NELMERITO.COM - 11 LUGLIO 2008

La trasparenza fiscale, ossia il federalismo

di Franco Osculati

Il sistema di federalismo fiscale previsto dalla Costituzione, in particolare all'art. 119, è innovativo, originale, ambizioso e molto difficile da applicare senza una forte e consapevole volontà politica. La legge costituzionale n. 3 del 2001 che introdusse la nuova formulazione del Titolo V fu votata soltanto dalla maggioranza di allora, quella di centro sinistra. Le difficoltà politiche fin qui incontrate alla sua attuazione non sono però imputabili a questo difetto d'origine.

La "riforma della riforma" dei poteri regionali e locali predisposta dalla maggioranza di centro destra nel quinquennio 2001 – 2005, e sottoposta a referendum confermativo nel 2006 (con esito negativo), lasciava intatto, rispetto alla formulazione del 2001, il 119, la norma che delinea esaurientemente l'ossatura dei meccanismi di finanziamento di Regioni ed Enti locali.

1. Da sette anni si ripetono enunciazioni, tanto perentorie nel tono, quanto povere nei risultati, sulla necessità di attuare il federalismo fiscale. Non diversamente da precedenti versioni dei documenti programmatici, anche il *Documento di programmazione economico-finanziaria* per gli anni 2009-2013, tra i principali obiettivi, inserisce il "Federalismo fiscale. Attuazione dell'articolo 119 Costituzione. Verrà predisposto un disegno di legge delega …" (p. 15). In contrasto con i buoni propositi federalisti e autonomisti, in questi sette anni, si è assistito a formulazioni del patto di stabilità interno diverse ogni anno, a manovre a volte sui saldi e a volte sui tetti di spesa, all'emanazione di prescrizioni minute su questa o quella voce di bilancio. Sul versante delle entrate, si è deliberato addirittura il blocco delle addizionali regionali e locali, blocco decretato con la Legge finanziaria per il 2003 e rimosso solo con la finanziaria per il 2007, e, infine, l'abolizione in corso d'anno dell'Ici prima casa, che di tutte era l'imposta più adatta a finanziare i governi locali (come lasciano intendere anche i confronti internazionali). Non può stupire che, in questo contesto, si siano verificati effetti collaterali come lo scanzonato ricorso a contratti derivati anche da parte di Comuni di poche centinaia di abitanti e come l'abnorme crescita delle società partecipate (*in house* e non solo), una crescita, tra l'altro, parallela alla sostanziale stasi del processo di riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (acqua, gas, rifiuti e trasporti).

Al margine, nella percezione degli italiani il federalismo perde attrattiva, pur con importanti differenze regionali. Il *Censis* trova che in maggioranza sia lo Stato ad essere ritenuto meritevole di un rafforzamento di poteri, rispetto agli altri livelli istituzionali. Ciò avviene dappertutto tranne che nel Nord Est (cfr. Tab. 1). Inoltre, sempre il *Censis* segnala che soltanto una piccola minoranza di opinione pubblica oggi considera "promuovere il federalismo" una priorità (cfr. Tab. 2). L'insorgere di un atteggiamento scettico è più che giustificato sia per l'aggravarsi delle tematiche socio economiche, sia perché a fronte degli annunci non si sono compiuti concreti passi avanti ma indietro (vedi l'Ici), sia perché, infine, la proposta di attuazione della quale più si è parlato è quella lombarda che (pur votata dalla maggioranza di centro destra con astensione di gran parte del centro sinistra) è insostenibile anzitutto per il bilancio dello Stato (cfr. Box 1). Il rischio, a questo punto, è che si approfitti del raffreddamento del favore popolare per rinviare ulteriormente una riforma di struttura che non risolverebbe magicamente tutti i problemi italiani ma che sarebbe di grande giovamento soprattutto in materia di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

Per realizzare il federalismo fiscale bisogna superare due ostacoli politici, che sebbene con intensità diversa interessano entrambi gli schieramenti e che in un approccio *bipartisan* forse possono cessare di essere paralizzanti. Il primo riguarda le ampie differenze esistenti nel paese. E' un aspetto ovvio ma non è un problema creato dal federalismo. E' una questione che il federalismo

fiscale, se ben attuato, non aggrava. Il secondo discende dalla cultura politica che si è andata diffondendo, e corrompendo, attorno al tema delle imposte e delle tasse. Esse non sono né "bellissime", né il male assoluto. Esse servono, quando servono, e comunque non possono e non debbono essere nascoste e ingarbugliate. Dato che il federalismo fiscale attiene prima di tutto all'applicazione di tributi - rendendone chiare motivazioni, finalità, responsabilità -, o si accetta la trasparenza fiscale che il federalismo implica o non si fa il federalismo. In questo senso, l'abolizione dell'Ici prima casa, una delle imposte meglio leggibili dal grande pubblico, non conforta.

2. Il sistema di finanziamento della spesa corrente di Regioni e Enti locali previsto dal Titolo V si avvale di tre canali: tributi propri, compartecipazioni "al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio", trasferimenti perequativi "per i territori con minore capacità fiscale per abitante". L'ordine di questo elenco non è casuale: il primo posto assegnato ai tributi è logicamente ineccepibile.

Le parole chiave del federalismo sono diversità e responsabilità. Indicano, però, ingredienti che si riscontrano in dosi diverse:

esistono aree dell'intervento pubblico regionale e locale nelle quali sono ammissibili livelli diversi di spesa pubblica (per esempio, attività ricreative, sportive, culturali non di base),

esistono anche servizi locali strumentali rispetto a "i diritti civili e sociali" (richiamati dall'art. 117, secondo comma, lett. *m* e tutelati in altri articoli della Costituzione). In questo caso non possono essere in gioco l'eventualità e l'estensione, ovvero la quantità, della protezione pubblica ma la sua adeguatezza.

Diversità e responsabilità convergono nel richiedere poteri di imposizione autonomi. Solo con tributi propri si può graduare la pressione fiscale secondo le preferenze locali, ma anche laddove la spesa pubblica locale deve essere all'incirca la stessa una consistente componente di finanziamento proprio stimola a sperimentare, a individuare gli sprechi e le connesse responsabilità, a ricercare efficienza ed efficacia.

Il primo aspetto di forte innovazione da sottolineare è che nel sistema costituzionale italiano i tributi propri si distinguono in tributi "propri derivati" e tributi "propri autonomi" in senso stretto. I primi, si pensi all'Irap e all'Ici, sono strumenti istituiti dallo Stato per il finanziamento di Regioni e Comuni, dotati di una certa dose di poteri discrezionali in ordine, in particolare, all'elevatezza dell'aliquota da applicare localmente. I secondi, una volta che lo Stato avrà formalizzato la legge dei principi di fondo del sistema tributario locale, potranno essere istituiti dalle Regioni a statuto ordinario a vantaggio sia delle Regioni medesime, sia dei relativi Enti locali. Recentemente la Regione Sardegna, in forza dei suoi poteri di autonomia speciale, ha (re)introdotto l'imposta di soggiorno. E' un esempio positivo di tributo proprio autonomo cui anche le Regioni a statuto ordinario potranno ricorrere.

Il secondo aspetto innovativo riguarda le compartecipazioni a tributi statali. Ad esse bisognerà fare ampio ricorso perché i tributi propri possibili potranno garantire soltanto una parte non amplissima del fabbisogno. E'importante che il riferimento al territorio, esplicitamente garantito dal comma 2 del 119, sia tenuto nel dovuto conto in modo da consentire al governo territoriale percettore di godere della dinamica di imponibili che non possono non comprendere grandi aggregati macroeconomici quali il reddito personale e i consumi incisi da Irpef e Iva.

Il terzo elemento di grande novità nasce da un'assenza. Il sistema costituzionale non prevede trasferimenti ordinari ma soltanto trasferimenti perequativi. Non avremo più finanziamenti dallo Stato da dedicare al tale o tal altro servizio regionale o locale. Gli unici trasferimenti ammessi sono per correggere le disparità nelle capacità fiscali e sono "senza vincoli di destinazione". E' il segnale più chiaro che si potesse inserire in una norma fondamentale per favorire l'uscita degli enti territoriali italiani dalla condizione di minorità in cui sono stati e sono tenuti, e non sempre loro malgrado. Infatti, quando il finanziamento di un servizio locale dipende rientra nelle spese dello

Stato, non è mai facile accertare quanto le responsabilità di eventuali disfunzioni siano centrali o locali.

3. Il dibattito sul federalismo fiscale che si è riacceso nell'ultimo anno, con riferimento alla proposta lombarda e al disegno di legge presentato la scorsa estate dal Governo Prodi, ha riguardato soprattutto l'aspetto della perequazione, un tema in Italia assai delicato, che in questo numero di *nelMerito* trattano estesamente i contributi di Federico Pica, Giorgio Macciotta e Alberto Zanardi.

Dalla lettura della Costituzione e da vari altri elementi, in particolare dalla necessità di tutelare la coesione nazionale e di riconoscere un tratto distintivo dell'identità degli italiani quale il Comune, sembrerebbe assodato che il sistema perequativo debba essere: a) verticale, cioè garantito dallo Stato verso tutte le Regioni, le Province e i Comuni, indipendentemente dalle loro dimensioni; b) completa, cioè tale da colmare a pieno le differenze di capacità fiscale, tenuto conto dei fabbisogni e senza distinguere tra i fabbisogni regionali e locali collegati ai diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *m*, e gli altri tipi di fabbisogno. Una parte della dottrina ritiene invece che il sistema di perequazione debba offrire due risultati: a) mantenere una certa differenziazione; b) imporre rigore ed efficienza. Conseguentemente la perequazione non dovrebbe essere totale.

Senza entrare a fondo nel tema, osserviamo che gli strumenti più adatti per avvicinare i due obiettivi ora ricordati sono altri: la stessa autonomia d'entrata (imposte, tasse e tariffe locali), i vincoli al debito, una normativa sul "fallimento" degli enti territoriali che preveda anche sanzioni per amministratori e funzionari, la credibilità da parte dello Stato nell'escludere salvataggi *ex post*.

Comunque sia in tema di perequazione, bisogna rivolgere maggiore attenzione a come si dovrebbe trasformare e decentrare il sistema tributario. In proposito disponiamo di alcuni punti fermi: l'Irap e l'Iva da destinare, questa, al finanziamento delle Regioni sotto forma di compartecipazione parziale, nonché le imposte su tabacchi e giochi e le accise sugli oli minerali, trasferibili sempre alle Regioni. E poi sappiamo dove scegliere i tributi propri autonomi: secondo la miglior dottrina, tra i tributi paracommutativi (tra i quali le imposte di scopo) e i tributi causali (per esempio, il *road pricing*). E' molto, ma non basta. Sarà necessario anche definire in modo nuovo la condivisione tra i diversi livelli di governo dell'imposizione sui redditi. In merito potrà essere utile l'ipotesi contenuta nella proposta lombarda di stabilire un unico imponibile nazionale sul quale applicare un'aliquota proporzionale regionale e un'aliquota progressiva erariale. Diversamente da quanto previsto in Lombardia, però, l'aliquota regionale non potrà essere del 15% ma del 2-3%.

Complessivamente non si tratta di modellare una nuova riforma tributaria vera e propria. Occorre però un metodo che consenta di valutare i problemi e di individuare le soluzioni nelle loro compatibilità di sistema. Per capirsi, il modo di procedere in materia fiscale sin qui seguito dal Governo – un morso all'Ici e una sventagliata di piccole tassazioni e detassazioni chiamata "Robin tax" – non serve.

Box 1.

La spesa corrente non decentrabile e molto difficilmente contenibile, dalla spesa per interessi del prestito nazionale ai trasferimenti all'Inps, dal finanziamento alle Università agli oneri connessi con impegni internazionali (voci 1 – 10), e escludendo i trasferimenti a Regioni e Enti locali e addirittura tutti gli stipendi statali (voci 11 – 13), risultano pari a circa 204 miliardi. Su un totale di 418 miliardi di entrate tributarie erariali, il modello lombardo prevede il decentramento di 231 miliardi (voci 16 – 20): rimarrebbero 187 miliardi (voci 21 – 23), di per sé insufficienti ad un funzionamento minimo dello Stato, anche escludendo ogni intervento perequativo della finanza regionale e locale e trascurando la spesa per il personale.

Bilancio dello Stato: analisi economica dei pagamenti e degli incassi tributari. Parte corrente. 2007. Miliardi di euro.
Pagamenti totali: 424.8

Di cui:
- interessi 68.7
- finanziamento enti prev. e ass. soc. 77.2
- finanziamento bilancio U.E 14.4
- trasferimenti all'estero 2.5
- trasferimenti famiglie e ist. soc. private 6.2
- trasferimenti imprese 1.6
- trasferimenti a soc. servizi pubblici 4.0
- trasferimenti università 7.9
- trasferimenti amm. centrali 10.3
- consumi intermedi 11.6

Totale parziale (1 – 10) 204.4

11. - Irap 4.6
12. - redditi da lavoro dipendente 82.5
13. - trasferimenti amm. locali 94.5

Totale parziale (11 – 13) 181.6

14. - poste correttive delle entrate 39.3
15. - ammortamenti e altro 0.5

Totale parziale (14 – 15) 39.8

Incassi tributari totali: 417.8

Di cui:

16. - Irpef X 0.598 (*) 92.0
17. - Iva X 0.80 97.0
18. - Accisa oli minerali 20.3
19. - Tabacchi 10.0
20. - Giochi e lotterie 11.8

Totale parziale (16 – 20) 231.1

21. - Irpef X 0.402 61.8
22. - Iva X 0.20 24.2
23. - Altro 100.7

Totale parziale (21 – 23) 186.7

(*) Secondo le ultime analisi disponibili delle dichiarazioni dei redditi, relative all'anno di imposta 2005, il reddito complessivo sensibile, prima delle deduzioni, a fini Irpef è di 701.6 miliardi di euro, per un'imposta netta pari a 125.4 miliardi, pari al 17.8% del dichiarato. Il reddito imponibile scende a 499.7 miliardi e quindi l'aliquota media sale al 25.1%. Di questa aliquota si è tenuto conto ((15 X 100)/25.1) attribuendo il 59.8% del gettito Irpef alla finanza regionale e il resto (40.2%) allo Stato.

Fonte: elaborazioni da *Relazione generale sulla situazione economica e sociale del Paese*, Roma, 2008.

Tab. 1. Una nuova distribuzione dei poteri tra le istituzioni deve privilegiare (%):

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
Il ruolo dello Stato centrale per assicurare equilibrio	55,5	31,1	51,0	48,6	47,5
Il ruolo delle	29,9	35,4	25,3	25,0	28,4

Regioni che rappresentano gli interessi dei territori					
Il ruolo di Province/Comuni istituzioni più vicine	14,6	33,5	23,7	26,4	24,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fonte: Censis, Un mese di sociale, giugno 2008					

Tab 2. Impegno prioritario delle istituzioni nazionali 8%:

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale		
Ridurre le disuguaglianze sociali e l'emarginazione sociale	30,0	18,8	26,5	28,5	26,8		
Ridurre tasse e altri vincoli sulle attività produttive	20,3	19,1	16,4	21,4	19,7		
Combattere criminalità	23,8	20,6	15,7	15,9	18,9		
Combattere corruzione di politici e pubblici funzionari	11,9	26,9	19,5	21,8	19,7		
Promuovere il federalismo	6,5	6,8	1,1	1,8	3,9		
Far sì che tutti abbiano l'opportunità di gareggiare	7,5	6,8	20,8	10,6	11,0		
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Fonte: Censis, Un mese di sociale, giugno 2008.							