

LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLA RIFORMA DI CUI AL D.D.L. CALDEROLI

di Federico Pica
13 marzo 2009

Ad apertura del disegno di legge delega Calderoli, negli art. 1 e 2 di esso, sono indicati qualcosa come 47 principi e criteri direttivi stabiliti per l'esercizio della delega. Sarà operazione non da poco quella di districarsi all'interno di questa marea di vincoli, che tra l'altro andrebbero ordinati a seconda della loro effettiva funzione: si tratta di principi fondamentali dettati, con riferimento all'art. 117, comma 3, della Costituzione in materie in cui, come il coordinamento della finanza pubblica, la competenza legislativa spetta alle Regioni ed ha natura concorrente; oppure (ed anche) di principi e criteri direttivi che il Parlamento detta al Governo, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione.

Questo impianto è così complesso che nemmeno al livello di principi possono essere comprese le linee del nuovo sistema di governo pubblico che si pensa di introdurre in Italia. A ciò si aggiungano le molteplici incongruenze che la SVIMEZ ha evidenziato nelle due Audizioni, alla Camera e al Senato, di recente tenute. Tra di esse, vi è un punto che può segnare, sul piano dei principi, un risolutivo progresso, oppure un grave rischio, che merita di essere rilevato con forza.

Mi riferisco all'art. 2, comma 2, lettera e), del disegno di legge delega, in cui è stabilito come criterio direttivo al quale i decreti legislativi dovranno essere informati il principio che "le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di Regioni ed Enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

Questa norma chiude una polemica che si andava trascinando fin dal 2000, allorché un analogo precetto era stato inteso, nel D.lgs. 56/2000, nel senso che le risorse complessive, attribuite a tutti gli Enti, dovessero corrispondere al fabbisogno complessivo: poiché la copertura, al livello di ciascun singolo Ente, non era invece assicurata, l'attuazione concreta di questa norma produceva l'effetto che taluni Enti ricevevano risorse superiori al fabbisogno ed altri Enti risorse inferiori ad esso. Ne sono seguite vertenze che sono giunte fino alla Corte costituzionale. Quella normativa non è oggi considerata dai più appropriata, ma ancora l'impianto di base allora sostenuto rimane nelle norme del disegno di legge delega Calderoli, peraltro in modo analogo a quello risultante nel disegno di legge Padoa Schioppa.

Ciò che ora si chiarisce è che le risorse debbono coprire integralmente (come è peraltro scritto nell'art. 119, comma 4, della Costituzione) il fabbisogno normale al livello di ciascun singolo Ente. Questo fabbisogno dovrà essere determinato con rigore, con piena onestà politica e competenza tecnica; esso non può corrispondere semplicemente alla spesa oggi sostenuta dagli Enti, ma per quanto possibile dovrà essere determinato attraverso tecniche di costi standard.

Tutto ciò può assicurare la sostenibilità finanziaria della riforma, che è un punto su cui la SVIMEZ ha insistito in questi anni, sempre che la norma sia correttamente interpretata. È evidente che se le spese sono valutate a costo standard anche le entrate dovranno essere determinate con analogo criterio. La norma potrebbe essere interpretata, invece, nel senso che agli Enti con minore capacità fiscale sia attribuita tale autonomia nella determinazione delle aliquote (ad esempio, dell'addizionale IRE) che, quale che sia il fabbisogno assunto come normale, possa farsi fronte ad esso raddoppiando, o triplicando, la misura del prelievo (come potrebbe essere, ad esempio, per la Calabria). In tal modo si determina una situazione tale che nelle zone più ricche un livello modesto del prelievo produce più del fabbisogno, mentre in quelle più povere ad una elevata pressione fiscale corrisponde un livello basso della spesa e dei servizi erogati. Ciò già oggi si verifica, per il caso dei Comuni, in cui per il Mezzogiorno vale la regola del "pagare di più per avere di meno".

L'idea oggi prevalente e riferita all'art. 119, comma 3, della Costituzione, è quella che il principio della compensazione della minore capacità fiscale debba produrre una situazione nella quale, con riferimento al livello normale dei servizi attribuiti agli Enti territoriali, a parità di prelievo applicato su cittadini ugualmente ricchi, o ugualmente poveri, nei territori a minore ricchezza si paghi di più per avere di meno. Questa idea (e a questo riguardo anche le norme del disegno di legge Calderoli), contrasta con il disposto dell'art. 3 e dell'art. 53 della Costituzione.

La norma potrebbe essere interpretata nel senso che essa stabilisca non altro che il principio del pareggio del bilancio, peraltro ampiamente affermato nel disegno di legge delega e corrispondente al disposto del comma 6 dell'art. 119 della Costituzione. La SVIMEZ, nel corso dell'Audizione resa alla Camera l'11 febbraio scorso nell'ambito dell'esame del D.d.l. Calderoli, ha fatto rilevare che questa diversa interpretazione è consentita da una erronea trascrizione del comma 4 dell'art. 119; trascrizione che rende oscuro il punto che i tributi di cui all'art. 2, comma 2, lettera e) del testo Calderoli sono quelli attribuiti come propri (tributi propri derivati, secondo l'indicazione della Corte costituzionale) istituiti con legge statale, che definiscono la capacità fiscale degli Enti. Il fabbisogno standard riferito al livello normale delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali deve essere posto a fronte, perché la cosa abbia senso, con l'entrata standard. Questa entrata consiste nel gettito standard prodotto dai tributi propri derivati (oggi, tutti i tributi), determinato con riferimento al livello base delle aliquote e di ogni altra pertinente variabile, nonché, naturalmente, nell'entrata standard riferita alle tariffe (si pensi al caso dei ticket).

Tutto ciò potrebbe risultare con ogni chiarezza se fosse adottata la diversa formulazione proposta dalla SVIMEZ dell'art. 2, comma 2, lettera e), del disegno di legge Calderoli. Questa formulazione è quella che segue: "L'entrata standard che è prodotta da tributi ed entrate propri, le partecipazioni e, per gli Enti a minore capacità fiscale, il fondo perequativo di cui al comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni attribuite".