Gruppo di studio
Federalismo fiscale

(Coord.: FRANCO BASSANINI e GIORGIO MACCIOTTA)

Osservazioni sul DDL Calderoli sul federalismo fiscale
di Giorgio Macciotta - 17 settembre 2008

Un giudizio sul disegno di legge delega, in tema di federalismo fiscale, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, richiede che siano definiti, in via preliminare, alcuni aspetti che costituiscono la cornice di qualsiasi ipotesi di attuazione dell'articolo 119:

1. Occorre verificare il consenso circa la possibilità di attuare l'articolo 119 a Costituzione vigente senza cioè modifiche né del medesimo articolo 119 né di altre parti del Titolo V, in tema di attribuzione di funzioni ai diversi livelli di Governo cui l'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe fornire le risorse finanziarie. Nessuna ipotesi di riforma del Titolo V ha, sino ad ora, messo in discussione la formulazione dell'articolo 119 anche se le proposte formulate hanno, talora, aspetti non coerenti con l'attuale normativa costituzionale. In particolare è rilevante la disciplina ipotizzata per la perequazione delle risorse finanziarie la cui titolarità, sulla base dell'attuale norma costituzionale, è assegnata, indiscutibilmente, allo Stato (articolo 117, comma 2, lettera e) mentre talora, e, malgrado qualche modifica rispetto alle prime bozze, anche nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri (articolo 7, comma 1, lettera e/2), si ipotizza una perequazione orizzontale (nel senso che si afferma che la perequazione nelle Regioni in cui il prelievo IRPEF è inferiore a quello medio nazionale si realizza con quote "del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni". Si sottintende, cioè, che il gettito di grandi tributi erariali "appartiene" ai territori nei quali è stato prodotto. Lo stesso equivoco del 56/2000). Occorrerebbe, dunque, una preliminare modifica Costituzionale.
2. In tema di perequazione oltre al già ricordato problema della perequazione verticale o orizzontale se si tiene conto del combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'articolo 119, a norma del quale il complesso delle risorse assegnate alle istituzioni sub statuali deve consentir loro di finanziare **integralmente** le funzioni assegnate, è evidente come non possa essere prevista una segmentazione delle funzioni che consenta di finanziare integralmente i costi delle competenze tutelate a norma dell'articolo 119, comma 2, lettera m, nonché delle funzioni fondamentali degli Enti Locali (articolo 119, comma 2, lettera p) e di quelle connesse al trasporto pubblico locale e solo parzialmente i costi relativi alle altre funzioni. La previsione in base alla quale gli Enti "a più basso potenziale fiscale" potrebbero in ogni caso "finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali" grazie alla "previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi", "la cui composizione si rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili" (articolo 2, comma2, lettere o/p) appare, per motivi di equità, sostanzialmente impraticabile.
3. Non meno rilevante il tema degli equilibri generali del sistema e di quelli delle singole istituzioni:
    - Per quanto riguarda il secondo aspetto l'attuale formulazione del disegno di legge ha solo parzialmente eliminato il rischio di regioni in surplus indicando l'esigenza che l'aliquota di equilibrio sia individuata al livello della Regione con maggiore capacità fiscale per quanto riguarda il finanziamento delle spese

tutelate dalle garanzie di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m, della Costituzione (articolo 6, comma 1, lettera g). Si tratta di voci di spesa molto rilevanti (in particolare se sarà confermata l'inclusione tra le competenze delle Regioni anche della funzione istruzione). Resta, peraltro, il fatto che per le "altre funzioni" si prevede invece una copertura mediante il "gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi" (articolo 6, comma 1, lettera h). Si tratta di una modalità di copertura che, inevitabilmente, creerà situazioni di surplus e di deficit.

- Non meno rilevanti le modalità per tenere sotto controllo l'impatto della riforma sul livello cui dovrebbero attestarsi la spesa pubblica e, conseguentemente, la pressione fiscale complessiva delle Pubbliche Amministrazioni: sembra esistere un largo consenso sull'esigenza di garantire l'invarianza del prelievo e di operare per la sua riduzione e, in ogni caso, per la semplificazione e per la riduzione degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese. La formulazione dell'articolo 21, del tutto condivisibile in linea di principio, apre a dubbi se la si legge in rapporto alle regole, dettate nel recente decreto legge 212/2008, per la verifica della coerenza delle politiche di bilancio delle istituzioni substatuali ai vincoli del "Patto di stabilità e crescita". La procedura prevista in quel decreto (articolo 77 ter, comma 3), dopo una concessione di stile alla sperimentazione del controllo attraverso il rispetto dei saldi, introduce, per gli esercizi 2009-2011, una minuziosa regolamentazione della dinamica delle entrate e delle spese dei singoli enti che vanifica la prevista autonomia costituzionale "di entrata e di spesa". Anche per le Regioni speciali, dopo la concessione di stile del rinvio alle "norme di attuazione dei rispettivi Statuti" si precisa (articolo 77 ter, comma 5) che, "In caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario". Scontato che nelle Commissioni paritetiche incaricate di scrivere le norme di attuazione gli esperti designati dal Governo si atterranno allle istruzioni del Ministero dell'Economia è evidente che le conseguenze di una simile scelta potranno essere efficaci nel breve periodo ma, deresponsabilizzando Regioni ed Enti Locali nella ricerca di equilibri strutturali più solidi, finiscono col porre, nel medio termine, in capo allo Stato la responsabilità finale nella copertura degli squilibri.
- In realtà la costruzione di politiche di bilancio condivise, e idonee a realizzare autonomia e responsabilità, richiederebbe una riforma profonda della legge generale di Contabilità, con il passaggio dalla regole per la sola Contabilità dello Stato (sempre meno rappresentative della complessa realtà della finanza della Pubblica Amministrazione, quella determinate per i parametri di Maastricht) a una disciplina della "Contabilità della Repubblica" idonea a governare un sistema sempre più multilivello.
- Non sembra convincente la disciplina prevista per sanzionare "gli enti che non rispettano gli equilibri economico – finanziari" (articolo 2, comma 2, lettera n). Per poter introdurre, infatti, misure sanzionatorie efficaci (scioglimento dei consigli, ineleggibilità degli amministratori), in considerazione del fatto che esse dovrebbero incidere su istituti costituzionalmente garantiti sarebbero indispensabili principi di delega meglio definiti.

4. Occorre definire in modo puntuale anche la condizione di equilibrio di Province e Comuni rendendo esplicito che la titolarità di funzioni amministrative e l'autonomia di bilancio non dipende dalla benevolenza dei titolari del potere legislativo ordinario (Stato

e Regioni) ma dalla titolarità di funzioni loro assegnate direttamente dalla Costituzione con la significativa modifica dell'articolo 118 che assegna le funzioni amministrative, salvo deroghe motivate, ai Comuni. La formulazione degli articoli da 9 a 11 è contraddittoria perché la previsione di finanziare i fondi perequativi destinati a Comuni e Province con risorse "pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale, esclusi i contributi di cui all'articolo 14" non considera che almeno una parte di tali risorse, corrispondendo a "spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione" e a "spese relative alle altre funzioni" sono destinate ad essere sostituite da entrate tributarie a norma dell'articolo 10, mentre i fondi attualmente iscritti sul Bilancio dello Stato per trasferimenti dovrebbero essere soppressi a norma dell'articolo 9, comma 1, lettera d.

5. Non è chiaro quale destino avranno le modalità di finanziamento delle Regioni a Statuto speciale: il regime attuale che, in particolare, riserva alle Regioni Sicilia e Valle d'Aosta e alle Province Autonome di Trento e Bolzano quasi il 100% dei tributi accertati sul loro territorio ha il risultato paradossale che tutte le funzioni che lo Stato è comunque tenuto ad esercitare in quei territori (dalla sicurezza alla difesa) nonché la quota parte dei servizi generali dello Stato determini un deficit. Il risultato paradossale di un simile sistema di finanziamento è che il 1°, il 2° e il 4° territorio per PIL pro capite (Valle d'Aosta, Bolzano e Trento) finanziano una parte delle attività riferite al loro territorio, di competenza delle Pubbliche Amministrazioni, con quote di solidarietà (nel 2006, sulla base dei Conti pubblici territoriali, da un massimo del 35,6% della Val d'Aosta ad un minimo del 15,18% della Provincia di Bolzano).
6. Risultano scarsamente definiti i criteri attraverso i quali si costruiranno i valori standard che non possono riguardare solo i costi efficienti ma devono coinvolgere anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali (e, conseguentemente, i fabbisogni) e la rilevazione del gettito potenziale. La situazione attuale è fortemente squilibrata in tutti i campi.
   - Per quanto riguarda il prelievo fiscale e contributivo nel valutare la situazione come emerge dalla serie storica elaborata dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico, occorre ricordare che l'articolo 53 della Costituzione prevede che il sistema fiscale sia improntato a criteri di progressività. La maggiore concentrazione della ricchezza in alcune aree del Paese dovrebbe determinare un contributo al prelievo di tali aree con quote crescenti in rapporto al PIL prodotto nel territorio. La situazione attuale, lungi dal rispecchiare un simile modello, fa registrare in aree assai sviluppate un prelievo, in rapporto al PIL prodotto nell'area, inferiore a quello medio nazionale.
   - Per quanto riguarda la spesa pro capite basta citare un dato aggregato: la spesa pro capite era pari, nel 2006, a 12.963 € nel Centro Nord e a 10.124 nel Mezzogiorno, con rilevanti squilibri in settori delicati come la sanità, e, persino, le infrastrutture. Se si considera che i costi unitari sono spesso, per sprechi e inefficienze, assai maggiori al Sud rispetto al Centro-Nord si comprende il rilievo di una estensione delle pratiche che comportano costi più efficienti ma, insieme, di una adeguata considerazione del livello di servizi destinato ai diversi territori.

     L'esigenza di costruire indicatori standard di valori sia per quanto riguarda il prelievo sia per quanto riguarda la spesa (intendendosi standard di costi efficienti ma anche di servizi adeguati) è ineludibile.
7. Scarti di efficienza e di dotazione dei servizi così rilevanti creano l'esigenza di definire tempi di transizione non brevissimi se si vogliono evitare tensioni politiche che sarebbero rilevanti in tutte le aree del paese.

8. C’è, infine il tema dei tributi compartecipati da utilizzare come base della costruzione dell’autonomia di entrata. Tutti gli esercizi sin qui compiuti hanno optato per l’uso di tributi sui consumi che hanno due caratteristiche positive: sono meglio distribuiti nel paese (e, conseguentemente, minimizzano le esigenze di perequazione) ed hanno un andamento del gettito allineato a quello del PIL. Utilizzare, come sembra emergere da qualche anticipazione, l’imposta sul reddito personale ha invece almeno due controindicazioni:
   - se si utilizza, in modo massiccio la tecnica dell’addizionale per disporre di un consistente gettito bisogna individuare una addizionale molto elevata e, in tal modo, si riprende, nella sostanza, l’ipotesi di una riserva di aliquota del 15% presente nel progetto lombardo che è stata variamente criticata;
   - se si segue la strada della compartecipazione al gettito si attribuisce alle Amministrazioni sub statuali un tributo con elasticità di gettito pari a 1,5 rispetto al PIL. Sarebbe paradossale che nel momento in cui si ipotizza una riduzione della spesa pubblica complessiva rispetto al PIL si utilizzasse per farvi fronte un tributo il cui gettito ha un indice di crescita superiore a quello del PIL. Si potrebbe pensare ad un intervento annuale di correzione della percentuale di compartecipazione (l’adeguamento dinamico previsto dal ddl del Governo Prodi) ma in tal caso si avrebbe una correzione annuale dei conti con sostanziale violazione delle prevista autonomia di bilancio e, cosa ancor più grave, con la conferma del “pagatore di ultima istanza” (lo Stato) che ridurrebbe di molta la responsabilizzazione sul prelievo e sulla spesa dei poteri locali.