dalla periferia al centro dell'asse del prelievo fiscale ha, di riflesso, escluso dal **principio democratico fondamentale** "*no taxation without representation*" una vasta quota della **spesa pubblica**.

Questa asimmetria è stata a sua volta **causa**, e causa certo non marginale, della dinamica esponenziale del nostro **debito pubblico**.

Lo Stato centrale, reso responsabile per il **tutto**, ha infatti prima dovuto **cedere** alla crescente ed insostenibile pressione politica su di esso quasi esclusivamente **concentrata** e poi proprio nel **debito pubblico** ha trovato la più facile **via di fuga**.

La “**grande inflazione**” degli anni '70 e la negativa evoluzione della nostra democrazia in una **democrazia del deficit** hanno poi spinto ed accelerato la dinamica del debito pubblico italiano, arrivato ben presto ad essere il terzo debito pubblico del mondo.

In particolare il debito pubblico, via via che cresceva, “**abrogava**” quote di reale democrazia, drogando la vita politica con la meccanica illusoria tipica della cambiale mefistofelica, del pagamento messo a carico delle generazioni future.

Finita oggi nel mondo, in Europa, la corsa del debito pubblico, non può esserci più un'eccezione italiana.

Noi oggi siamo la generazione futura chiamata a pagare per le altre.

Ed è questa una **prima ragione** del federalismo fiscale: la necessaria **rimozione** dal nostro **futuro** del continuo di una causa distorsiva.

3. Il decentramento/federalismo.

Nel segmento di tempo che va dal **1997** al **2001**, all'interno della nostra architettura istituzionale si sono **poi** sviluppati **due** movimenti **addizionali** che hanno **ulteriormente** marcato l'asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa.

Il **primo movimento** si è sviluppato nella direzione e nella forma del cosiddetto **decentramento amministrativo**.

E' stato così con le cosiddette **leggi Bassanini**, leggi che hanno trasferito dal centro alla periferia quote vaste di competenze amministrative.

Competenze che sono state finanziate principalmente con ulteriori incrementi di trasferimenti di fondi pubblici.

Alla relativa linearità di questa prima direzione di riforma basata sul rapporto **Stato centrale-decentramento amministrativo** si è poi, ed appena pochi anni dopo, **sovrapposta** un'altra linea di riforma: la linea del

federalismo contenuto nel nuovo “**Titolo V**” della **Costituzione**.

E' in questi termini che si è quasi contemporaneamente prodotta, dentro l'assetto istituzionale dell'Italia, la **sovrapposizione** tra **due** diverse **architetture**.

Decentramento, come dice il nome stesso, è infatti variante sulla parola “**centro**”.

Per la sua stessa natura il decentramento presuppone dunque l'esistenza di un **centro**.

E di riflesso assegna ai governi locali, pur estendendola, una funzione che, presupponendo e permanendo un forte **centro** di governo **politico**, è **comunque**, solo **amministrativa**.

Rispetto a questo schema, la formula del federalismo contenuta nel nuovo **Titolo V** della Costituzione costituisce **invece** una variante **nuova** e **radicale**.

Rispetto al semplice decentramento amministrativo, il federalismo ha infatti ed oggettivamente una più alta “**cifra**” **politica**.

Non è questa la sede per una ricostruzione “**storica**” del “**federalismo**” italiano.

In specie non è questa la sede per andare **indietro** nella **storia**, per risalire al pensiero ed all'azione politica che dal Risorgimento arriva ai giorni nostri, nella dialettica tra Cavour e Mazzini. E poi Minghetti, Saredo, Jacini ed ancora Giustino Fortunato, Turati, Sturzo, per arrivare a Massimo Severo Giannini.

Non è questa la sede per discutere sull'assetto attuale del nostro ordine costituzionale, prodotto della dialettica tra forme diverse di pensiero e tra diverse formule politiche.

E' invece questa la sede per ricostruire nel dettaglio un processo che, per **stratificazioni successive** e per **complicazioni interattive**, ha mutato e non certo in meglio la nostra struttura di finanza pubblica.

Fino ad un punto che ne rende ora assolutamente **necessaria** la **razionalizzazione**.

In Italia ci sono infatti ed insieme tanto la “**representation**” quanto la “**taxation**”.

Ma a livello **locale** chi “rappresenta” e spende, **non** tassa.

A livello **centrale**, all’opposto, si tassa, ma **non** si “rappresenta” per l’intero e non si spende per l’intero, essendo il governo centrale in questo ruolo in vasta parte asimmetricamente sostituito dai governi regionali e locali.

4. Le “**anomalie**”.

Nell’assetto attuale di finanza pubblica si manifestano in particolare, oltre alla sopra citata distorsione del rapporto democratico fondamentale “*no taxation without representation*”, rapporto che è invece presente, seppure in varie forme, in tutti gli altri Paesi europei, le seguenti **ulteriori “anomalie”**:

A) la proliferazione delle **società**.

Si tratta del fenomeno dei “**Grandi Comuni Holding**” e delle “**Regioni Holding**”.

Certo anche da prima, ma con accelerazione nel decennio scorso, un decennio dominato dall’ideologia del mercato, sul “mercato” ci sono andati, se pure a modo loro, anche molti grandi Comuni e le Regioni.

Grandi Comuni e Regioni si sono in questi termini e per così dire progressivamente **sdoppiati** e/o “**esternalizzati**”, creando parallele, spesso sconfinite **galassie societarie**.

In aggiunta si è esponenzialmente sviluppata la presenza variamente organizzata di sedi “**estere**” variamente organizzate, tanto a **Bruxelles** quanto nel **mondo**.

L'analisi sopra riportata trova conferma nella recente requisitoria del Procuratore Generale presso la **Corte dei Conti** nel giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale dello Stato (esercizio 2009), secondo cui, tra l'altro:

“Sempre in tema di fattori di incidenza sull'entità della spesa pubblica nel suo complesso, strettamente connessi al precedente sono i profili delle società partecipate in generale. Per quanto riguarda le società pubbliche, i dati risultanti dal censimento elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica riguardanti le partecipazioni di comuni, province, regioni e strutture centrali ed affluiti nella banca/dati Consoc, indicano in 7.106, alla fine del 2009, il numero di consorzi e società, con un aumento del 5% rispetto all'anno precedente e con l'ovvio corrispondente incremento del numero degli amministratori. ...

Dunque, un numero assolutamente rilevante di presidenti e consiglieri di società e consorzi che attendono alla gestione dei servizi idrici, di raccolta di rifiuti, di produzione e distribuzione di energia e gas, di trasporto, di consulenza e formazione, di gestione di case-vacanze, di informatica e di telecomunicazioni, ecc.

Un elenco di attività utili sovente a procurare unicamente opportunità di comoda collocazione a soggetti collegati con gli ambienti della politica.

Da ciò il principale aspetto dei costi di tale sistema, destinati in primo luogo, come già evidenziato, a sostenere le spese di funzionamento, anche se detto elemento va comunque valutato nel rapporto con il valore dei benefici ricavabili, in termini di efficienza dell'azione amministrativa.

A tale tipo di costi va poi aggiunto il depauperamento delle risorse pubbliche che può verificarsi non solo per effetto del ripianamento delle perdite da parte dei soggetti pubblici, ma anche per effetto di mancata ricapitalizzazione, dalla quale può derivare la dispersione di valori patrimoniali ed amministrativi compresi nella partecipazione al capitale sociale, acquisita talvolta con investimento di rilevanti risorse pubbliche”.

B) L'inattività a detrimento del Mezzogiorno.

Criticità sostanziali emergono in ordine alla **capacità e qualità** di spesa delle Regioni nel governo degli **“interventi speciali”** di sviluppo loro affidati prevalentemente per il **Mezzogiorno**.

A fine aprile 2010, circa tre anni e mezzo dopo l'inizio del programma comunitario **2007-2013**, risultava speso dall'insieme di tutte le Regioni solo **un dodicesimo** dei fondi del settennio: **3,6** miliardi di euro su circa **44**.

Mentre cresceva il volume della **“protesta”** contro la riduzione di fondi pubblici, restavano dunque **fermi**, a disposizione, ma **non** utilizzati **40,4** miliardi di euro.

Ancora più notevole è che, alla stessa data, solo **un sesto** delle risorse totali risultava già **impegnato**.

Anche le informazioni sull'**efficacia** degli interventi in termini di qualità dei servizi, rilevate per le **8** Regioni del Sud, mostrano i gravi limiti dell'azione compiuta.

Si tratta in particolare di servizi essenziali per i cittadini, quali ad esempio i servizi di cura alla persona (bambini e anziani), i rifiuti e l'acqua.

A fine 2009 fu previsto un **“premio”** per le Regioni che, in questi campi, avessero mostrato adeguati progressi.

Solo il **50%** delle risorse disponibili per il premio, nonostante tutto, ha potuto essere assegnata.

Particolarmente serio appare (con una sola eccezione) il ritardo di attuazione per i rifiuti urbani e gli asili nido.

Ancora più indietro è l'utilizzo delle risorse assegnate nel **2000-2006** alle Regioni dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (circa **21** miliardi di euro).

Dalle primissime evidenze raccolte dal Governo attraverso la ricognizione sistematica ora in atto risulta che il tasso di effettiva realizzazione degli interventi regionali si attesta sotto il **40%**.

Tutto ciò vuole dire che, in questi anni, paradossalmente il Sud ha avuto **di più** e speso **di meno**.

Più il Sud riceveva in termini di **dotazioni finanziarie** (lasciate in cassa), **meno** si sviluppava in termini di **prodotto interno lordo**.

Ed è questa una realtà inaccettabile, anche nella prospettiva **post 2014**, per cui è ragionevole l'attesa da parte del Governo italiano di un ulteriore **incremento** delle risorse dall'Unione Europea;

C) le pensioni (cosiddette) di **invalidità**.

Per **effetto** del trasferimento di piene competenze in materia di **assistenza** sociale (in base al **Titolo V**) il numero degli invalidi civili è quasi di colpo **passato** dal **3,3%** al **4,7%** della popolazione. La spesa corrente è quasi di colpo **passata** da **6** a **16** miliardi di euro.

Escluso che in così breve periodo di tempo ci sia stata in Italia una mutazione strutturale sociale così forte, nella forma della proliferazione su vasta scala di patologie invalidanti, è evidente che la causa del fenomeno è stata una causa **politica**.

Una causa rispetto alla quale il ruolo **non positivo** delle Regioni è stato **non marginale** (cfr. **All. n. 1**).

D) Irrazionalità della **finanza derivata**.

Nelle forme e per le cause indicate sopra sono state decentrate in Italia funzioni legislative e amministrative per un volume equivalente a quello del Canada, ma sul fronte del finanziamento si è rimasti, in Italia, interni a un modello di sostanziale "**finanza derivata**" (grado di decentramento fiscale – inteso come effettivo potere di autonomia impositiva – Canada: **0.432**; Italia: **0.082**.

Fonte: IEB su dati **OCSE**).

A titolo indicativo, a proposito di finanza derivata, la compartecipazione **IVA** a favore delle Regioni ha via via assunto la forma di un trasferimento negoziato (soprattutto a seguito del blocco retroattivo, con l'accordo cosiddetto di Santa Trada nel luglio 2005, del meccanismo del d.lgs. n. 56 del 2000).

L'aliquota della compartecipazione, inizialmente pari al **25,7%** (nel testo del d.lgs. n. 56/00) ha via via raggiunto il **44,72%** nel 2008.

Tutto ciò nell'ambito dei vari "Patti per la salute", dove la percentuale dell'aliquota è stata frutto di estenuanti **negoziamenti** delle Regioni con il Governo.

Il fatto che l'aliquota di compartecipazione IVA, una aliquota che viene peraltro sempre determinata con D.M. *ex post* rispetto alla spesa concordata, sia quasi **raddoppiata** in 10 anni dimostra che l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità contribuisce, in realtà, un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale.

In teoria si tratterebbe di un "**tax price**", del prezzo fiscale pagato per il godimento di un servizio pubblico. In realtà si tratta di un meccanismo tipo "**Bancomat**".

Va infine aggiunto che la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei **consumi Istat**, che però non considerano l'**evasione fiscale**. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in "nero", senza dare alcun gettito, **comunque** la stessa Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale;

E) le anomalie nella **sanità**.

L'**organizzazione sanitaria** (che mediamente assorbe circa l'**80%** dei bilanci regionali) è, per giurisprudenza costituzionale, materia di competenza esclusiva

regionale. Ma lo Stato ha continuato nei ripiani a piè di lista, stile anni '80.

Ad esempio, il decreto cosiddetto salva-deficit di giugno 2007 e la finanziaria per il 2008 hanno stanziato la cifra enorme di **12,1** miliardi di euro a favore di **cinque** Regioni in rosso sulla sanità (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia).

Eppure ancora oggi la Asl n. 1 di Napoli fatica a pagare gli stipendi dei dipendenti. Sorge la domanda su cosa e per cosa è stato di quel ripiano.

Lo strumento del **commissariamento**, introdotto nel 2005, doveva essere l'**eccezione**. E' diventato la **regola**, in una vasta parte dell'Italia.

Oggi sono **4** le Regioni commissariate sulla sanità e **8** quelle impegnate in piano di rientro dai disavanzi.

L'assenza o la modesta attuale presenza di osservatori dei prezzi, oggi non consente sistematiche comparazioni funzionali alla migliore acquisizione dei prodotti.

Si citano, ad esempio, alcune anomalie nell'acquisto di **attrezzature**. Ad esempio la stessa **Tac a 64 slice**, costa **1.027.000** euro in Emilia Romagna, **1.397.000** euro in Lazio, con una differenza di 370,00 euro, pari al **36%**.

Per quanto concerne i dispositivi medici di uso frequente, ad esempio una siringa da 5 mm in Sicilia costa **0,05** euro contro **0,03** euro in Toscana. Quasi il **doppio**.

Ci sono ospedali dove i soli costi del personale superano del **doppio** del valore del servizio prodotto a favore dei cittadini.

Di fatto i livelli di assistenza sanitaria in molte Regioni sono quanto mai disomogenei. Di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i **maggiori** disavanzi economici, **minore** è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini.