

La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte.

Relazione al convegno nazionale su "Il punto sul federalismo fiscale"
organizzato dalla Regione Veneto. Padova 22 settembre '08

1 . Non c'è chi non comprenda che viviamo in un'epoca di profondi squilibri tra economia e poteri pubblici. Questi si rivelano incapaci di regolare e orientare e, semmai, vengono chiamati in causa per tamponare i rischi, prevalentemente bancari, più gravi. In uno scenario che è stato definito di "capitalismo totale" (Peyrelevade, 2005) - ma oggi verrebbe la tentazione di dire di "finanza letale" - si muovono, e non su un piano di parità, attori di due soli tipi: gli azionisti e i consumatori. Mancano i cittadini. Dunque, non sembra che questo sia il momento del federalismo, perché il federalismo ha, al centro, i cittadini.

Al contrario, atteso che è una stagione di "poteri senza territorio", possiamo pensare che ci sia grande bisogno di federalismo inteso come dottrina politica favorevole alla creazione di un governo alla scala corrispondente alle funzioni locali, nazionali, europee e globali di interesse pubblico. Dato che in questi giorni si rispolvera il motto, primi anni '70, di Richard Nixon "siamo tutti keynesiani", non occorre sottolineare la dimensione europea e globale poiché, come è noto, il moltiplicatore, nell'orto di casa, non funziona.

Anche se, oggi in Italia, il federalismo è prevalentemente recitato nella sua riduttiva versione di "dare più potere ai territori" (nostrani), non conviene dimenticare che, comunque, si tratta di rafforzare le facoltà congiunte alla cittadinanza. Nel dibattito degli ultimi mesi si è fatta strada la posizione di chi considera il federalismo, prioritariamente e prevalentemente, come un'occasione per migliorare il controllo dall'alto su quantità e qualità della spese pubbliche locali. Qualcuno propone, per realizzare il federalismo, di costituire un'*authority* terza e indipendente. Questo non è federalismo. O, se *authority* deve essere, non è un'*authority* dei sapienti, ma deve essere un'autorità diffusa e dal basso. In altri termini, dobbiamo guardarci dal realizzare, questa volta nel senso del decentramento, quello che per il momento abbiamo ottenuto, nel senso dell'accentramento, in Europa. E' difficile dar torto, per esempio, al Fitoussi che scrive "Di fatto, il governo europeo assomiglia più ad un governo delle regole che ad un governo delle scelte" (2003, p. 7). Dunque, quel che ci piace non è il federalismo delle costrizioni ma il federalismo delle opzioni. Ben inteso, parliamo di scelte consapevoli e responsabili.

Quanto dico dell'*authority* nulla toglie all'importanza delle autorità di regolazione nel campo dei servizi locali a carattere economico (autorità che sono da irrobustire), e a quanto precisato nella bozza Calderoli, versione 11 settembre, art. 4, lett. *d*, attorno ai compiti della Conferenza permanente, i quali dovranno comprendere la verifica della "congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali".

2. Nella bozza Calderoli, come in precedenti ipotesi di attuazione del 119 della Costituzione, si parte dal 117, comma 2, lettera *m*: diritti civili e sociali e connessi livelli essenziali. Questa è una garanzia verso i cittadini, e non una salvaguardia di finanziamento, dallo Stato, a favore degli Enti territoriali. I livelli essenziali sono un diritto che il cittadino fa valere anche nei confronti della Regione e dell'Ente locale meglio dotati e, quindi, non finanziati (perequati) dallo Stato. La Regione e l'Ente non potranno accampare di non essere specificamente finanziate dallo Stato. Per gli Enti territoriali perequati, invece, con i livelli essenziali si pone un obbligo cui far fronte, se del caso, rinunciando ad altre spese.

In questa logica, che certo non esime lo Stato dal finanziare adeguatamente con la devoluzione di tributi e con la perequazione gli Enti territoriali, gli unici indirizzi costituzionali che valgono per il federalismo fiscale sono quelli contenuti nell'art. 119 che non prevede lo strumento dei trasferimenti condizionati e che pone il principio del finanziamento integrale (mediante tributi, partecipazioni e perequazione), e senza distinzioni, delle funzioni attribuite.

I meriti di questo modo di interpretare e applicare la Costituzione sono:

A - maggiore spazio per la sperimentazione e le nuove politiche locali. Se poniamo che sanità, assistenza e scuola devono comunque essere finanziate, mentre per le altre funzioni si vedrà, fissiamo implicitamente una graduatoria tra le funzioni locali a danno di quelle meno scontate e di quelle maggiormente connesse con lo sviluppo economico. Invece, con il "nuovo" Titolo V della Costituzione non si è inteso decentrare il *welfare state* ma un più ampio spettro di responsabilità e opportunità;

B - minori rigidità di bilancio. Nella proposta Calderoli alcuni tributi, tra cui l'Irap, sono chiamati a finanziare sanità e assistenza; altri, tra cui i tributi propri autonomi, le altre competenze. Un aumento dell'imponibile dei tributi della prima categoria determina una riduzione dei trasferimenti perequativi. Avviene lo stesso nel caso degli altri tributi ma in misura inferiore. Inoltre, l'Irap dovrebbe essere giocata per mantenere o instaurare un rapporto dialettico con le imprese e, quindi, dovrebbe essere accostata alle funzioni di sviluppo economico e politica industriale e non a sanità e assistenza.

3. Nella Bozza, dell'Irap si è tornati a ventilare la soppressione, come all'inizio della legislatura 2001-2006. E' uno strano caso questo delle forze politiche che più si richiamano al federalismo e che hanno in sommo dispetto proprio l'Irap

e l'Ici prima casa, le quali, pur non perfette, sono quanto di meno lontano da un buon tributo regionale e locale si sia potuto e saputo introdurre in Italia dai tempi dell'abolizione dell'imposta di famiglia, dei dazi comunali e dell'imposta sui cani.

Nelle scorse settimane si è parlato di fiscalità "di vantaggio". Nella proposta Calderoli si accenna ad una fiscalità "di sviluppo". Nel dibattito di questi giorni sul federalismo fiscale non è ben chiaro a cosa ci si riferisca perché talora sembra si voglia introdurre una riduzione differenziata per regione delle aliquote erariali, talaltra sembra si voglia determinare una riduzione delle aliquote locali nel Mezzogiorno. La prima ipotesi probabilmente incontrerebbe difficoltà di consenso europeo. Non la seconda. Ma per rendere questa percorribile, si deve rendere possibile uno scenario composto da una riduzione generalizzata dell'aliquota Ires, nonché dal mantenimento se non dal rafforzamento di un'imposta come l'Irap, lasciando su questa ampia libertà d'aliquota regionale in modo che le Regioni stesse possano installare una loro propria fiscalità di vantaggio.

In via di massima, una fiscalità locale di vantaggio è plausibile se, come nella bozza versione 11 settembre, l'aliquota di equilibrio viene fissata al livello della Regione meglio dotata. Se, come in precedenti versioni, fosse previsto il livello della terza o addirittura della sesta, al Nord avremmo un certo spazio per la riduzione delle aliquote e, al contrario, al Sud la necessità di un forte aumento, senza dire che l'importo del fondo perequativo diminuirebbe. Nel Mezzogiorno le convenienze imprenditoriali si troverebbero a fare i conti con un inasprimento assoluto e comparativo della fiscalità locale. Conclusione: nessun vantaggio fiscale.

4 . Dicevo che l'indirizzo di fondo sul finanziamento, e la sua misura, è unico ed è contenuto nel comma 4 del 119. Intuisco l'obiezione. Se si ammette la perequazione totale anche per le competenze diverse da quelle collegabili alla lettera *m*, si finisce con il finanziare qualsivoglia corbelleria, dalla sagra della ricotta al festival delle veline. Pur basata sulla futilità degli esempi, questa è un'obiezione pesante che, però, non ritengo decisiva. A parte che tali iniziative corrispondono allo spirito dei tempi, il rigore nella conduzione della cosa pubblica locale non si ottiene limitando la perequazione, ma con altri strumenti.

Per una scelta politica che si collega in ultima analisi all'art. 3 della Costituzione la perequazione deve essere completa. Forse non a tutti è chiaro che anche una perequazione completa non mette tutti sullo stesso piano. Mi spiego con un esempio. Se noi abbiamo una giurisdizione con un imponibile che all'aliquota standard offre un gettito di 50 e se il fabbisogno standard è 100, la perequazione è di 50. Se *ceteris paribus* una giurisdizione ha 100, la perequazione è 0. La differenza è che la manovra sulle aliquote locali nella prima si svolgerà pur sempre su 50 e nella seconda su 100. Ovvero, per concedersi lo stesso servizio aggiuntivo o lo stesso nuovo impianto, la prima

giurisdizione dovrà applicare un incremento d'aliquota doppio rispetto all'incremento che sarà necessario alla seconda.

Se accantoniamo la parzialità della perequazione, abbiamo altri strumenti per ottenere trasparenza e indurre rigore? Affermativo, e non pochi strumenti. Per incominciare cito, ma solo incidentalmente, la proibizione dei contratti derivati (come in Francia e Gran Bretagna) e il vincolo al debito, che sono temi ignorati dalla bozza ma sui quali in questa fase, per così dire di riforma strutturale, varrebbe la pena di aprire un riflessione.

5. Nella proposta Calderoli, invece, compaiono più volte i livelli standard, intesi vuoi come "costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni" (art. 6, comma 1, lett. b), vuoi come "fabbisogno standard" (art. 9, comma 1, lett. b). Il vincolo sui livelli standard dei servizi da finanziare, con le devoluzioni fiscali o con la perequazione, è fondamentale. Le difficoltà sono pratiche, come individuare tali livelli? Nell'introduzione alla Bozza si sottolinea come argomento aggiuntivo, a giustificazione della differenza nel finanziamento delle funzioni di cui alla lettera m e le altre, sia il diverso livello di difficoltà nella determinazione dei livelli standard. Non so se effettivamente ci sia una grande differenza. Temo che anche relativamente alle lettera m i problemi siano molti e difficili. Tanto per incominciare, relativamente alla sanità, il rapporto tra Stato e Regioni non è analogo al rapporto Regione e Asl. In particolare, al suo interno una Regione può avviare un sistema di *yardstick competition*; cioè fissare un prezzo per una determinata prestazione e lasciare che la domanda si distribuisca a seconda dell'efficienza delle varie Asl e dei vari presidi abilitati. In altri termini, mi sembra che mentre all'interno di una Regione in diversi casi sia possibile misurare il prodotto, in un ambito federale l'obiettivo sarebbe quello di misurare il risultato. Il risultato che, come è noto, è di estrema difficoltà di individuazione proprio in campi come sanità, assistenza e scuola. A sorpresa di taluno, credo, il dato finanziario (quanto assegnare come gettito proprio o compartecipato, quanto come trasferimento) molto difficilmente potrà essere determinato da dati tecnici, per così dire da ingegnere.

A mia conoscenza il tentativo più recente, l'unico penso da molto tempo, di stimare per sanità, assistenza e scuola dei livelli standard è quello pubblicato sul "Sole 24 Ore" dell'8 settembre. Esso valuta la differenza tra la spesa storica di ciascuna Regione e il livello minimo di spesa per classi di ampiezza delle Regioni. La Lombardia, tuttavia, in materia di assistenza mostra un dato superiore alla media. La spiegazione del giornale è: "... il caso dell'assistenza sociale ... sembra condannare anche la Lombardia a un'arcigna revisione dei conti. In questo caso il dato è più apparente che reale perché, vista anche l'assenza di una griglia precisa che fissi per tutte le Regioni i livelli delle prestazioni essenziali, in questo campo le differenze sono molto più marcate rispetto a quanto si verifica in sanità e istruzione e le dimensioni del bilancio lombardo si spiegano soprattutto con il maggior numero di attività messe in

campo. Al netto di questo fattore, che naturalmente dovrà trovare nell'impianto dei costi standard correttivi in grado di calcolarlo, i conti lombardi si confermano in ordine." (Trovati, 2008).

Temo che l'argomento "spendiamo di più ma facciamo di più" potrà essere fatto valere o accampato da molte giurisdizioni. In ogni caso non ci si potrà che affidare a medie ricavate da dati storici scelti *cum grano salis*. Per esempio, in tema di sanità certamente non sarà prudente assumere anche i dati della Calabria ma non sarebbe neppure giusto non considerare che i livelli di costo pro capite del Mezzogiorno sono influenzati anche dalla maggiore incidenza, in quelle aree della povertà, povertà che in un ambito di servizio sanitario universale è una determinante della domanda di cure mediche. Considerazione analoga vale per la scuola. Tra Nord e Sud esistono molte differenze. Le differenze sono minori tra i liceali. E' un indizio tra gli altri del rapporto tra il successo scolastico dei giovani e il reddito e il titolo di studio dei genitori. Certamente la scuola non migliora semplicemente allargando la borsa o dilatando gli organici degli amministrativi. Tuttavia, né ci si può arrendere all'immobilità sociale, né si può pensare, per esempio, che il sistema di valutazione dei maturati migliori abolendo le commissioni esterne, che costavano qualche soldo in trasferte e che per questo sono state abolite.

6. Anche riguardo agli enti locali la Bozza separa le "spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p, della Costituzione" dalle altre funzioni (art. 9, comma 1, lett. a). La distinzione sembra essere stata inserita per semplice simmetria con quanto indicato a proposito delle Regioni. Infatti non emergono differenze né relativamente al grado di perequazione, né in merito al meccanismo delineato per stabilire i livelli di riferimento. La scelta di non distinguere è del tutto convincente nel caso dei Comuni e meritevole di un approfondimento nel caso delle Province. Relativamente ai Comuni, se si astrae dalle attività svolte come agente dello Stato quale l'anagrafe, sembra difficile non radicare l'individuazione delle funzioni fondamentali in ciò che avviene da tempo e nella maggior parte dei casi. Inoltre, a fronte di molte delle iniziative comunali la classifica per funzioni quanto può essere agevole e oggettiva? Per esempio, l'illuminazione di una via periferica abitata da anziani a basso reddito e le corse dell'autobus in zona sono sicurezza, assistenza, tutela del territorio? L'emendamento suggerito dall'Anci alla versione 3 settembre non era senza fondamento. L'Anci proponeva una definizione del tipo: nelle funzioni fondamentali rientrano "quelle storicamente svolte, connaturate alle caratteristiche proprie dell'ente ed essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità di riferimento, vi rientrano quelle per i servizi alla persona, all'infanzia e alla famiglia, tutela e valorizzazione del territorio, ambiente e qualità urbana, sicurezza e decoro urbano e polizia locale, sviluppo economico" (Anci, 2008, p. 3).

Azzarderei invece una considerazione diversa per le Province, livello istituzionale che gode oggi di cattiva stampa, perché nel loro caso esiste almeno un elemento discretamente oggettivo e astratto (svincolato o svincolabile dalla spesa storica) da cui partire. Il concetto di area vasta dovrebbe essere adatto per stabilire una definizione di funzioni fondamentali sufficientemente agevole e univoca.

7. Senza differenziare tra Comuni e Province la Bozza offre un'indicazione assai precisa su come determinare i livelli standard. All'art. 11, comma 1, lett. d, "la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti." Data la numerosità del campione: "Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata". L'insidia che si intravede in questa prospettiva riguarda proprio i servizi esternalizzati. E' il tema dell'*outsourcing* di comodo, mediante società *in-house*, e, più in generale, del capitalismo municipale. Esso è sottinteso anche dove si esplicita che la ripartizione del fondo perequativo tra singoli enti avviene in base a "un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate di applicazione generale" (art. 11, comma 1, lett. c). Le entrate diverse dai tributi sono le tariffe che, non tutte e non sempre, compaiono nei bilanci comunali e provinciali. Parte delle tariffe sono nel bilancio delle partecipate, mentre profitti e perdite di queste non sempre e non tempestivamente sono registrate nei bilanci degli Enti locali. Il richiamo a tenere conto anche di questi dati è dunque assai opportuno. Occorrono però criteri di omogeneizzazione e di consolidamento dei bilanci degli Enti e delle società partecipate.

8. All'art. 11 (comma 1, lett. a) si prevede l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province ... pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale". E' il modello di perequazione a cascata, dallo Stato delle Regioni e da queste agli Enti locali. Un sistema a due stadi forse non tiene nel dovuto conto che un tratto distintivo dell'identità degli italiani è proprio il Comune e non è, o molto meno, la Regione.

Un breve ripasso:

Toqueville: "Le istituzioni comunali sono per la libertà ciò che le scuole primarie sono per la scienza: esse la mettono alla portata del popolo, gliene fanno apprezzare l'uso pacifico e l'abitudine a servirsene. Senza istituzioni

comunali una nazione può darsi un governo libero, ma non ha ancora lo spirito della libertà” (p. 65). Carlo Cattaneo, nello scritto *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, assicura: “Fin dai primordi, la città è altra cosa in Italia da ciò ch’ella è nell’oriente o nel settentrione” (citazione da Sereni, 1972, p. 135). La Costituzione del ’48 dove “riconosce ... le autonomie locali”, art. 5, sancisce la grande rilevanza della secolare tradizione localistica soprattutto comunale del nostro paese (Bettinelli, 2006, p. 77). Lungo lo stivale ci si imbatte in una quantità di città dai nomi tipo Borgofranco, Francavilla, Villafranza e simili. Secondo gli storici queste denominazioni documentano il processo di affrancamento, svolto dall’XI al XIII secolo, dai poteri feudali (Sereni, 1972, pp. 182-183). Non è che una perequazione a cascata restauri qualche subordinazione feudale, tuttavia essa non appare totalmente consonante con il 114 e il principio di equiordinazione in esso statuito.

Infine, non dimentichiamo che nel 117, comma 2, lett. e, la “perequazione delle risorse finanziarie” è assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato.

A parte tutte queste premesse, non si vedono grandi vantaggi discendere da una perequazione a due stadi:

A - la perequazione da Stato a Enti locali aiuterebbe a riconsiderare la “specificità” delle Regioni a statuto speciale. A proposito di Comuni “speciali”, Comuni “ordinari” e Comuni “in transito” vorrei sommessamente osservare che gli abitanti della Val d’Aosta e del Trentino sono quattro gatti, e quindi il loro costo assoluto non è gigantesco. Inoltre, gli alto atesini mi sono molto simpatici perché tengono alto il nostro tricolore sul podio delle Olimpiadi. Tuttavia, tenuto conto dei record di differenze tra la spesa pubblica pro capite totale di quelle Regioni e la spesa erogata nelle altre, sorprende leggere, in un testo che vorrebbe per così dire essere “di sistema”, che si avrà specifica “considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo ... alla collocazione geografica degli enti e anche, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale” art. 114, comma 1, lettera c);

B - la perequazione diretta riduce lo scaricabarile. Prendiamo un caso recente: lo Stato non ha trasferito alla Regione Lazio parte del fondo sanitario, la Regione Lazio pressata dai conti sanitari ha negato al Comune di Roma quote del fondo trasporti. E’ agevole per il cittadino assegnare le rispettive responsabilità? (Bassanini, 2008, p. 8);

C - se la normativa sarà del tutto vincolante per le Regioni, e garantista per gli Enti locali, il ruolo delle Regioni sarà quello di passa carte. Simile meccanismo contribuisce alla semplificazione amministrativa?

D - il testo 11 settembre della Bozza (art. 11, comma 1, lett. f) prevede che le Regioni possano procedere a una modifica dei criteri di ripartizione ma “sulla base di criteri sanciti in Conferenza unificata” - si dovrebbe trattare di criteri nazionali - “e previa concertazione con gli enti locali “ - si intende del territorio regionale. Quest’ultima condizione sembra abbastanza generica. Forse, per renderla applicabile, bisognerebbe creare a livello regionale dei

consigli delle autonomie con poteri deliberativi e a composizione "federale", cioè con voti non proporzionali agli abitanti (in Lombardia, per esempio, Milano conterebbe, formalmente, come uno qualunque dei Comuni dell'Oltrepo Pavese di poche decine di abitanti);

E - è opinione diffusa che attualmente i finanziamenti statali verso Province e Comuni siano molto mal distribuiti. Da qui nasce l'idea che la spesa storica vada tosto superata per approdare a livelli standard. In questa operazione nulla garantisce che la quota, sul totale nazionale, di trasferimenti che andranno al complesso degli Enti locali della Regione tale e tal altra rimanga al livello attuale. Nella Bozza il mantenimento delle rispettive quote sembra essere un vincolo non solo iniziale. Se così fosse, la portata innovativa del nuovo sistema sarebbe ridotta.

9. Espressa la preferenza per la perequazione verticale diretta, non posso però dimenticare e non sottolineare che l'aspetto, o almeno uno degli aspetti, maggiormente innovativo del Titolo V è costituito dalla competenza legislativa delle Regioni in materia di tributi provinciali e locali. In relazione all'opportunità o necessità di una perequazione regionale, si possono presentare i seguenti casi:

A - il tributo proprio autonomo è introdotto in modo da permettere agli Enti locali di adeguare alle particolarità locali l'insieme del prelievo locale e, quindi, a parità di spesa di ridurre le aliquote, per esempio Ici e addizionale Irpef, dei tributi propri derivati. In tale evenienza l'utilità di una perequazione regionale appare modesta;

B - il tributo proprio autonomo è di tipo facoltativo: la perequazione risulta ancor meno significativa. Un esempio di tributo facoltativo, per i Comuni, è rappresentato dall'imposta di soggiorno come quella che è stata recentemente (re)introdotta dalla Regione Sardegna in forza del proprio statuto di autonomia. L'imposta di soggiorno in sé esemplare, anche perché può essere costruito come tributo di scopo. Non si può quindi non sottolineare che una parte importante dell'attuazione del 119 è rappresentata dall'attribuzione anche alle Regioni ordinarie del potere di istituire tributi di questo tipo (tributi paracommutativi)

C - il tributo proprio autonomo viene istituito in concomitanza con il trasferimento di funzioni regionali. Dato che neppure le Regioni riusciranno a individuare tributi locali con imponibili perfettamente ed equamente distribuiti all'interno del loro territorio, in questo caso potrà presentarsi qualche problema di perequazione intra regionale. Dovrebbe riferirsi a questa fattispecie l'art. 9, comma 1, lett. c della Bozza ove si allude alla necessità di una "definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, al fine di assicurare per il complesso degli Enti l'integrale finanziamento di tali funzioni". Se, come in precedenti versioni, non comparisse l'espressione "per il complesso degli Enti", la norma varrebbe ad

assicurare a ciascun Ente locale la copertura delle spese. Se, invece, ci si riferisce al complesso, può avvenire che non a tutti sia assicurata la copertura integrale della spesa?

10. E' di tutta evidenza che il federalismo fiscale conta – forse soprattutto – sul potere disciplinante delle imposte locali (autonomia tributaria). Da un disegno di legge di delega per attuazione del 119 non ci si dovrebbe attendere un'elencazione minuziosa di tributi da assegnare ai diversi livelli di governo, bensì l'esposizione di criteri generali. Tra questi, la raccomandazione a non sovrapporre gli imponibili e a specializzare le aree impositive per ciascun livello di governo, in modo da esplicitare il collegamento tra imposte e funzioni.

Probabilmente anche in base a considerazioni di questo tipo, nella penultima edizione (3 settembre) della Bozza, con riferimento ai Comuni, si ipotizzava una "razionalizzazione dell'imposizione fiscale immobiliare, compresa quella sui trasferimenti della proprietà e di altri diritti reali". Non poteva non essere, dato il peso e il numero degli esempi internazionali che attribuiscono alle autorità municipali forti responsabilità in materia di tassazione immobiliare. Nell'ultima versione il riferimento specifico e ovvio alla tassazione immobiliare è caduto, per far posto ad un generico "paniere di tributi propri". Insomma, una retromarcia. Ancora una volta, a contatto con la politica, l'imposizione sulla casa si mostra materia incandescente.

Nella terza edizione del *Corso di scienza della finanza* di Einaudi – siamo nel 1916 – si trova un paragrafo intitolato: "Le case abitate dai proprietari sono oggetto dell'imposta sui fabbricati?". La risposta è sì, perché "Se, come accade ... in Italia nell'imposta sul valor locativo, oggetto dell'imposta è il consumo della casa, devono essere tassati ambedue i generi di inquilini, di case proprie o di case altrui, perché ambedue hanno il godimento della casa. Non importa che l'uno paghi il fitto e l'altro no: perché il fatto del godimento è la dimostrazione che si aveva il reddito pecuniario con cui quel godimento fu procacciato. L'inquilino di casa altrui ottenne il godimento della casa pagando parte del denaro che si era procacciato col lavoro o coll'impiego di capitali, e così pure l'inquilino della casa propria ebbe il godimento in compenso dell'interesse spettategli come frutto del capitale impiegato nella casa." (Einaudi, 1916, pp. 380 -381). E ancora: "V'è qualche ragione, in un paese dove sono tassati i frutti di tutti i capitali, per esentare precisamente e solo i frutti dei capitali quando essi frutti sono consumati direttamente dal capitalista?" (p. 381). La posizione di Einaudi, pur così risalente, è ancora accolta in dottrina (Rosen, 1985; Baldini, 2008) ed è concretamente applicata in alcuni paesi (nell'ambito dell'imposizione erariale).

Noi, però, possiamo essere meno precisi e cartesiani di Einaudi e proviamo a vedere nella casa, allo stesso tempo, un investimento e un consumo. Lo Stato, per esempio, può preferire che le famiglie si indebitino per acquistare un due locali più cucina invece che un Suv, mezzo inquinante e per lo più di

produzione estera. Oppure, esso può stimare suo compito mantenere o raggiungere un certo equilibrio nella tassazione delle attività finanziarie e reali. E quindi, se lo Stato ritiene di agevolare il risparmio incanalato al settore immobiliare, alleggerisca, anzitutto, la sua imposizione sui relativi redditi e ampli la detrazione per i mutui. I Comuni, invece, come possono non considerare il consumo abitativo collegato con i servizi che essi stessi organizzano e garantiscono?

Nel periodo di vigenza, faccio per dire, della versione 3 settembre della Bozza, circolavano espressioni come "service tax" e "tassa su/per i servizi comunali". Si tratta di termini a-tecnici che non consentono di individuare il presupposto di imposta, l'imponibile, ecc. Essi però hanno il merito di alludere al fatto che sulle spese di un Comune incide tanto una famiglia in affitto, quanto una famiglia che vive in casa propria ovvero al fatto che il godimento dei servizi comunali non esclude una delle due.

Se si intende coniugare federalismo e riforma della tassazione immobiliare difficilmente si potranno eludere (tra le altre) le seguenti tematiche:

A - riduzione della presa del fisco centrale operata mediante Irpef, eventualmente Ires, e imposte di registro, ipotecaria e catastale. Trattandosi di un'operazione di decentramento, lo Stato compenserà la perdita di gettito con la riduzione dei trasferimenti. Non si può peraltro escludere che si vada oltre il segno. Già oggi un certo numero di Comuni dispone di un'autonomia tributaria elevatissima (vicina al 100% della spesa corrente). Forse la questione potrà essere affrontata applicando una sorta di compartecipazione, statale o regionale, al prelievo comunale;

B - a livello locale, riduzione del divario nel regime fiscale tra prima casa e affitto. La categoria degli inquilini è trascurata, ma a torto perché: 1) i redditi di chi abita in affitto è mediamente inferiore al reddito di chi abita in proprietà; 2) dal 2005 al 2007 l'incremento medio dei canoni è stato del 14% e quello delle rate di mutuo del 7,5% ("Sole 24 Ore", 23 agosto 2008); 3) è impossibile confinare il settore abitativo dell'affitto all'edilizia economico-popolare, e non solo per l'estrema modestia in Italia di questo settore del *welfare state*; 4) un mercato dell'affitto ampio e fluido assiste un mercato del lavoro flessibile, facilitando la mobilità dei lavoratori. Non si può escludere che per ridurre il carico fiscale sugli inquilini si debbano alleggerire i proprietari. La stessa limitatezza del mercato degli affitti rende l'ipotesi di traslazione più probabile. Occorre, dunque, assumere di poter modificare l'imponibile Irpef, eventualmente Ires, l'Ici residua e l'imposta di registro sui contratti di affitto;

C - sul piano culturale e politico, superamento del mantra, sostanzialmente bipartisan, che vede soltanto la casa di proprietà meritevole di ogni agevolazione. Tale atteggiamento trascura che se a livello locale si esentano i proprietari residenti si finisce con il tassare prevalentemente gli elettori di altre giurisdizioni. Il meccanismo della responsabilità salta. Con il federalismo fiscale non si voleva indurre una più attenta valutazione di costi e benefici

della spesa pubblica? Ovvero, non si voleva una riduzione della pressione fiscale? Certo che sì, ma probabilmente di tipo diverso da quella che si sta registrando nelle località turistiche, come testimonia l'aumento del giro d'affari degli avvocati matrimonialisti. Sviate coppie di coniugi chiedono la separazione e una nuova residenza per sfruttare l'esenzione Ici prima casa su entrambe le abitazioni di famiglia;

D - agevolazione dell'accesso alla proprietà dell'abitazione a parità di gettito. Una famiglia, in particolare una giovane coppia, al momento di acquistare un alloggio preferisce pagare, oltre alle spese di trasloco e le spese di acquisto, anche l'imposta di registro o preferisce sfuggire a questo tipo di prelievo in cambio di un modesto tributo annuale? Questo tributo avrebbe anche il pregio di consentire alla nostra giovane coppia di tenere d'occhio il sindaco e la sua propensione alla spesa e, se del caso, smetterla di votarlo.

In questa sede non è possibile approfondire attorno alle caratteristiche di un'imposta immobiliare locale. Tuttavia, sull'inevitabilità del binomio Comuni - tassazione sugli immobili, vale la pena di aggiungere un'ulteriore considerazione. L'Irpef, che è la più importante imposta erariale, attualmente è compartecipata e "addizionata" dalle Regioni, è compartecipata dalle Province, è compartecipata e (facoltativamente) addizionata dai Comuni. L'Irpef svolge troppe parti in commedia. E' illusorio pensare di ancorare più profondamente la finanza comunale all'Irpef generale. Può essere invece ragionevole trasferire ai Comuni e rimodellare il prelievo, ora Irpef, sui redditi immobiliari, anche perché questa componente renderebbe più elastico e dinamico il prelievo locale immobiliare.

11. Quando Adriano Celentano cantava "non so perché continuano a costruire le case e non lasciano l'erba" il molleggiato non aveva tutti i torti ma non aveva neppure del tutto ragione, perché, allora (1966), di case c'era effettivo bisogno. Il rock de "Il ragazzo della via Gluck" è più intonato oggi. Per esempio, in Campania dagli anni '50 ad oggi la popolazione è aumentata del 20% e l'edificato del 1.000%, tra l'altro occupando e devastando centinaia di ettari di terreno demaniale e creando la "periferia globale" (Biondillo, 2008, p. 128), senza servizi e socialità, cioè le scene e in qualche misura la sceneggiatura di Gomorra. A scala nazionale, le abitazioni sono cresciute del 26% e le famiglie del 17% nel corso degli anni '70, del 14 e, rispettivamente del 7%, negli anni '80. Solo negli anni '90 i due tassi si avvicinati attorno al 9% (D'Alessio e Gambacorta, 2007, p. 38). Recentemente le organizzazioni agricole hanno diffuso, con un certo allarme, dati sulla cementificazione del territorio. Risulta in particolare che nel Mantovano spariscono ogni anno 616 ettari di suolo agricolo; in Provincia di Brescia 929, dal 1999 al 2004 (Carra, 2008).

Dunque, la disponibilità di case e immobili non sembra essere più una questione di quantità, piuttosto una questione distributiva; sicuramente un problema di qualità. Su quanto sta avvenendo incide una pluralità di fattori. Tra questi non possiamo escludere i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative previste dal Dpr 380/2001. Essi offrono un gettito di

una certa importanza, che si dovrebbe aggirare attorno ai 3 miliardi, recuperato sostanzialmente su chi acquista un immobile nuovo (da trasformazione di terreno agricolo in edificabile o da ristrutturazione). Probabilmente in origine gli oneri di urbanizzazione sono stati intesi come una specie di tassa ambientale sul consumo di terra. Da questo punto di vista ora sembrano inessenziali in quanto di importo insufficiente, mentre possono indurre le amministrazioni a largheggiare nelle concessioni edilizie dato che i relativi proventi possono essere utilizzati in misura di $\frac{3}{4}$ per sostenere spese correnti di vario tipo. In teoria al fine di ridurre l'edificazione *ex novo* si dovrebbe agire attraverso un prelievo collegato al valore della terra, talché i Comuni avrebbero l'incentivo a restringere l'offerta di aree in modo da farne aumentare il valore, e le imposte collegate.

In concreto e a breve, per la parte di gettito destinabile a spese correnti, va considerata l'ipotesi di trasformare il prelievo costituito dagli oneri di urbanizzazione - prelievo erratico, sostanzialmente patrimoniale, ad alta intensità, incidente anche sulla prima casa - in un tributo comunale ricorrente a bassa intensità. E' consigliabile un riesame della materia anche perché: a) gli oneri di urbanizzazione, nell'impostazione originaria, sono un tributo di scopo; b) esiste tuttora nella legislazione la facoltà di applicare un'imposta di scopo collegata all'Ici; c) all'art. 10, comma 1, lett. *d*, della bozza si allude alla "disciplina di un tributo comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'Ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche".

12. La Bozza, ultima versione, assegna al Governo ventiquattro mesi per provvedere ai decreti legislativi. In relazione ad alcune materie il termine è troppo lungo. Una di queste è la disciplina delle Città metropolitane. L'osservatorio dell'Oecd sulle aree metropolitane, esteso a più di 70 casi internazionali, rileva che, con pochissime eccezioni (tra cui Napoli), nelle grandi città interconnesse con il proprio interland i fondamentali economici sono migliori di quelli regionali e nazionali. Il rapporto causale sviluppo - metropoli non è però univoco e necessario. In sostanza, anche in Italia dovrebbero esistere significative economie di agglomerazione che vanno tanto sfruttate, quanto governate. Inoltre è presente un più banale problema di questione minima. Milano con il suo appuntamento Expo 2015 offre un'adeguata esemplificazione.

Materia non lontana dalle Città metropolitane è quella delle aggregazioni di Comuni non metropolitani. Va osservato con interesse che nella bozza non si ignora totalmente la prospettiva delle fusioni e che, fuori da questa ipotesi, si parla soltanto di Unioni lasciando cadere altre forme di associazionismo comunale (art. 10, comma 1, lett. *f*).

Non si trascuri che sia le Città metropolitane, sia le Unioni - che sono esempi di federalismo verso l'alto - vanno considerate in connessione con la sopravvivenza delle Province, nel primo caso, e con le funzioni delle Province,

nel secondo. Infatti, relativamente a questo aspetto, l'art. 118 della Costituzione precisa che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni ma secondo il principio di adeguatezza. Se il Comune è troppo piccolo la funzione è collocata al livello provinciale. Inutile dire dei rischi di duplicazioni di spesa e di confusione di ruoli.

La Bozza, per le Città metropolitane ma non per le Unioni, si esprime a favore del finanziamento "assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi" (art. 12, comma 1). Per le Unioni (e le fusioni) si accenna solo a "forme premiali" (art. 10, comma 1 lett. f), presumibilmente sotto forma di trasferimenti. Sarebbe preferibile estendere anche alle Unioni, al di sopra di una certa soglia dimensionale, l'ipotesi di fiscalità differenziata (imposte specifiche non praticabili dai singoli Comuni componenti). Inoltre, sull'esempio francese non sarebbe senza significato prevedere già nella legge delega che all'interno delle dell'Unione le aliquote locali siano omogenee.

Per le Città metropolitane, invece, non è opportuno imporre l'uniformità di aliquote sull'intero territorio. Difficilmente, però, si potrà evitare che tutti i poteri di scelta delle aliquote locali siano trasferiti dai Comuni alle autorità metropolitane.

13. Nella Bozza non si rintraccia alcunché riguardante la tutela dell'autonomia tributaria di Regioni e Enti locali rispetto a possibili ingerenze da parte dello Stato. Il progetto Calderoli riconosce la novità insita nella Costituzione costituita dai tributi propri autonomi, ma sorvola su aspetto che può essere decisivo dei tributi propri derivati. Realisticamente è a questi, nonché alle compartecipazioni, che è e sarà affidata la parte quantitativamente maggiore dell'autonomia tributaria, anche perché lo Stato vuoi con i tributi erariali, vuoi con i tributi propri derivati ha già occupato la grande maggioranza delle basi imponibili immaginabili.

Dato che il *dominus* dei tributi propri derivati è pur sempre lo Stato, lo Stato, raggiunto un certo livello di autonomia, può sempre decidere, per sue motivazioni, di arretrare. Il caso più evidente e a portata di mano è costituito dall'abolizione dell'Ici prima casa: sostituita in tutta fretta da un trasferimento all'incirca uguale. E' stato un episodio che mal si concilia con lo scenario autonomistico di cui all'art. 5 e al Titolo V della Costituzione e che non si dovrebbe ripetere. Allo scopo sarà utile inserire nella legislazione una norma che, in presenza di una modifica dei tributi propri derivati, chiami lo Stato a provvedere al contestuale ripristino delle condizioni di flessibilità tributaria locale.

14. C'è infine la questione della credibilità dello Stato e, parallelamente, dell'azzardo morale degli Enti territoriali. Infatti, è vano fare la voce grossa su standard e livelli normalizzati, perequazione parziale come incentivo al rigore, e simili, se, quando un'amministrazione traligna e non rispetta il vincolo di bilancio, interviene lo Stato a ripianare. Temo che la credibilità sia soprattutto

affidata alla storia. Se in un paese lo Stato non ha mai prestato soccorso a cose fatte, difficilmente ci si attende che lo faccia in futuro. Tuttavia la normativa può aiutare.

Nella Bozza, penultima versione, si legge di una “previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali”. L’ultima versione integra, molto opportunamente: “con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stata dichiarato lo stato di dissesto finanziario” (art. 244 D.lgs 267/2000). Aggiungerei che l’esclusione da cariche pubbliche dovrebbe comprendere anche la nomina/elezione al Parlamento nazionale. In subordine, suggerirei che sia richiesto a chi si candida di rendere noto il proprio curriculum di amministratore locale, curriculum comprensivo di eventuali dichiarazioni pregresse di ineleggibilità.

Dai tempi di Dante Alighieri sappiamo che un conto è la legge e un conto è la sua applicazione (Purgatorio: *le leggi son, ma chi pon mano ad esse*). La più recente esperienza nel servizio sanitario nazionale, dove si rintracciano normative simili, non lascia fiduciosi. Tutto è legato alla capacità di escogitare meccanismi effettivamente “automatici”. Non trascurerei, come detto, l’ineleggibilità anche al Parlamento nazionale perché nella nostra, e non solo nostra, tradizione culturale le autonomie locali sono scuola di governo, s’intende di buon governo. E’ stato scritto: “L’uomo si educa coi fatti assai meglio e più rapidamente che con le idee astratte ... Come apprende gli interessi privati per ingerenza negli affari di famiglia, si educa agli interessi pubblici mediante il contatto incessante del governo comunale”. E’ un passo tratto dal brano *Dal municipio alla nazione* che continua a renderci convinti che ha tanto più senso decentrare i poteri pubblici se, in questo modo, si selezionano i meritevoli e i migliori governanti. E’ un testo del 1859 del federalista cattaneano Gabriele Rosa (citazione da Angelini, 2007, p. 156).

15. Vedo che questo convegno è organizzato in due parti. Questa mattina gli studiosi. Nel pomeriggio i responsabili politici. E’ in po’ come dire, adesso il retrobottega ovvero l’ufficiale in seconda, nel pomeriggio il comandante. Il che fa venire in mente *Tifone* di Conrad, dove c’è un comandante che non si cura dei consigli prudenti del suo secondo e che va diritto nell’uragano, salvo poi fare di tutto per salvare i passeggeri, laceri e terrorizzati. Azzardato il parallelo tra le tempeste dell’arcipelago malese e le bufere del federalismo fiscale? Bene, speriamo sia altrettanto improbabile la parte drammatica della storia.

Testi citati:

- Anci, 2008, *Proposte emendative allo schema di disegno di legge "Attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale"*, Roma mimeo
- Angelini G. 2007, *L'ideale e la realtà*, Angeli
- Baldini M., 2008, *L'Irpef e la casa*, in *Libro Bianco. L'Irpef e il sostegno alla famiglie*, in "Tributi", supplemento n. 1, pp. 209 - 220
- Bassanini F., 2008, *Il "modello federale" e il federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 2008, n. 77.
- Bettinelli E., 2006, *La costituzione della repubblica italiana. Un classico giuridico*, Bur
- Biondillo G., 2008, *Metropoli per principianti*, Guanda
- Carra I., 2008, *Gli agricoltori sotto assedio*, in "La Repubblica", 24 aprile
- D'Alessio G. e R. Gambacorta, 2007, *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*.
- De Toqueville A., 1835, *De la démocratie en Amérique*, citazione dall'edizione italiana a cura di C. Vivanti, 2006, Einaudi
- Fitoussi J.P., 2003, *Il dittatore benevolo*, il Mulino
- Montanaro P., 2008, *I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza (Occasional papers, n. 14)*
- Peyrelevade J., 2005, *Le capitalisme total*, Seuil
- Rosen H.S., 1985, *Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity*, in Auerbach A.J. and M. S. Feldstein, *Handbook of Public Economics*, North-Holland, vol. 1, pp. 375 - 420
- Sereni E., 1972, *Agricoltura e mondo rurale*, in *Storia d'Italia. I caratteri originali*, Einaudi, pp. 136 - 254
- Trovati G., 2008, *Regioni, spese da ridurre del 15%*, "Sole 24 Ore", 8 settembre