QS

n. 7

I QUADERNI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La rivincita della responsabilità

A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale

Luca Antonini

Fondazione per la Sussidiarietà

Coordinatore editoriale: Alberto Savorana
Segreteria di redazione: Carlo Melato, Michele Pirotta
Impaginazione e stampa: Grafiche Cola - Lecco
Progetto grafico: Studio Arnaldo De Pietri - www.arnaldodepietri.com

Finito di stampare nel maggio 2009

QS

I QUADERNI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La rivincita della responsabilità

A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale

di Luca Antonini

Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Padova,
Vice Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà

Fondazione per la Sussidiarietà

Indice

5 **Una riforma che segna una svolta storica**

7 **L'anomalia italiana: un federalismo senza responsabilità fiscale**

11 **Il rimedio: un federalismo fiscale bipartisan**

13 **I contenuti della nuova legge sul federalismo fiscale**

13 *L'abbandono del criterio della spesa storica. La perequazione in base al costo standard*

15 *La soppressione dei trasferimenti statali e l'inizio di una stagione dell'autonomia impositiva regionale e locale*

16 *Una nuova autonomia finanziaria regionale che valorizza imprese, sussidiarietà e famiglia*

18 *Una nuova stagione dell'autonomia finanziaria provinciale e comunale*

19 *Un circolo virtuoso nella lotta all'evasione fiscale*

22 *Ulteriori nuovi principi "rivoluzionari" a favore della responsabilità*

24 **Legenda**

Una riforma che segna una svolta storica

L'approvazione della riforma del federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*) segna un passaggio storico per il sistema italiano. È, infatti, una riforma destinata ad attivare il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, impedendo di continuare a contrabbandare come solidarietà quello che invece è rendita, clientela politica, o, peggio ancora, circuito d'illegalità.

È stato limpidamente evidenziato: «A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema […]. È una novità priva di precedenti, che può consentire l'avvio di ciò che nella storia della Repubblica è sempre mancato: della riforma dello Stato, ipotizzata al tempo della Costituzione, riproposta negli anni Settanta del secolo scorso, sistematicamente fallita per aver disgiunto appunto la responsabilità nel reperimento delle risorse dal potere di spesa […] il profilo dello Stato sociale degradato a Stato assistenziale è dipeso da una lettura monca e parziale della Costituzione»[1].

In effetti, la riforma appena approvata dal Parlamento italiano è destinata a scrivere la parola "fine" alle prassi assistenzialistiche basate sulla spesa storica e ai ripiani a piè di lista, alle logiche premianti per quegli amministratori che perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale. Essa introduce invece elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori.

Il Presidente della Repubblica, nel discorso pronunciato a Palazzo Ducale, a Venezia, il 18 settembre 2008, ha giustamente ricordato che: «in Italia, deve porsi in particolare un forte accento sul rapporto tra un più coerente disegno evolutivo in senso autonomistico e federalistico dell'ordinamento della Repubblica, e il superamento di quel persistente, e perfino aggravato, divario tra Nord e Sud che denuncia la storica incompiutezza dell'unificazione nazio-

nale. Ciò richiede la più chiara manifestazione di volontà nel combattere chiusure ed egoismi nelle Regioni più sviluppate, nel tener fede concretamente al principio di solidarietà, e nel chiamare al tempo stesso le Regioni del Mezzogiorno, alla pari di tutte le altre, alla prova della responsabilità per l'uso economico e il rendimento qualitativo delle risorse pubbliche, nazionali ed europee».

---

1. M. Bertolissi, *Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato - Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*, Novembre 2008.

L'anomalia italiana: un federalismo senza responsabilità fiscale

L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale segna dunque una tappa fondamentale nella vita istituzionale e politica dell'Italia.
L'avvio del federalismo fiscale costituisce, infatti, una riforma "indilazionabile" - come ha recentemente ribadito il presidente della Corte costituzionale - per il nostro Paese: la posta in gioco è la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità.
Il motivo merita di essere chiarito. In Italia si è realizzata un'anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale "finanza derivata". Per effetto di questa asimmetria la spesa pubblica (escluse pensioni e interessi) si riparte ormai a metà tra il comparto Stato e quello Regioni/Enti locali, ma quest'ultimo ha una responsabilità impositiva inferiore al 18%.
Si è realizzata quindi una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa. Si è interrotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo. Da questo punto di vista la situazione italiana è assimilabile a quella della Spagna negli anni Ottanta, quando con la nuova Costituzione si affidarono maggiori poteri legislativi e amministrativi alle Comunità Autonome, ma non si diede loro responsabilità impositiva; questa dissociazione tra il potere di spesa e quello impositivo fece esplodere i conti pubblici. È chiaro: il processo federalista avviato con la costituzione post franchista del 1978 aveva generato una situazione dove le Comunità Autonome spendevano ma poi pagava lo Stato. Il rimedio è stato il federalismo fiscale, che da lì a breve venne avviato con decisione.
In Italia, invece, lo Stato continua a rimanere il pagatore di ultima istanza. Non è un caso che negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato in numerose occasioni l'urgenza di dare attuazione legislativa all'art. 119 della Costituzione. È indubbio che il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza efficace. Mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impo-

sitiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione. Il difetto danneggia come un virus il sistema: lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Sul fronte statale: negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9% (Eurispes) e il numero dei dipendenti statali dal 1997 al 2007 è progressivamente aumentato di centomila unità. Si sono quindi moltiplicate le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo e legislativo e la sussidiarietà orizzontale.

Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit di giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Il 78% del debito complessivo sulla sanità è dovuto a Lazio, Campania e Sicilia. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato ha operato con i ripiani a piè di lista, stile anni Ottanta. Se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani? L'attuale Ministro Raffaele Fitto perse in Puglia le elezioni regionali soprattutto perché aveva risanato i bilanci della sanità, sfidando le piazze e chiudendo gli ospedali piccoli, razionalizzando il personale, ecc. Siccome sono continuati i ripiani a piè di lista per le amministrazioni inefficienti, gli elettori l'hanno punito. Il sistema cioè premia chi spende in modo irresponsabile scaricando il conto sullo Stato, appunto pagatore di ultima istanza. Finché potranno esistere casi come questo, dove un amministratore virtuoso viene sanzionato dal sistema perché ha tenuto un comportamento efficiente, in Italia il federalismo rimarrà solo una grottesca parodia!

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce quindi per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza, consacrando il principio per cui chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno. Inoltre, ha diffuso il costume dello "scaricabarile" delle responsabilità: il Sindaco scarica sulla Regione le responsabilità del suo dissesto, accusandola di non avergli trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione accusa

lo Stato di non avergli dato i soldi per la sanità e così via in una chiara confusione di responsabilità, che può portare a fatti come i "rifiuti di Napoli", di cui la colpa non sembra essere di nessuno.
Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L'esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in 10 anni, passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni.
In Italia ci sono differenze ingiustificate, basta leggere le relazioni regionali della Corte dei Conti: non è concepibile che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia Romagna o che una TAC costi in un alcune parti del Paese 800 euro e in altre 500, o ancora che la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma sia di 16.000 euro e 7.000 a Modena, che pure è un modello premiato a livello internazionale.
Non si tratta, in questi casi, di gap strutturali o altro: sono solo differenze ingiustificate che poi ricadono sulla fiscalità generale, cioè sui contribuenti, e in particolare su quelli del Nord. Un recente studio di Unioncamere Veneto ha dimostrato come negli ultimi anni il residuo fiscale del Nord (la differenza tra quanto si paga in imposte e quanto ritorna in forma di spesa pubblica) sia aumentato, mentre la produttività del Sud, nonostante il maggiore trasferimento, sia diminuita. I conti non tornano, se non ipotizzando un enorme spreco di risorse che non si traduce in un vero aiuto alle realtà produttive e sociali, ma alimenta inefficienza, sprechi e rendite di vario tipo. È questo, soprattutto, che rende poco sopportabile l'assetto attuale: sotto la giustificazione della solidarietà si cela spesso tutt'altro.
Un altro esempio: in Campania arrivano pro capite per la sanità più risorse che in Lombardia, ma la sanità lombarda ha un indice di qualità di +0,9 e quella della Campania di -1,4. Le migrazioni sanitarie al Nord sono in forte aumento. Intanto emergono casi come quello della sanità della Calabria - totalmente dissestata - dove l'ospedale di Taurianova aveva 18 posti letto e 174 dipendenti.
In un momento così grave di crisi finanziaria a livello internazionale, non ci si può permettere questo disordine interno a livello nazionale.
Un sistema che rovescia la storica formula *no taxation without representation* (nessuna imposizione senza rappresentanza) e crea il monstrum giuridico di una *representation without taxation* (una rappresentanza senza potere impositivo) non offre un buon servizio né alla democrazia né al federalismo.

Il rimedio: un federalismo fiscale bipartisan

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada - ineludibile - della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici, né immediate. È dunque un elemento di grande rilievo che il nuovo disegno di legge delega sul federalismo fiscale abbia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa sia dal comparto Regioni ed Enti locali sia da una larga parte del Parlamento nazionale.

È utile ripercorrere il cammino che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva già recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del d.d.l. Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma nello stesso semplificava il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed Enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza Unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale, che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed Enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile. La storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state invece - in un certo senso - calate dell'alto, bypassando il consenso delle autonomie, l'insuccesso è stato evidente, come nel caso dell'ultima legge (il d.l. 56/2000) sulla finanza regionale, che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa Trada del 2006, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.

Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione

e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano, che ha dimostrato, su questa riforma, di essere in grado di superare quel bipolarismo "rusticano" sempre basato sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana fino a portare a due riforme costituzionali (2001 e 2005) approvate a colpi di maggioranza.

I segnali, peraltro, sulla possibilità di questo dialogo *bipartisan* non mancavano. Nella Sala della Regina di Montecitorio, mentre iniziavano i lavori in Parlamento si era svolto il convegno organizzato dall'Intergruppo parlamentare per la Sussidiarietà sul tema "Federalismo fiscale: la sfida del Paese". È stato un momento di discussione e di lavoro di altissimo livello, in un sincero clima *bipartisan*.

Si potrebbe obiettare che in un momento di crisi globale come quello che stiamo attraversando non sia il momento del federalismo fiscale. In realtà, proprio in un momento come questo non è possibile continuare a giustificare un assetto istituzionale che favorisce la rendita e la deresponsabilizzazione. Inoltre, proprio la scommessa su sistemi locali efficienti nei contesti globalizzati può rappresentare una leva importante per la ripresa. Una crescente letteratura, infatti, evidenzia oggi l'importanza delle istituzioni informali (valori e cultura) e dei legami di fiducia a livello locale, sia come "reti di sostegno" (aspetto difensivo) sia come fattori di innovazione (aspetto dinamico), per individuare vie di uscita dalla crisi quando i meccanismi sono "grippati".

I contenuti della nuova legge sul federalismo fiscale

La nuova legge sul federalismo fiscale non è quindi un testo "improvvisato", perché recupera, grazie alla lungimiranza di alcuni Ministri - in particolare Tremonti, Bossi e Calderoli - in modo *bipartisan* molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo.
La legge delega si sviluppa su alcune coordinate fondamentali: alcune riprendono soluzioni già proposte dall'opposizione, altre hanno un carattere decisamente innovativo.

L'abbandono del criterio della spesa storica. La perequazione in base al costo standard

La prima coordinata è data dal superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard dei livelli essenziali relativi a sanità, assistenza, istruzione, trasporti.
La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte, anche perché si è rivalutata una soluzione già prefigurata dal precedente governo.
La spesa storica riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) sia vere e proprie inefficienze; solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il costo standard si riferisce invece al servizio erogato in condizioni di efficienza. In altre parole, mentre la spesa storica finanzia servizi e inefficienza, il costo standard finanzia solo i servizi.
Il finanziamento in base alla spesa storica è stato il male che da sempre ha afflitto il sistema della finanza regionale e locale: a partire dai decreti Stammati degli anni Settanta si è finanziato il comparto regionale e locale sulla base di quanto si era speso in passato (appunto il criterio della spesa storica) e così si sono sistematicamente premiate le gestioni inefficienti e punite quelle virtuose.
Molti dei problemi attuali, ad esempio il blocco dell'autonomia dei Comuni anche virtuosi per effetto della necessità di rispettare il Patto di Stabilità interno, nascono da questo criterio della spesa storica. Finché questo non viene

radicalmente superato qualsiasi soluzione sarà come mettere una pezza nuova su un vestito vecchio. Non è questione di pezze, occorre cambiare il vestito: a questo provvede la riforma attraverso la soluzione del costo standard.
La definizione dei costi standard per i settori della sanità, dell'istruzione, dell'assistenza sociale, dei trasporti, avverrà attraverso un procedimento concertato con le Regioni e gli Enti locali, in modo da raggiungere una soluzione equilibrata, destinata a essere recepita dai decreti legislativi di attuazione della delega. La definizione dei costi standard interesserà oltre il 90% del bilancio di ogni Regione e l'80% del bilancio di ogni Comune. Una volta definiti i costi standard sarà possibile stimare l'impatto finanziario della riforma: a tutte le Regioni e a tutti i Comuni dovrà essere riconosciuto un ammontare di risorse autonome e di perequazione (cioè trasferimenti di risorse da parte dello Stato) in grado di finanziare integralmente i costi standard. Il dato sicuro è che la sostituzione del criterio della spesa storica quello del costo standard determina in se stessa un effetto virtuoso, perché l'inefficienza non viene più finanziata. O meglio: se una Regione volesse continuare a superare il costo standard, consentendo com'è avvenuto in passato che una scatola di cerotti in certe Usl venga a costare anche cento volte di più che in altre (si veda l'intervista al Presidente della Regione Calabria su *Ilsole24Ore* del 14 aprile 2009 che conferma vicende di questo tipo), quella amministrazione regionale non potrà più chiedere allo Stato di pagare a piè di lista quella spesa, ma dovrà aumentare le proprie imposte sui propri cittadini. Che chiederanno il conto e giudicheranno con il voto.
Da questo punto di vista è importante precisare con forza che è del tutto improprio il discorso sui presunti "costi" del federalismo fiscale: quest'ultimo, per i meccanismi di responsabilizzazione che attiva, è un processo in se stesso virtuoso, come in se stesso virtuoso è il passaggio dalla spesa storica al costo standard.
Si veda, a tale proposito, il lucido articolo di Gilberto Muraro, già presidente della Commissione per la spesa pubblica durante l'ultimo governo Prodi, con molta chiarezza conferma quanto sopra: «A volte servono le cifre, a volte e è necessaria e sufficiente l'analisi logica. Nel caso del federalismo fiscale in discussione in Parlamento, si può dire a priori che per definizione esso abbasserà il costo complessivo della finanza locale […] se funzionerà. Sarà il costo standard, infatti, e non il costo storico a determinare quanto dare alla periferia. Un costo ancora da definire, è vero, ma basato su un concetto chiaro: il concetto che la spesa necessaria all'adempimento dei compiti affidati a Regioni, Province e Comuni va valutata in base a un ragionevole standard di efficien-

za, senza più accettare l'inefficienza insita in molti casi nella spesa storica. In particolare, per essere chiari, senza più accettare il costo del sovrabbondante impiego pubblico che caratterizza gran parte della finanza locale al Sud. A parità di funzioni, quindi, il federalismo fiscale non può che comportare un risparmio, in teoria. Ne consegue che un eventuale maggiore costo del federalismo fiscale è concettualmente associabile non alla riforma, ma al suo fallimento» (G. Muraro, *Federalismo, sì del Senato*, in *Il Mattino*, 23 gennaio 2009, p. 1).

Per altre funzioni, ad esempio il turismo, che non hanno un carattere essenziale perché non sono riconducili a veri e propri diritti sociali, la legge sul federalismo fiscale opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali. Non esistono per queste funzioni le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. Rispetto a queste funzioni è quindi attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio.

La soppressione dei trasferimenti statali e l'inizio di una stagione dell'autonomia impositiva regionale e locale

La nuova legge dispone la soppressione dei trasferimenti statali (fatta eccezione per quelli perequativi) alle Regioni e agli Enti locali. È la fine della cosiddetta finanza derivata e del criterio della spesa storica. È la fine del criterio del ripiano a piè di lista che ha portato il governo Prodi a stanziare quei 12 miliardi di euro per 5 regioni in extradeficit sanitario (cui si è fatto cenno in precedenza, cfr. § 2) o che durante questa legislatura ha portato a destinare 140 milioni di euro a favore del Comune dissestato di Catania.

Gli attuali trasferimenti ordinari, che oggi gravano sul bilancio dello Stato per oltre 20 miliardi di euro all'anno, verranno sostituiti da risorse fiscali autonome: in altre parole aumenterà la pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale (lo Stato non avrà più i costi derivanti da quei trasferimenti). Una parte di quello che un contribuente pagava allo Stato, la pagherà alle Regioni e agli Enti locali, si realizzerà la cosiddetta "tracciabilità" dei tributi, perché finalmente si saprà per quali spese sono chieste le imposte e si potranno quindi giudicare con il voto le varie amministrazioni. La pressione fiscale complessiva è quindi destinata a diminuire.

Una nuova autonomia finanziaria regionale che valorizza imprese, sussidiarietà e famiglia

Il sistema di finanziamento delle Regioni si strutturerà in tributi regionali propri e in compartecipazioni ai tributi erariali. Alcune decisioni dipenderanno dai decreti legislativi di attuazione della legge delega, ma è già possibile, in base ai principi in essa contenuti, iniziare a prefigurare uno scenario di massima.

1) Tra i tributi propri derivati delle Regioni rientrerà ancora l'Irap, in attesa della sua sostituzione con un'altra imposta. Assumerà poi una maggiore dimensione quantitativa l'addizionale regionale all'Irpef.
2) Una fonte molto importante che continuerà ad alimentare la finanza regionale sarà anche la compartecipazione all'Iva: una quota dell'Iva riscossa dallo Stato verrà assegnata alle Regioni.
3) Un piccolo spazio avranno i tributi propri regionali autonomi, che una Regione sarà libera di introdurre autonomamente con propria legge solo su quei presupposti che non sono già colpiti da imposte statali. Si possono ipotizzare in quest'ambito imposte ambientali, le cosiddette *green taxes*, o altri tributi di scopo. L'impatto quantitativo sarà però molto marginale.

Le novità riguardo alle fonti finanziarie di cui ai punti 1 e 2 sono notevoli e meritano di essere considerate con attenzione.

Riguardo ai tributi di cui al punto 1 l'autonomia impositiva regionale è, infatti, fortemente valorizzata, permettendo alle Regioni innanzitutto di manovrare le aliquote.

In questo modo l'autonomia impositiva regionale potrà svilupparsi "verso il basso", riducendo la pressione fiscale su cittadini e imprese. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi verso l'alto, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di cattive gestioni, ad esempio perché non si riduce al costo standard la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra Regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

Le Regioni, soprattutto, potranno sviluppare, attraverso esenzioni, detrazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Oggi questa possibilità è quasi preclusa, mentre una volta attuata la nuova legge delega le Regioni saranno libere di sviluppare una propria politica fiscale. Il guadagno per l'autonomia regionale è davvero notevole.

Da questo punto di vista, con l'approvazione della riforma diventerebbe pienamente declinabile un'emblematica scelta di campo: quella di sostituire l'erogazione tramite bando pubblico di risorse statali vincolate con una riduzione

della pressione fiscale su imprese e famiglie. Si potrà così superare la logica dei trasferimenti vincolati ad alto tasso di burocrazia e a basso tasso di incidenza sullo sviluppo reale, aprendo la stagione di una forma nuova ed efficace di sostegno alle specifiche realtà produttive e sociali della Regione.
In altre parole, alle Regioni sarà possibile sviluppare proprie politiche dirette a riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti mirati alle imprese, che oggi si traducono in spesa pubblica ad alto impiego di burocrazia. L'imposta candidata alla ricezione di tali incentivi potrebbe essere ancora l'Irap, la cui rimodulazione regionale potrebbe così avvenire nel contesto di forti semplificazioni e di trasparente rilancio della produzione. Si aprirebbe così la possibilità di introdurre leggi "Tremonti" regionali di detassazione degli investimenti produttivi, riducendo la burocrazia implicata negli incentivi. È una forma di attuazione del federalismo fiscale che non aumenta la pressione fiscale complessiva, riduce l'opprimente burocrazia che ancora oggi grava sulle imprese, favorisce lo sviluppo produttivo, non spacca il Paese ma responsabilizza la classe politica locale.
L'ampliamento dei poteri regionali di manovra su deduzioni e detrazioni riguardo ai tributi propri potrà consentire anche lo sviluppo di ulteriori politiche fiscali orientate alla sussidiarietà orizzontale. Il disegno di legge, infatti, prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art. 2, lett. dd) la «definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale».
L'insieme di queste disposizioni potrà consentire innovazioni come il riconoscimento della detrazione dai tributi regionali di quelle svariate forme di *bonus* o *voucher* (per anziani, scuola, disabili, ecc.) sviluppate dal *welfare* regionale. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi ridistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso i buoni, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve presentare istanze e subire controlli. Solo così, e con un forte costo burocratico, i soldi tornano dov'erano: nella tasca del cittadino. È invece più semplice e democratico consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni o le "doti", che sono calibrate sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso - nei limiti in cui è possibile - detrazioni dall'Irpef: le risorse rimangono al contribuente, che le spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e le detrae dall'imposta al momento della dichiarazione dei redditi. Infine, la riforma è anche destinata ad aprire un'ulteriore prospettiva. Oggi le

Regioni non possono intervenire sull'addizionale regionale all'Irpef: dati i limiti imposti dalla legislazione statale, così un *single* paga la stessa addizionale Irpef di una famiglia con cinque figli a carico. Una volta attuato il federalismo fiscale, le Regioni potranno considerare i carichi familiari nelle loro imposte, ad esempio nell'addizionale Irpef.
Si potrà cioè attuare quel *favor familiae* previsto all'art. 2 lettera gg) della nuova legge sul federalismo fiscale che dispone: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti». È un salto di qualità non marginale vista anche la preoccupante situazione della natalità in Italia.
Nel nuovo scenario autonomia e responsabilità sono dunque virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori regionali, sempre nel rispetto - attraverso opportuni accorgimenti - del principio di semplificazione del sistema tributario.

Una nuova stagione dell'autonomia finanziaria provinciale e comunale

Per il sistema della finanza locale valgono gli stessi principi. Dipenderà molto dalle scelte che saranno prese all'interno dei decreti legislativi di attuazione, ma già nei principi della legge delega si prefigura uno scenario possibile.
Alle imposte locali attuali come l'Ici si dovrà aggiungere una nuova autonomia impositiva fondata sulla cessione di tributi o parti di tributi già erariali. Ad esempio, un'ipotesi potrà essere quella di trasferire a livello locale l'imposta di registro, semplificandola e modernizzandola; oppure di assegnare ai Comuni quella parte dell'imposta sui redditi che grava sugli affitti e che attualmente viene pagata allo Stato nell'Irpef. L'insieme della nuova autonomia comunale dovrà compensare la soppressione degli attuali trasferimenti statali che superano i 10 miliardi di euro.
Potrà inoltre prendere corpo l'ipotesi di un'addizionale comunale all'Irpef, mentre un ruolo senz'altro importante lo avrà la compartecipazione all'Iva.
Si prevede inoltre la possibilità per Comuni e Province di istituire tributi di scopo diretti a finanziare la costruzione di opere pubbliche o strutture sociali o gli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana.
Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio ter-

ritorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale. È un ambito di azione necessariamente limitato, all'interno del quale potrebbero prendere corpo forme di imposizione ambientale.
Si stabilisce, infine, la previsione di forme premiali in termini di autonomia fiscale per quei Comuni che si uniscono o si fondono in modo da realizzare risparmi per mezzo di economie di scala. Viene così replicata una soluzione che, avuto un notevole successo in altri ordinamenti, come quello francese, nel favorire gli accorpamenti tra Comuni di minori dimensioni. Si supera, quindi, quella politica degli incentivi mediante trasferimento - che ha avuto uno scarsissimo esito in Italia perché non dà mai ai sindaci certezza in ordine alle risorse aggiuntive di cui disporranno se si associano - che viene sostituita con quella di una maggiore autonomia fiscale - che invece fornisce certezza sulle risorse.
Nel complesso, la struttura del nuovo sistema tributario locale, senza eccessive complicazioni, potrà garantire agli Enti locali un adeguato livello di flessibilità, consentendo di utilizzare la leva fiscale come un efficace strumento di *policy*. Valgono al riguardo gli stessi principi di favore per la sussidiarietà orizzontale e le famiglie, illustrati rispetto alla nuova autonomia regionale: gli Enti locali, infatti, nei limiti stabiliti dalla legislazione statale potranno manovrare le aliquote e introdurre agevolazioni. È una nuova stagione che si apre permettendo, anche in questo caso, attuazioni organiche del principio di sussidiarietà.

Un circolo virtuoso nella lotta all'evasione fiscale

L'occasione del federalismo fiscale costituisce una grande occasione per cercare di rimediare a uno dei principali problemi del nostro sistema: quello dell'evasione fiscale, che è stata stimata intorno ai 200 miliardi di euro.
La valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali rappresenta a questo riguardo un elemento fondamentale, data la conoscenza del territorio e della capacità fiscale che questi Enti possono avere.
Spesso tuttavia si è incontrata una certa resistenza al riguardo, soprattutto a livello comunale: difficilmente un Sindaco fornisce dati che permettono di recuperare l'evasione, perché sino a poco tempo fa il sistema normativo non gli assicurava nessun ritorno di quest'azione: che lo facesse o meno, i trasferimenti statali erano comunque garantiti, il criterio della spesa storica faceva il resto e il sistema disincentivava il coinvolgimento delle realtà locali nella lotta all'evasione.

Dal disincentivo alla responsabilizzazione: è questa la prospettiva che ha preso corpo durante quest'anno con un provvedimento del Ministro Tremonti che consente agli Enti locali di trattenere il 30% del maggior gettito derivante da loro segnalazioni di dati che hanno permesso di contrastare l'evasione fiscale. È questa la prospettiva che viene ribadita e valorizzata all'interno del nuovo federalismo fiscale.

Difficilmente, infatti, un Sindaco sarà propenso a fornire dati idonei a combattere l'evasione se, come avveniva fino a pochi mesi fa, non ne ha alcun ritorno sul territorio, se non quello di essersi fatto dei nemici.

Se invece si lascia al Comune una parte del gettito recuperato tramite le indicazioni fornite e il Sindaco può mostrare ai suoi cittadini che con quei proventi ha costruito una nuova scuola o un nuovo asilo, si è creato un circuito virtuoso che favorisce un'evoluzione nella lotta all'evasione.

Per questo motivo, il nuovo federalismo fiscale prevede una disposizione espressamente diretta a questo scopo. All'art. 26, titolato «Contrasto all'evasione fiscale» si dispone: «b) previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale». All'art. 2 si stabilisce, inoltre, il «coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale».

Ma non è tutto. Anche il sistema delle compartecipazioni viene strutturato in chiave responsabilizzante, superando l'attuale configurazione. Viene, infatti, applicato il principio innovativo della territorialità dei gettiti, per cui alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e più quello virtuale calcolato secondo i consumi Istat, come oggi avviene per l'Iva. Il sistema attuale premia di fatto quelle realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta, che si vedono assegnato un gettito che prescinde da quanto effettivamente è riscosso sul territorio. L'assegnazione tramite il dato dei consumi, infatti, assegna un gettito fittizio che prescinde da quanto effettivamente viene versato all'erario: nel dato Istat rientrano, infatti, anche i consumi "in nero", rispetto ai quali viene evasa l'imposta. Per assurdo, se oggi una Regione avesse un'evasione dell'Iva pari al 100% si vedrebbe comunque assegnata la sua parte dell'Iva, perché questa è appunto calcolata sui consumi Istat (che prescindono dall'evasione e da quanto è effettivamente riscosso). È una forma di deresponsabilizzazione che deve essere superata nella nuova direzione seguita dalla riforma. In questo modo il gettito assegnato a una Regione o a un Comune sarà quello effettivamente riscosso sul territorio

e la compartecipazione, per così dire, diventa "intelligente", perché ha un effetto di responsabilizzazione che premia il concorso al recupero dell'evasione.

Per quanto riguarda il livello locale, inoltre, in sede dei decreti legislativi potrà prendere corpo l'ipotesi di assegnare in via complementare anche a Comuni e Province una quota dell'Iva, secondo una soluzione sperimentata già in altri ordinamenti. L'ipotesi potrebbe essere sviluppata considerando l'Iva relativa al commercio al dettaglio (della piccola distribuzione): se una quota del gettito dell'Iva delle vendite al dettaglio rimane nel Comune, non solo gli Enti locali, ma anche la stessa popolazione, verrebbero sollecitati a un ruolo attivo nella lotta all'evasione. Anche il consumatore avrebbe infatti interesse a richiedere lo scontrino fiscale perché una parte dell'imposta sarebbe destinata a finanziare i servizi del suo Comune. I Comuni, dal canto loro, avrebbero interesse anche a creare servizi idonei a sviluppare la rete commerciale.

Si tratta di una soluzione decisamente preferibile a quella della compartecipazione all'Irpef, che non produrrebbe gli effetti appena considerati. La proposta avanzata, negli ultimi tempi, da alcuni Comuni diretta a rivendicare una compartecipazione all'Irpef del 20% può quindi essere considerata solo nei termini in cui evidenzia le difficoltà dei Comuni derivanti dalla soppressione dell'Ici sulla prima casa. Oltre i termini di una provocatoria rivendicazione di maggiore risorse, non può però essere considerata minimamente plausibile. Il gettito dell'Irpef nazionale, infatti, ammonta a più di 150 miliardi euro. Lasciarne il 20% ai Comuni vorrebbe dire assegnare loro circa 30 miliardi di euro, quando il mancato gettito dell'Ici sulla prima casa è di circa 3 miliardi di euro, il gettito intero dell'Ici è di 10 miliardi e i trasferimenti statali ai Comuni sono pari ad altri 13 miliardi. Nel complesso se si assegnasse il 20% dell'Irpef ai Comuni si trasferirebbe loro una massa di risorse altamente superiore a quella attuale, anche prima della soppressione dell'Ici. Verrebbe richiesta una perequazione enorme a favore del Sud. Inoltre, esaurire l'autonomia impositiva locale in una compartecipazione di questa dimensione vorrebbe dire contraddire lo spirito stesso del federalismo fiscale: la compartecipazione, infatti, è di fatto un trasferimento a carico dello Stato, per cui lo Stato paga (cioè il contribuente statale) e il Comune spende senza nessuna tracciabilità del tributo. In altre parole, sarebbe uno stimolo a quella spesa irresponsabile e a quella dissociazione tra responsabilità impositiva e di spesa che è proprio ciò che il federalismo fiscale è destinato, invece, a combattere.

Ulteriori nuovi principi "rivoluzionari" a favore della responsabilità

Un'altra fondamentale coordinata della legge è data da una numerosa serie di principi innovativi che sono introdotti per la prima volta nel nostro sistema istituzionale. Se ne ricordano qui i principali.

A) **Fallimento politico:** s'introduce il "fallimento politico" per quegli amministratori che portano un Ente al dissesto finanziario: a questi viene interdetta l'eleggibilità a ogni livello dell'ordinamento. Come un imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così un Sindaco "fallito" non potrà subito riciclarsi, come invece oggi purtroppo avviene, in parlamentare o eurodeputato.
B) **Premialità degli enti virtuosi:** viene stabilito il principio di premiare gli Enti virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia), senza più fare di "tutta un'erba un fascio", come spesso è avvenuto bloccando l'autonomia in modo indiscriminato, anche per quegli Enti che hanno avuto gestioni efficienti.
C) **Rispetto delle graduatorie di capacità fiscale:** per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali, collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca a un livello più basso di quella più povera. Si tratta di un principio mutuato dall'esperienza tedesca, dove è stato elaborato dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), che è alla base della riforma del federalismo fiscale in questo Paese.
D) **Flessibilità:** si prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di sviluppare una propria politica fiscale, sancendo la «garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi».
E) **Sussidiarietà orizzontale:** viene espressamente indicata la sussidiarietà orizzontale come principio fondamentale di coordinamento. La lettera dd) dell'art. 2 dispone: «definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale».

F) **Favor Familiae:** è un federalismo fiscale amico della famiglia: la lettera gg) dell'art. 2 prevede: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti».

G) **Fiscalità di vantaggio come rimedio ai mali del Sud**: la legge delega sul federalismo fiscale prevede anche la possibilità di misure di fiscalità di vantaggio a *livello statale* per le aree meno sviluppate del Paese: nell'art.2, alla lettera mm) si dispone: «individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa». Si tratta di possibilità di aiuto specifico che potrebbe offrire alle realtà meridionali un'importante *chance* di attrazione delle risorse. Si offrirebbe al Sud una possibilità analoga a quella dell'Irlanda, che proprio grazie alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese, negli ultimi dieci anni ha avuto un tasso di sviluppo pari a tre volte quello della media europea. Con una simile soluzione, si eviterebbe il circolo dell'illegalità e delle altre clientele, perché una riduzione della pressione fiscale impedisce in *modo automatico* che le risorse vadano a finire in bandi eventualmente gestiti dal politico o dal burocrate colluso di turno. Con una riduzione della pressione fiscale l'effetto è sicuro: solo chi effettivamente produce è premiato, non chi costruisce cattedrali nel deserto o altre strutture parassitarie. Se non si produce, invece, non si beneficia dell'effetto fiscale. Inoltre, una misura come la fiscalità di vantaggio favorirebbe l'emersione del sommerso, lo sviluppo del Pil, eviterebbe la delocalizzazione che molte imprese anche italiane fanno nei paesi dell'Est, dove l'imposta sulle società è la metà di quella italiana. È un interesse dell'intero Paese che le imprese si localizzino al Sud piuttosto che nell'Est Europa, perché il reddito prodotto rimane in Italia. Ci sarebbe quindi anche un ritorno per il Nord, che potrebbe trovare motivi eccellenti per accettare questa soluzione che andrebbe a vantaggio di tutto il Paese.

Legenda

Compartecipazioni: sono quote di grandi tributi statali (Iva e Irpef) che vengono assegnate alle Regioni e agli Enti locali. La novità della legge sul federalismo fiscale è che i gettiti saranno assegnati in base al principio di territorialità, cioè in base a quanto viene effettivamente riscosso sul territorio della Regione o dell'Ente locale.

Costo standard: è l'antidoto al criterio di finanziamento in base alla spesa storica. Vi sono vari modi di calcolarsi, in genere coincide con la media dei costi applicati nelle realtà regionali e locali più virtuose.

Livelli essenziali: si tratta dei livelli dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Perequazione: si tratta del meccanismo che consente alle Regioni più povere, cioè quelle con minore capacità fiscale, di ricevere risorse dallo Stato da un fondo, detto appunto "fondo perequativo", per poter finanziare i livelli essenziali dei diritti a tutti i cittadini. Con il nuovo federalismo fiscale è garantita la trasparenza riguardo alle Regioni che prendono e a quelle che danno risorse al fondo perequativo.

Representation without taxation: è quanto si verifica in Italia senza federalismo fiscale. I cittadini eleggono gli amministratori locali, ma non sono in condizione di giudicarne effettivamente l'operato con il voto, perché gli enti locali e regionali hanno un potere impositivo troppo scarso e vivono di trasferimenti statali. In questo modo si rovescia il celebre principio *no taxation without representation* che è stato alla base della rivoluzione americana contro la madre patria inglese e che costituisce un principio fondamentale della democrazia moderna.

Spesa storica: è il perverso meccanismo di finanziamento su cui si è basata per decenni la finanza regionale e locale italiana. Il finanziamento avviene in base a quanto si è speso l'anno precedente: più un Ente ha speso, più viene finanziato, più ha risparmiato, tanto meno viene finanziato.

Tributi propri autonomi: si tratta di quei tributi che saranno istituti dalla leggi regionali, senza una preventiva legge statale. Il loro spazio sarà necessariamente limitato, in quanto possono essere istituiti solo sui presupposti liberi dall'imposizione esistente. I margini sono quindi molto limitati.

Tributi propri derivati: si tratta di quei tributi istituiti dalla legge statale, il cui gettito va alle Regioni o agli Enti locali. Con il nuovo federalismo fiscale, sia Regioni che Enti locali, avranno maggiori margini di manovra nella definizione delle aliquote e di deduzioni, detrazioni, agevolazioni.

Tributi di scopo: si tratta di tributi che Comuni e Province potranno istituire per scopi determinati, come la realizzazione di una particolare opera pubblica.

La rivincita della responsabilità

A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale

La riforma del federalismo fiscale segna un passaggio storico per l'Italia. È una riforma destinata ad attivare il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, impedendo di continuare a contrabbandare come solidarietà quello che invece è rendita, clientela politica, o, peggio ancora, circuito d'illegalità. In questo Quaderno, Luca Antonini presenta i contenuti di questa importante legge di riforma del nostro sistema, che introduce elementi diretti a consentire il miglioramento dei servizi e la riduzione della pressione fiscale, restituendo il controllo democratico agli elettori.

QS

I QUADERNI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La Fondazione per la Sussidiarietà ha per obiettivo l'approfondimento culturale-scientifico e la diffusione di una visione della società basata sulla centralità della persona e sul principio di sussidiarietà, con particolare attenzione agli aspetti educativi connessi.
Con questo obiettivo, la Fondazione svolge un'intensa attività di formazione, pubblicazioni, ricerca, convegni e seminari.
I Quaderni della Sussidiarietà affrontano temi di attualità in modo rigoroso e critico cercando di andare oltre i luoghi comuni e le letture ideologiche. Questa pubblicazione si affianca alle altre curate dalla Fondazione, come la collana Punto di fuga*, i* Rapporti sulla sussidiarietà *e il periodico* Atlantide.

www.sussidiarieta.net