



Universale e locale

Istituzione e terzo settore insieme per un nuovo welfare

1

Federalismo fiscale e diritti sociali

Francesco Montemurro

L'enfasi sul federalismo

2

- Da almeno un decennio il termine federalismo gode di un robusto marketing istituzionale, messo in atto dalla dottrina che dai media.
- E' una formula senza concrete corrispondenze istituzionali alle forme federali di Stato.

Federalismo ed effettività dei diritti sociali

- In prevalenza gli studiosi non riconoscono nel Federalismo un modello necessario per assicurare l'effettività dei diritti sociali.
- L'evoluzione del costituzionalismo sociale contemporaneo consente di affermare che il Welfare State ha conosciuto nell'accentramento statale una migliore garanzia della stabilità e dell'universalizzazione delle prestazioni sociali relative ai diritti di cittadinanza (*S. Gambino*).
- C'è accordo invece sulla soluzione federalistica (e quella del federalismo fiscale in particolare) come volano per la razionalizzazione e la modernizzazione amministrativa, per assicurare sostenibilità al governo locale (principio di sussidiarietà).

Federalismo?

4

- Specie in questa legislatura sono state introdotte regole centralistiche: l'abolizione dell'Ici sulla prima casa, le restrizioni all'autonomia degli enti locali contenute nella manovra *correttiva* estiva (d.l. 78/2010).
- Anomalo anche l'intervento centrale sul welfare: si ritarda la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), si introducono invece dall'alto nuove forme di aiuto e di assistenza (social card, ecc.).

La priorità del Federalismo: la spesa pubblica

5

- Razionalizzazione e riqualificazione della spesa pubblica, semplificazioni nei livelli istituzionali del governo locale e nella gestione dei servizi, scarsa valorizzazione dell'esercizio della sussidiarietà orizzontale.
- Questi gli scenari che derivano dalla lettura combinata del testo della riforma del federalismo fiscale (legge n.42 del 5 maggio 2009) e dallo schema di riordino dell'ordinamento delle autonomie locali (Carta delle autonomie).

Il Federalismo fiscale e i Lep

6

- Il provvedimento, a seguito di una modifica precedentemente inserita dalla Camera dei deputati ha di fatto svincolato l'avvio del federalismo fiscale dalla definizione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) e dei Livelli essenziali delle prestazioni (i Lep previsti dall'articolo 117 della Costituzione).
- In particolare l'art. 20 (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni) inserito dalla Camera, ribadisce che la determinazione dei Lep deve essere disciplinata da legge statale; si stabilisce inoltre che "fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale".

Il Federalismo istituzionale: razionalizzazione

7

- Il tema rilevante è la gestione associata delle funzioni e l'individuazione di ambiti territoriali ottimali da parte delle regioni.
- Numerose sono le novità per quanto riguarda i tagli ai costi della politica (misure peraltro già in fase di introduzione con l'approvazione delle ultime manovre finanziarie centrali).
- La soppressione interessa migliaia di enti "intermedi" censiti dall'attuale esecutivo, e dovrebbe generare risparmi per diversi miliardi di euro.

L'alchimia dei costi standard

- Il filo conduttore che lega i provvedimenti, è costituito dalla necessità istituzionale di razionalizzare la spesa pubblica, sia sotto il profilo dell'erogazione dei servizi (attraverso l'introduzione del meccanismo dei "costi standard"), sia per quanto riguarda i "costi della politica". Tale necessità è in gran parte condivisibile, tuttavia appare l'unica, tra le tante emergenti, che risulta soddisfatta dal nuovo impianto del sistema delle autonomie locali.

L'alchimia dei costi standard/1

- I costi standard serviranno a ridurre la spesa pubblica e a contenere la pressione fiscale a livello locale?
- Per ora l'Agencia "Sose" rileva i costi reali di alcune funzioni gestite dai comuni: saranno necessari per determinare fabbisogni differenziati in base alla dimensione e alla collocazione geografica, e per garantire la sostituzione dei trasferimenti statali con l'autonomia impositiva?
- Occorre tenere conto non solo del costo ma anche di altre variabili che agiscono sull'erogazione del servizio: modello organizzativo, rapporto costi – risultati, livello delle infrastrutture, dimensione demografica degli ambiti di zona, ecc.

I livelli essenziali delle prestazioni

10

- La riorganizzazione federalista dello Stato e dell'ordinamento locale presuppone la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.
- Solo successivamente è possibile passare alla definizione dei costi standard.

In attesa del Federalismo...le atipicità del nostro sistema di finanza locale

Al confronto con altri Paesi Ue, che assicurano a tutti i livelli di governo locale la compartecipazione alla ricchezza prodotta, il sistema fiscale italiano è impostato soprattutto su:

- a) imposte e tasse collegate al patrimonio immobiliare (fino al 2008) e all'erogazione di specifici servizi (Ici, Addizionale sul consumo dell'energia, Tassa sull'occupazione del suolo pubblico, Tassa sui rifiuti solidi, ecc.);
- b) un prelievo “addizionale”, quindi non sostitutivo della tassazione centrale sul reddito dichiarato;
- c) il sistema dei trasferimenti e compartecipazioni statali e i contributi regionali, sottoposti a notevole variabilità annuale (Leggi finanziarie).

I nodi della finanza locale

12

La recente evoluzione della finanza locale è caratterizzata:

- a) dalla progressiva riduzione dei trasferimenti erariali;
- b) dai severi limiti posti alla crescita della spesa corrente e in conto capitale, quale esito principale dell'approvazione dei recenti "Patti di stabilità";
- c) dal blocco delle aliquote fiscali;
- d) dalla esternalizzazione di quote significative di servizi e interventi, che produce effetti rilevanti anche nel sistema delle entrate (utili/dividendi da società, efficienza, politiche dei prezzi e delle tariffe, riduzione delle fonti "dirette" di entrata).

L'incerto finanziamento della Spesa Sociale

13

- Una cospicua quota della spesa sociale è finanziata attraverso le seguenti entrate: Oneri di urbanizzazione, Utili netti delle aziende speciali e partecipate (dividendi di società) e proventi da multe (Polizia municipale).
- Un gettito importante da queste entrate è ormai diventato “essenziali” per numerosi comuni (anche se le “partecipate” sono, allo stesso tempo, fonte di numerose perdite finanziarie). E’ importante valutare le conseguenze di questa situazione: aumento delle tariffe dei servizi produttivi, impoverimento infrastrutturale, accanimento verso gli automobilisti.

L'uso improprio di tributi e tariffe dei servizi produttivi e alla persona

14

- le entrate da tributi “non vincolate” (ad esempio la Tarsu) e le entrate tariffarie da servizi produttivi (in primo luogo la Tia);
- le tariffe collegate al ciclo dell'acqua, ai trasporti, all'energia e gas
- le tariffe da servizi alla persona,

svolgono, attraverso i rincari *regolati* dalle amministrazioni pubbliche locali, un ruolo improprio, di entrata generale destinata al finanziamento della collettività dei servizi (Vedi anche Ifil, 2010).

Le entrate comunali sono però insufficienti

Il saldo economico finanziario corrente (o equilibrio di parte corrente) delle Amministrazioni comunali (che indica il rapporto tra entrate ordinarie e spese correnti sommate alle spese per rimborso di prestiti), esprime nel 2008 (consuntivi) un valore pari a 94,5 (era pari a 98,5 nel 2004) (Comuni con pop. > 30.000). Le Amministrazioni comunali incontrano difficoltà (in alcuni casi di un certo rilievo) nel garantire il finanziamento della spesa corrente e della quota capitale dei prestiti in scadenza attraverso le sole entrate correnti. **Ciononostante, nel 2004-2008, per quanto riguarda le entrate extratributarie (in primo luogo tariffe) e da Tarsu e Addizionale Irpef, la dinamica è stata molto sostenuta.**

Equilibrio nei comuni capoluogo del Sud

16

	Equilibrio di Parte Corrente (bilanci di previsione)					
	Entrate correnti / [Spese correnti + Quote capitali rimborso mutui e prestiti]					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var.% 2006/2010
Agrigento	95,5%	96,7%	88,2%	86,2%	89,8%	-5,7%
Brindisi	100,5%	101,9%	100,8%	99,7%	96,9%	-3,6%
Catania	96,6%	79,2%	80,2%	92,8%	96,1%	-0,5%
Catanzaro	100,2%	98,8%	97,4%	96,4%	95,7%	-4,4%
Foggia	99,8%	99,3%	99,3%	97,4%	94,2%	-5,6%
Lecce	96,9%	97,8%	94,3%	93,7%	94,1%	-2,8%
Messina	95,3%	94,8%	92,0%	89,6%	90,1%	-5,2%
Napoli	88,2%	90,2%	91,7%	90,2%	90,2%	2,0%
Reggio di Calabria	93,8%	96,2%	96,1%	95,0%	93,3%	-0,5%
Salerno	100,4%	102,4%	95,9%	95,3%	95,2%	-5,2%
Siracusa	91,7%	96,4%	96,3%	95,5%	95,8%	4,1%

La Pressione Tributaria nei comuni capoluogo del Sud

17

	Pressione tributaria (bilanci di previsione)					
	[Entrate tributarie (esclusa compartecipazione IRPEF) / (n. abitanti)] – Valori in Euro					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var.% 2006/2010
Andria	243,2	243,2	271,5	263,0	268,5	10,4%
Benevento	385,9	426,1	514,3	583,1	562,9	45,9%
Brindisi	373,5	426,6	442,6	418,3	439,4	17,6%
Catania	399,7	450,1	516,2	579,9	629,3	57,5%
Crotone	226,7	257,1	256,2	264,7	264,4	16,6%
Lecce	492,9	530,2	636,8	631,1	607,6	23,3%
Messina	248,7	295,0	286,0	284,9	285,8	14,9%
Napoli	362,3	367,7	344,5	399,2	399,2	10,2%
Ragusa	266,6	358,6	340,7	364,2	367,0	37,7%
Reggio di Calabria	220,6	268,3	276,2	279,1	289,3	31,1%
Taranto	420,1	519,6	545,9	470,7	514,6	22,5%

Le disparità nella Spesa Sociale

(consuntivi 2008 – impegni)

18

Comune	Spesa Corrente per il Sociale (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) - Pro-Capite	Incidenza Spesa Corrente per il Sociale (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) sul totale delle Spese Correnti
CROTONE	€ 20,92	2,9%
APRILIA	€ 37,15	7,0%
COSENZA	€ 51,57	4,5%
AVELLINO	€ 62,88	7,5%
CAMPOBASSO	€ 70,44	8,0%
FOGGIA	€ 75,36	8,4%
TARANTO	€ 75,55	9,0%
POTENZA	€ 79,52	7,0%
REGGIO DI CALABRIA	€ 86,06	9,8%
BOLOGNA	€ 296,61	21,9%
TORINO	€ 298,48	21,8%
VENEZIA	€ 324,52	15,5%
LECCO	€ 330,55	30,2%
PARMA	€ 364,36	32,0%
MODENA	€ 395,04	34,4%
PORDENONE	€ 397,25	28,0%
GORIZIA	€ 402,60	35,6%
BOLZANO	€ 495,50	31,1%

Spesa corrente e interventi sociali

Nel 2004/2008 l'andamento della spesa corrente mostra un incremento percentuale complessivo del 10,8% (Comuni con pop. > 30.000)

Nel periodo 2007/2008 (+4,6%) l'incremento è collegato soprattutto agli effetti economici dei rinnovi contrattuali del personale e al pagamento degli arretrati.

La spesa per l'amministrazione generale (che finanzia il governo del territorio ma anche la burocrazia) non è sostanzialmente diminuita nel quinquennio preso in considerazione e si attesta ancora al 28-30% delle spese correnti totali.

Arretrano le spese per l'istruzione pubblica (-1,5%), per la cultura (-0,4%) e lo sport e tempo libero (-0,8%).

Questi flussi di spesa sono “condizionati” dai processi di esternalizzazione.

Spesa corrente e interventi sociali/1

La spesa sociale in senso stretto dei Comuni (asili nido, assistenza e beneficenza e strutture residenziali), nel quinquennio considerato è aumentata del 13%, a conferma della “inelasticità” mostrata dalla domanda sociale nei confronti della riduzione delle risorse pubbliche

Tuttavia nel triennio 2006/2008 tale crescita si è notevolmente ridimensionata (3,5% circa).

Il settore dei servizi sociali (classificato come la funzione 10 delle spese correnti) assorbe nel 2008 poco più del 15% del totale della spesa corrente. Questa quota, sebbene più elevata rispetto al 2004 di quasi 3,5 punti percentuali, registra invece un leggero calo nell'ultimo triennio.

Federalismo fiscale e finanziamento della spesa sociale

La norma costituzionale (art. 119) prevede che le funzioni comunali siano finanziate:

- a) dai tributi propri,
- b) dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali,
- c) dal Fondo perequativo statale,
- d) da risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato

In base alla L.42/2009 le spese comunali vengono finanziate in modo diverso a seconda della tipologia di intervento.

-

Tre tipi di funzioni

22

La tripartizione delle funzioni:

- a. Spese riconducibili alle funzioni “fondamentali”, la cui definizione è di competenza esclusiva dello Stato. Le prestazioni relative ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sono ricomprese all’interno delle spese Fondamentali.
- b. Spese relative a funzioni “non fondamentali”;
- c. Spese “speciali” o cofinanziate dall’Unione Europea. Si distinguono per la fonte di finanziamento (contributi speciali, finanziamenti Ue e quota nazionale) e per essere speciali, cioè non dirette a tutti i territori.

-

Funzioni fondamentali (L. 42/2009)

Devono essere assicurate a tutti i Comuni risorse sufficienti a garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni.

Funzioni fondamentali

- a) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella misura del 70%);
- b) Funzioni di polizia locale;
- c) Funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente;
- f) Funzioni del settore sociale.

Funzioni fondamentali/1

Il finanziamento delle Funzioni fondamentali degli Enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni avviene in modo da garantire il finanziamento integrale, in base al fabbisogno standard. Esso è assicurato:

- a) dai tributi propri;
- b) dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali (senza vincolo di destinazione);
- c) da addizionali di tributi erariali e regionali;
- d) dal fondo perequativo (senza vincolo di destinazione).

Funzioni fondamentali/2

25

Non è previsto alcun finanziamento regionale o statale specifico per i LEPS, al contrario di quanto è previsto per i LEA sanitari.

E' prevista l'abolizione del Fondo nazionale per le politiche sociali (peraltro il ddl di Stabilità riduce drasticamente lo stanziamento del FNPS per il 2011) e dei Fondi regionali per le politiche sociali.

Che ne sarà del welfare regionale?

Domanda finale: Riuscirà il federalismo fiscale a ridurre le disuguaglianze sociali nel nostro Paese?