



Dottrina e prassi di un federalismo consapevole

Dossier Nens
Novembre 2008

Dottrina e prassi di un federalismo consapevole

*Dossier Nens
Novembre 2008*

SOMMARIO

<i>Premessa</i>	Pag. 2
<i>1. Dottrina e prassi di un federalismo consapevole</i>	Pag. 4
<i>2. Conflitto e territorialità</i>	Pag. 13
<i>3. Analisi delle risorse disponibili</i>	Pag. 20
<i>4. Il Ddl Calderoli: limiti e contraddizioni</i>	Pag. 25
<i>5. Incertezze e ambiguità dei “costi standard”. L'esempio della Sanità</i>	Pag. 36
<i>Appendice- L'articolo 117 della Costituzione: testi a confronto</i>	Pag. 39

Premessa

Il percorso parlamentare della delega presentata dal ministro Calderoli per la riforma federale del sistema fiscale italiano è ai nastri di partenza. L'importanza di questo passaggio è indiscutibile: la delega prevede profondi cambiamenti che riguardano sia il prelievo tributario sia la distribuzione delle risorse sull'intero territorio nazionale. Dall'assetto che verrà definito con le norme delegate dipenderanno non soltanto gli equilibri di finanza pubblica, ma anche il livello e la qualità dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'efficienza delle più diffuse ramificazioni della pubblica amministrazione.

Si tratta di un intervento di grande complessità che deve completare la riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001 e la cui necessità e urgenza è da anni asserita da numerose componenti della politica nazionale, anche se non sempre è parso che gli assertori avessero piena consapevolezza delle molte implicazioni di cui è indispensabile tenere conto.

In questa circostanza, Nens ha ritenuto utile produrre un esame attento di che cosa sia un sistema fiscale federale, quali problemi debbano essere affrontati e risolti per introdurlo in maniera efficace evitando conseguenze che potrebbero essere molto gravi, e alla luce di questa analisi analizzando il testo di legge che il Parlamento deve discutere e approvare.

Le ragioni di perplessità che sono emerse sono numerose ed è forte la preoccupazione per il risultato che potrà scaturire da questa impresa sia dal punto di vista della parità di trattamento dei cittadini, sia per quanto riguarda il vincolo posto dalle risorse disponibili. Il rischio più evidente (e l'obiettivo della normativa) è quello di determinare un significativo incremento delle risorse destinate al Nord, che potrà comportare un aumento della spesa pubblica complessiva che potrà essere coperto o con un aumento della pressione tributaria su tutti i cittadini o con un incremento del deficit o con una drastica riduzione dei servizi medi erogati o, più probabilmente, con una riduzione delle risorse disponibili per le regioni meridionali. Del tutto incerto è il modo in cui dovrebbe essere assicurata la perequazione necessaria per colmare il gap delle regioni più povere, cioè quelle del Mezzogiorno, le quali, contrariamente a quanto spesso si sente ripetere, non sono affatto quelle che spendono di più né quelle che pagano meno tasse, come è documentato dai dati riportati in questo dossier.

Inoltre, l'esperienza di decentramento fiscale e devoluzione attuata in altri Paesi mostra in realtà che “vi è sufficiente evidenza empirica per prospettare una relazione tra iniziative di devoluzione e aumento delle diseguaglianze”¹

Infine, l'introduzione di una “riserva di aliquota” e le altre misure previste in materia di Irpef a favore degli enti decentrati introdurrebbe un meccanismo capace di stravolgere gravemente l'impianto dell'imposta sui redditi personali creando gravi squilibri fra i cittadini.

L'impianto complessivo del disegno di legge presenta contemporaneamente elementi di eccessiva macchinosità e indicazioni estremamente generiche che lasciano spazio alle più diverse formule attuative il cui segno può essere decisivo ai fini dei risultati che si intendono raggiungere.

Date queste premesse, il lavoro prodotto da Nens può fornire a chi dovrà decidere un utile retroterra per compiere scelte che non accentuino i già pesanti squilibri territoriali né producano nuove penalizzazioni all'intera collettività nazionale. In ogni caso, per fornire una valutazione più precisa sarebbe necessario disporre di dati analitici e disaggregati che oggi semplicemente non esistono, sicché l'eventuale emanazione di decreti delegati in assenza della possibilità di simularne adeguatamente gli effetti può risultare molto pericolosa.

¹ A. Rodriguez-Pose e N. Gill, 2003, citato più avanti in questo dossier.

1

Dottrina e prassi di un federalismo consapevole

“The Federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations.”

A. de Tocqueville- Democracy in America

- 1.1.** L'assetto federale o unitario di un Paese ha a che vedere con la distribuzione dei poteri e delle responsabilità di governo all'interno della stessa nazione. Il federalismo fiscale riguarda inoltre l'analisi dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo, presenti all'interno dello Stato, che transitano attraverso il bilancio pubblico.

Da un punto di vista economico - l'unico di cui ci occupiamo in questa sede- vi sono vantaggi economici che possono derivare sia da una maggiore dimensione del territorio e quindi della popolazione coinvolta nelle decisioni, sia viceversa da dimensioni più ridotte. Esistono infatti beni pubblici che non possono essere prodotti a livello di governo centrale sia perché comportano benefici per l'intera popolazione, sia perché la produzione centralizzata produce economie di scala (risparmi di costi). Al contrario i beni e servizi che forniscono benefici prevalentemente a livello locale possono essere prodotti in modo più efficiente e consapevole da parte di enti decentrati. **Da un punto di vista economico, quindi, il federalismo è essenzialmente un problema di efficienza.**

- 1.2.** In concreto non vi sono particolari incertezze per quanto riguarda l'attribuzione al governo centrale delle responsabilità piena in materie quali la difesa nazionale, la politica estera, le infrastrutture nazionali, le reti, le politiche redistributive e macroeconomiche, la giustizia, i reati più gravi e il controllo della criminalità organizzata, le strategie sanitarie di fondo (vaccinazioni ecc..)..... Lo stesso vale per la politica monetaria che non solo è di ovvia titolarità del governo centrale, ma che tende essa stessa a trasformarsi in una funzione soprannazionale col procedere della globalizzazione economica. Ciò significa che esistono beni pubblici globali che trascendono anche il livello statuale e tendono a diventare oggetto di attenzione soprannazionale: è il caso del riscaldamento globale,

della lotta al terrorismo, delle regole per il commercio mondiale e in prospettiva della regolamentazione dei mercati finanziari ecc...

Tutte le altre attività pubbliche possono invece essere esercitate a livello di centri decisionali minori e in modo concorrente col governo centrale. Tuttavia in proposito si pongono almeno due questioni

- a) **l'attribuzione delle funzioni a livello nazionale, sub-nazionale o soprannazionale non è una soluzione permanente o immutabile nel tempo, ma dipende dall'evoluzione storica di fenomeni complessi;**
- b) **le attività sicuramente attribuibili per intero alle regioni, province e altri enti locali sono molto poche**, in quanto quasi tutte le attività pubbliche producono costi e benefici al di fuori del perimetro dell'ente stesso e quindi beneficiano o penalizzano individui che non risiedono nel territorio e che non hanno quindi partecipato alle scelte politiche e finanziarie relative. Infatti la preferibilità di un assetto di governo decentrato rispetto ad uno centralizzato risiede nel fatto che gli amministratori locali dovrebbero essere giudici migliori delle preferenze dei propri cittadini, rispetto a quelli di un governo centrale più distante. Ciò aumenterebbe l'efficienza complessiva (benessere) della collettività, a condizione che i costi e i benefici delle singole iniziative fossero strettamente limitati agli abitanti della circoscrizione considerata. Ciò non avviene quasi mai (salvo per situazioni limitate come la raccolta (non lo smaltimento) di rifiuti, l'illuminazione delle strade, l'arredo urbano, i giardini, ecc..) La maggior parte delle attività invece produce effetti anche al di fuori dei confini della circoscrizione di riferimento. Questo è il motivo per cui in tutti gli ordinamenti, per finanziare le spese degli enti decentrati, oltre alle entrate proprie si fa ricorso a trasferimenti (condizionati, o incondizionati) dagli enti territoriali maggiori verso quelli minori. **In altre parole, esistono (e sono agevolmente individuabili) funzioni tipiche dei governi centrali (esclusive) ma molto meno facilmente individuabili sono le eventuali funzioni esclusive degli enti decentrati.**

- 1.3. Ciò rappresenta il limite più evidente (e pericoloso) della riforma del titolo V della Costituzione (approvato nel 2001) e non è un caso che la proposta di revisione approvata nella XIV Legislatura, ancorché respinta in sede di referendum, modificava (e per questa parte migliorava) l'elenco analitico dell'art. 117, introducendo tra l'altro il concetto di interesse nazionale, del tutto indispensabile in un contesto di condivisione dei poteri che se non è regolato potrebbe portare alla paralisi decisionale, o alla disintegrazione nazionale (per un confronto tra le diverse proposte di revisione costituzionale V. Appendice).

Meglio sarebbe stato in verità limitarsi ad inserire nella costituzione il principio di sussidiarietà tra diversi livelli di governo (al fine della ripartizione delle funzioni,) e l'interesse nazionale, e lasciare alla legge ordinaria e ad accordi (regolamenti) tra gli enti la definizione puntuale delle materie concorrenti o esclusive. Si sarebbe così evitato di compiere errori evidenti, come quelli relativi alle competenze per le reti nazionali di energia, trasporto e comunicazione, l'ordinamento delle professioni, la sicurezza del lavoro e dei prodotti, la regolamentazione dei mercati, la previdenza integrativa, la tutela del patrimonio artistico.

L'altro limite serio della riforma del 2001, rispetto ai suggerimenti della teoria, riguarda l'apparente impossibilità di utilizzare trasferimenti diversi da quelli perequativi nei rapporti intergovernativi. Ciò può provocare inefficienze piuttosto serie, dal momento che non poche delle attività locali producono benefici a persone diverse dei residenti e quindi in assenza di un sostegno esterno tenderebbero ad essere sottodimensionate².

Concludendo su questo punto, il decentramento fiscale- che riguarda sia la spesa pubblica che la modalità del suo finanziamento- è un'esigenza ineliminabile di qualsiasi stato per ragioni di efficienza, semplicità e trasparenza indipendentemente dall'assetto federale o meno delle costituzioni. Un certo grado di decentramento (devoluzione) esiste quindi dovunque anche se esso è in concreto piuttosto variabile: di fatto, i grandi Paesi, di grande estensione, con elevata popolazione tendono ad essere federali, quelli piccoli unitari. Tuttavia esistono Stati federali con finanza piuttosto accentrata (come per es. l'Australia), e Stati unitari con finanze molto decentrate (per es. i paesi scandinavi), Stati federali solidi con forte governo centrale (Stati Uniti, Australia) o con strutture di governo deboli (paesi latino americani)³.

La debolezza del governo centrale rispetto a quelli locali comporta seri rischi per gli equilibri finanziari di quei paesi. Il confronto tra la stabilità degli Usa e le crisi finanziarie ricorrenti dei paesi latino- americani è troppo evidente per poter essere trascurata, ed è una indicazione valida anche per il nostro paese.

² Da questo punto di vista una revisione del Titolo V sarebbe sicuramente necessaria.

³ Un indicatore di decentramento fiscale a cui si fa riferimento a livello internazionale è dato dal rapporto tra il livello di spesa sub-nazionale e la spesa pubblica complessiva. Dalle applicazioni OCSE di tale indice sono spesso emersi risultati a prima vista paradossali: Stati nazionali considerati unitari, quali ad esempio, la Danimarca, registrano quote di spesa sub- nazionale molto più elevate di Stati ufficialmente federali: 58,5% in Danimarca a fronte del 31,7% in Italia e del 37,5% in Germania..

Il grado di autonomia finanziaria degli enti è rappresentato dal rapporto tra risorse disponibili e spesa locale. Tale indicatore evidenzia che **il decentramento della spesa è sempre più elevato di quello delle entrate.**

L'aspetto problematico dell'analisi risiede nel fatto che il decentramento della spesa ed il decentramento della funzione impositiva fanno riferimento a criteri e motivazioni distinte. In particolare, a fronte di teorie economiche favorevoli al decentramento di talune funzioni di spesa (specie quelle relative all'allocazione dei servizi pubblici), sono in molti a sostenere l'inopportunità del decentramento dell'autonomia impositiva alla luce della natura e dell'impatto economico della maggior parte dei tributi.

1.4 Per quanto riguarda il finanziamento delle spese locali c'è un ampio consenso teorico sul fatto che la titolarità di poteri di spesa deve essere collegata esplicitamente e in modo visibile alle responsabilità di bilancio e di tassazione. I bilanci degli enti decentrati dovrebbero essere deliberati in pareggio (sia ex-ante che ex-post) o comunque le possibilità di indebitamento dovrebbero essere limitate e controllate, e **l'autonomia tributaria deve essere effettiva: i cittadini devono poter valutare i comportamenti finanziari dei propri governanti non solo a livello centrale, ma anche decentrato e periferico.** Quindi gli enti decentrati dovrebbero disporre di imposte autonome e/o di una autonoma possibilità di variare aliquote relative ad imposte erariali. In sostanza il finanziamento delle spese locali si articola (in teoria e in pratica) su diversi strumenti tecnici: imposte proprie, sovrapposte (o addizionali) a tributi erariali (o a basi imponibili erariali), devoluzione di imposte erariali agli enti locali, compartecipazione al gettito di tributi erariali, trasferimenti dallo Stato agli enti decentrati, e da questi ultimi a quelli di ordine inferiore.

Le caratteristiche delle imposte locali devono essere tali da non creare distorsioni (di rilievo) e inefficienze. Ciò significa che sarebbe opportuno **evitare di tassare a livello locale i fattori della produzione più mobili** (capitale) che in caso di tassazione differenziata potrebbero trasferirsi agevolmente in altre giurisdizioni; analogamente **andrebbero escluse le basi imponibili più sensibili alle variazioni congiunturali e le basi imponibili meno uniformemente distribuite a livello territoriale** (per limitare lo sforzo di perequazione che altrimenti si renderebbe necessario). Nel caso di imposte locali su basi imponibili tassate anche a livello nazionale sarebbe bene fare in modo che tali basi imponibili non si differenzino se non in misura trascurabile da quelle nazionali (per evitare distorsioni economiche e costi amministrativi aggiuntivi). Le tariffe o i prelievi collegati ai servizi sono invece *ovvi* candidati all'esercizio dell'autonomia impositiva.

Questi principi portano ad escludere dalla titolarità degli enti decentrati le imposte sui redditi da capitale, le imposte progressive e – entro certi limiti - le imposte sulle imprese. Questo è il motivo per cui **in tutto il mondo la fonte di finanziamento principale degli enti locali è il patrimonio immobiliare, o i prelievi collegati a servizi ricevuti** Per quanto riguarda le imposte personali sul reddito non è consigliabile andare oltre le addizionali alle imposte erariali o modeste quote di partecipazione, sia per la loro funzione redistributiva (che va lasciata a livello centrale), sia per la variabilità del gettito sul territorio: in Svezia – per esempio- si ripartisce tra gli enti locali solo il gettito derivante dalla prima aliquota dell'Irap locale (e cioè una quota proporzionale). Per quanto riguarda le imprese la tassazione può avvenire purché sia moderata, uniforme sul territorio, e con ampia base imponibile. Questo è il motivo che ha indotto uno dei principali esperti di federalismo fiscale a definire l'Irap italiana: “ la migliore approssimazione ad una buona imposta locale sulle imprese che oggi esiste”.⁴

1.5 Alla luce delle considerazioni precedenti risulta che in Italia **non c'è bisogno di introdurre ex novo il federalismo fiscale perché esso già esiste (e da tempo)**. Si tratta, piuttosto, di completarlo coordinando, migliorando e integrando i diversi istituti esistenti . Infatti la redistribuzione dei poteri tra centro e periferia è avvenuta con l'approvazione del titolo V della Costituzione, e l'attribuzione di autonomia impositiva e finanziaria con le riforme tributarie degli anni '90. La situazione attuale è descritta nel prospetto seguente.

Le Regioni dispongono dei seguenti tributi:

- a) IRAP;
- b) Addizionale regionale all'Irap;
- c) Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva;
- d) Addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica;
- e) Tassa di abilitazione all'esercizio professionale;
- f) Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;
- g) Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi;
- h) Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili;
- i) Imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile;
- j) Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali;
- k) Tassa regionale per il diritto allo studio universitario;
- l) Tasse automobilistiche regionali;
- m) Tasse sulle concessioni regionali.

Alle Regioni a statuto ordinario sono assegnate anche una partecipazione al gettito dell'IVA ed una partecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione.

⁴ V. Bird; A New look at local business taxes- Tax Notes international- 2003.

Le Province dispongono dei seguenti tributi

- a) Imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli richieste al pubblico registro automobilistico;
- b) Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche nelle province;
- c) Addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica;
- d) Compartecipazione al gettito del tributo speciale regionale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (in misura pari al 10%);
- e) Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente.

Alle Province spetta una compartecipazione al gettito Irpef

I Comuni dispongono dei seguenti tributi

- a) Imposta Comunale sugli Immobili (ICI);
- b) Imposta di scopo;
- c) Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni;
- d) Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni (TOSAP);
- e) Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (in alternativa alle tariffe) (TARSU);
- f) Canone per i servizi di depurazione e scarico delle acque;
- g) Addizionale comunale all'Irpef;
- h) Addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica;
- i) Addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili, limitatamente alla quota dei proventi spettante ai comuni ai sensi dell'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni.

Anche i Comuni sono titolari di una compartecipazione al gettito Irpef.

Quanto detto trova conferma nei dati statistici disponibili che indicano una autonomia finanziaria e relativa alle entrate fiscali, crescente nel tempo come risulta dalle Tavole. 1.1 e 1.2

Tav. 1.1

Quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate delle Amministrazioni locali

1990	1995	2000	2006
15,0	24,5	44,1	44,2

Tav. 1.2

**Quota delle entrate tributarie (escluse compartecipazioni) delle amministrazioni decentrate
sul totale delle entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche**

Fonte: Fmi

1990	1995	2000	2006
8,2	11,7	20,6	21,9

In sostanza in 10 anni (1990-2000) le entrate tributarie proprie delle amministrazioni locali sono triplicate. Ciò appare particolarmente significativo se il dato italiano si confronta con quello di altri Paesi europei (Tav. 1.3.) sia a regime federale sia a regime centralizzato **rispetto ai quali il grado di autonomia esistente in Italia risulta nettamente superiore.**

Tav. 1.3.

**Quota delle entrate tributarie (escluse compartecipazioni) delle amministrazioni decentrate
sul totale delle entrate tributarie in alcuni Paesi europei**

Fonte: Fmi

	<i>Germania *</i>	<i>Austria*</i>	<i>Spagna*</i>	<i>Regno Unito**</i>
1995	12,9	15,8	12,3	4,4
2000	8,5	14,9	12,6	4,6
2006	11,8	14,1	11,9	5,4

* *Stati federali o con ampia autonomia delle amministrazioni decentrate*

** *Stati unitari ma con alcune regioni dotate di autonomia amministrativa*

contrario la quota di spesa degli enti decentrati sul totale della spesa pubblica primaria è rimasta praticamente costante (Tav. 1.4)

Tav. 1.4

Quota delle spese locali sulla spesa pubblica totale primaria

	1990	2000	2006
• Regioni	19,6	19,2	21,2
• Comuni province	11,3	11,0	11,1
Totale	30,9	30,2	33,3

Il livello del 30-33% è molto elevato e indica che, esclusi gli interessi e la spesa per le pensioni, le risorse disponibili utilizzate per finanziare i servizi pubblici già oggi si ripartiscono tra Stato centrale e amministrazioni locali in maniera paritaria (50% +50%).

Data la presenza di trasferimenti, come si è già detto, **in tutto il mondo l'autonomia tributaria è sempre inferiore al costo dei servizi forniti e delle funzioni svolte**; in altre parole il gettito tributario è sempre inferiore alla spesa complessiva; ciò accade anche in Italia (v Tav. 1.2 in confronto con Tav. 1.3)

1.6. Il controllo dell'indebitamento degli enti decentrati è cruciale per la finanza locale sia degli stati unitari che federali. Il problema riguarda sia la stabilità della finanza pubblica complessiva, sia il fatto che le politiche macroeconomiche non possono che essere di titolarità dei governi centrali. Il rischio di *moral hazard* nel caso in cui sia lo Stato centrale a doversi fare carico dei costi di un eventuale fallimento di un ente decentrato sono evidenti: gli amministratori locali non avrebbero incentivi adeguati ad essere finanziariamente responsabili. **Le regole, i limiti e il controllo dovrebbero quindi essere stringenti:** è sufficiente riflettere ai casi di **insolvenza di alcuni enti locali** in Italia (ultimo esempio i Comuni di Taranto e di Catania), ai **disavanzi nella spesa sanitaria** di non poche Regioni, o **all'uso – non sempre consapevole - di strumenti finanziari che hanno l'obiettivo e l'effetto di spostare il pagamento degli interessi a carico delle future amministrazioni**, per rendersi conto che il problema è molto serio e andrebbe esplicitamente considerato e studiato a fondo, ancor più in presenza di mercati finanziari globali.

Una modalità pratica per il controllo dell'indebitamento degli enti decentrati potrebbe essere rappresentata da un meccanismo analogo a quello adottato in Europa per il controllo del patto di stabilità interno, con il Tesoro che dovrebbe svolgere il ruolo di Eurostat, e con procedure puntuale da rispettare da parte degli enti, e relative sanzioni.

1.7. Il decentramento fiscale pone anche **rilevanti problemi di carattere amministrativo**. Se si attribuisce agli enti decentrati un autonomo potere di accertamento o di riscossione si possono creare duplicazioni di costi e strutture amministrative. L'opportunità di limitare al massimo una gestione dualistica del sistema tributario è esplicitamente e generalmente riconosciuta dalla letteratura economica specializzata. Una gestione amministrativa autonoma può essere preferibile per le tariffe, i canoni, le imposte locali minori (pubblicità, occupazione del suolo pubblico ...) ed eventualmente per le imposte sul patrimonio. Per tutti gli altri prelievi sembra preferibile una gestione centralizzata.

Una sintesi del dibattito in proposito è contenuta nella tabella che segue che sintetizza vantaggi e svantaggi delle diverse opzioni organizzative. Prima di compiere scelte affrettate sarebbe bene riflettere attentamente sulle conseguenze. **La soluzione migliore è probabilmente quella di mantenere un'unica amministrazione centralizzata, prevedendo una collaborazione sistematica con le autorità locali.**

**VANTAGGI E SVANTAGGI DELLA DIVERSA DISTRIBUZIONE
DELLE RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVE**

La tabella è tratta da Vehorn C. L. E Ahmad E. ; Tax Administration in Ter Minasian T. (edu) Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, 1997

A. Amministrazione affidata al governo centrale

Vantaggi

- *Una sola organizzazione*
- *Chiare linee gerarchiche*
- *Identiche procedure*
- *Regole uniformi*
- *Un unico sistema informativo e un unico archivio per contribuente*
- *Nessun bisogno di scambi di informazioni tra amministrazioni*
- *Maggiore facilità nell'individuazione di dichiarazioni non corrette*
- *Stesso trattamento dei contribuenti negli accertamenti, riscossione, contenzioso*
- *Maggiore semplicità nell'accertamento dell'intera posizione fiscale dei contribuenti*
- *Stessa formazione dei funzionari e dei consulenti*

Svantaggi

- *Impressione di un minore controllo locale sui redditi dei residenti*

B. Amministrazione fiscale decentrata

Vantaggi

- *Maggiore responsabilità dei governanti locali negli obiettivi di gettito*
- *Maggiore flessibilità per gli amministratori locali*
- *Più adeguata per alcune imposte (patrimonio)*
- *Maggiore possibilità di tener conto dei vincoli politici*
- *Maggiore possibilità degli amministratori locali di tener conto delle preferenze degli elettori*

Svantaggi

- *Ostacoli alla efficienza/efficacia delle politiche macroeconomiche nazionali*
- *Duplicazione di strutture personale, tempi, ecc.*
- *Rischio di trattamento non uniforme dei contribuenti sul territorio nazionale*
- *Rischio carenza di personale qualificato*
- *Mancanza di coordinamento tra diversi livelli amministrativi e necessità di scambi di informazione*
- *Maggiori costi di adempimento per i contribuenti*

2.

Il conflitto distributivo e le contraddizioni della territorialità

2.1. Una delle motivazioni più importanti alla base del processo di riforma verso il federalismo fiscale è il conflitto distributivo Nord-Sud, che si esplicita nella richiesta delle aree più ricche del paese di trattenere una quota maggiore dei tributi erariali incassati nel loro territorio. La riforma del 2001 fa suo questo punto di vista nell'attribuire, tra le fonti di finanziamento di Regioni ed Enti locali, un peso predominante alle “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. In questo, tra l’altro, ci si richiama al “cattivo esempio” dell’esperienza delle Regioni a statuto speciale che si trattengono anche (è il caso del Trentino Alto Adige) il 100% dei tributi erariali.

Il ricorso a compartecipazioni non è certo lo strumento migliore di finanziamento della spesa locale aggregata. Esso può essere giustificato dall’esigenza di dare stabilità dinamica all’ammontare di risorse destinato al finanziamento delle Autonomie, che se segue l’andamento del gettito di uno o più grandi tributi viene sottratto alla trattativa politica annuale tra Enti territoriali e Ministero del Tesoro. Tuttavia, il riferimento al territorio non produce alcun vantaggio ulteriore. **Trattandosi di tributi erariali non vi è neanche un effetto di maggiore responsabilizzazione di Regioni ed Enti locali: l’ammontare delle compartecipazioni non dipende dalla politica tributaria né dallo sforzo fiscale locale.**

L’unico vantaggio del riferimento al territorio è che con esso si dà trasparenza alla redistribuzione territoriale implicita in un sistema che finanzia prestazioni tendenzialmente uniformi (quali quelle sanitarie) con un prelievo tributario nell’insieme proporzionale o leggermente progressivo in un contesto in cui le regioni più povere hanno un reddito pro-capite che è circa la metà di quello delle regioni più ricche.

2.2. Un sistema dove la spesa è grosso modo proporzionale alla popolazione e il prelievo è grosso modo proporzionale al reddito ovviamente comporta che nelle aree più ricche il saldo tra prelievo e spesa sia positivo e viceversa nelle aree più povere. Questa è l’informazione contenuta nel cosiddetto “residuo fiscale”, la differenza tra prelievo pro-capite e spesa pro-capite calcolata per le singole regioni (tabella 2.1.). Informazione che viene sintetizzata in un messaggio del tipo “sette regioni mantengono le altre”. È davvero così? Quale idea di equità orizzontale si nasconde dietro questa impostazione?

Tav. 2.1
Il residuo fiscale pro-capite (entrate meno spese) nel 2006

Piemonte	1.372	Marche	1.432
Valle d'Aosta	- 4.163	Lazio	682
Lombardia	3.971	Abruzzo	- 872
Bolzano	- 559	Molise	- 2.121
Trento	- 998	Campania	-1.137
Veneto	3.267	Puglia	-1.404
Friuli V. G.	- 574	Basilicata	- 2.322
Liguria	- 530	Calabria	- 2.607
Emilia Romagna	3.625	Sicilia	- 2.648
Toscana	1.351	Sardegna	-1.415
Umbria	- 598		

Fonte: Conti pubblici territoriali

In realtà calcoli di dare/avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno senso solo se riferiti a singoli individui. I territori non pagano imposte. L'equità orizzontale (trattare in modo uguale gli uguali) richiede che un contribuente con un reddito di 50.000 euro paghi le stesse imposte e riceva gli stessi benefici dalla spesa pubblica a prescindere dal suo luogo di residenza. Così, un cittadino ricco della Lombardia deve essere trattato esattamente nello stesso modo di un cittadino ricco della Puglia: esattamente come i ricchi della Lombardia anche i ricchi della Puglia “mantengono” i poveri delle due regioni. È irrilevante il fatto che in Lombardia vi sia una maggior concentrazione di ricchi.

L'impostazione alternativa, implicita nei calcoli territoriali del dare/avere, secondo cui due individui possono essere trattati in modo diverso solo perché è diversa la loro residenza, enfatizza l'appartenenza a una comunità territoriale ed è obiettivamente contraddittoria con il mantenimento di uno stato unitario (e a ogni nozione di equità propria del pensiero liberale e socialdemocratico). Tutto ciò non significa, naturalmente, che non sia possibile valutare la distribuzione territoriale della spesa pubblica e delle imposte, ma soltanto che i residui fiscali sono fuorvianti. Molto meglio considerare separatamente spese ed imposte e metterle in relazione a indicatori opportuni: le prime di fabbisogno, le seconde di capacità contributiva.

2.3. Se si guarda alle spese si scopre, in realtà, che, contrariamente a quanto molti ritengono, la distribuzione territoriale è ancora molto sperequata. Utilizzando i Conti pubblici territoriali (la fonte statistica usata da chi vuole calcolare i residui fiscali), fatto 100 il valore pro-capite medio nazionale della spesa pubblica (totale, erogata da amministrazioni centrali e locali), nelle Regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro (con l'esclusione del Lazio) si spende 104-105, in quelle del

Sud 81; nelle Regioni a statuto speciale del Nord 132, in quelle del Sud 91. **Insomma mediamente la spesa è maggiore nel Centro-Nord; assolutamente sperequata è la situazione delle Regioni a statuto speciale del Nord, dove la spesa è del 64% più alta rispetto alle regioni a statuto ordinario del Sud (tavola 2.2).**

Tav. 2.2
Spesa pubblica pro-capite nel 2004

	Popolazione (milioni)	Spesa pro-capite (euro)	Spesa pro-capite numero indice (Italia=100)
Regioni a st. ord. Nord	24,0	11.843	103,8
Regioni a st. spec. Nord	2,3	15.019	131,7
Centro (escl. Lazio)	5,9	11.972	105,0
Lazio	5,2	14.485	127,0
Regioni a st. ord. Sud	14,1	9.192	80,6
Regioni a st. spec. Isole	6,7	10.328	90,6
Italia	58,2	11.406	100,0

Fonte: Conti pubblici territoriali

Indicazioni analoghe si ritrovano se si considerano altre fonti statistiche (quali i dati di competenza della spesa per la sanità e per l'istruzione): emerge sempre una relativa penalizzazione delle grandi regioni del Sud (vedi tavole 2.2 e 2.3).

Tav. 2.3
Sanità (dati di competenza) spesa regionale pro-capite
(in valore assoluto e numero indice, Italia = 100)

	2004 €	2004 Indice	2005 €	2005 Indice		2004 €	2004 Indice	2005 €	2005 Indice
Piemonte	1.654	106,8	1.659	100,9	Marche	1.506	97,3	1.539	93,6
Valle d'Aosta	1.707	110,3	1.821	110,8	Lazio	1.852	119,6	1.912	116,3
Lombardia	1.437	92,8	1.566	95,2	Abruzzo	1.511	97,6	1.725	104,9
Trentino Alto Adige	1.817	117,4	1.877	114,1	Molise	1.614	104,3	2.036	123,8
Veneto	1.491	96,3	1.602	97,4	Campania	1.518	98	1.669	101,5
Friuli Venezia Giulia	1.569	101,4	1.648	100,2	Puglia	1.337	86,4	1.514	92
Liguria	1.806	116,7	1.825	111	Basilicata	1.385	89,47	1.508	91,7
Emilia Romagna	1.630	105,3	1.692	102,9	Calabria	1.377	88,9	1.424	86,6
Toscana	1.583	102,3	1.642	99,9	Sicilia	1.497	96,7	1.560	94,9
Umbria	1.573	101,6	1.620	98,5	Sardegna	1.482	95,7	1.623	98,7
ITALIA	1.548	100	1.644	100					

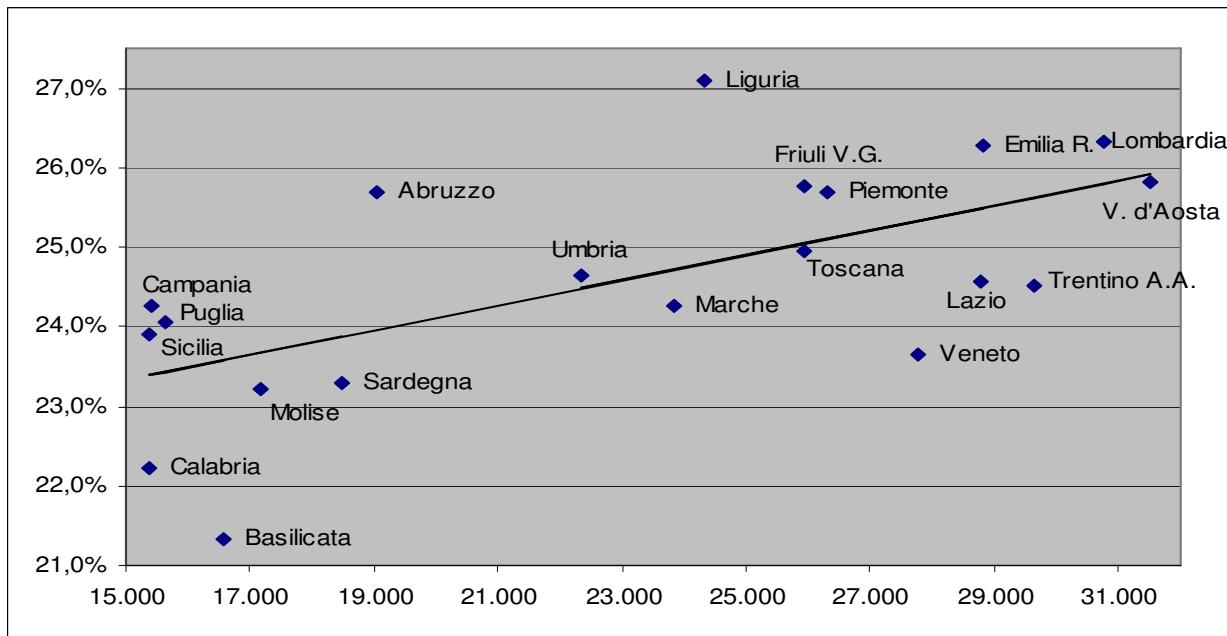
Tav. 2.4
Istruzione: spesa pubblica per studente (anno 2003)
(Dati in euro e numeri indice Italia = 100)

	Elementare €	Elementare Indici	Media inferiore €	Media inferiore Indici	Media superiore €	Media superiore Indici
<i>Valle d'Aosta</i>	8.727	134	9.136	140	8.809	136
<i>Piemonte</i>	7.088	109	6.929	106	6.754	104
<i>Liguria</i>	6.488	100	5.861	89	5.852	90
<i>Lombardia</i>	7.564	117	7.079	108	6.800	105
<i>Veneto</i>	6.994	108	6.609	101	6.876	106
<i>Trentino Alto Adige</i>	14.133	218	16.935	259	18.063	279
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	6.760	104	6.852	105	7.154	111
<i>Emilia Romagna</i>	7.199	111	6.813	104	7.175	111
<i>Toscana</i>	6.940	107	6.556	100	6.946	107
<i>Umbria</i>	6.773	104	6.871	105	6.948	107
<i>Marche</i>	6.556	101	6.388	97	6.742	104
<i>Lazio</i>	6.232	96	6.077	93	6.545	101
<i>Abruzzo</i>	6.244	96	6.260	96	6.563	101
<i>Molise</i>	7.121	110	7.348	112	6.906	107
<i>Campania</i>	5.465	84	6.234	95	5.496	85
<i>Puglia</i>	5.133	79	5.598	85	5.906	91
<i>Basilicata</i>	6.954	107	7.236	110	6.528	101
<i>Calabria</i>	6.804	105	7.058	108	6.646	103
<i>Sicilia</i>	5.670	87	6.196	95	6.100	94
<i>Sardegna</i>	6.956	107	7.327	112	6.386	99
ITALIA	6.487	100	6.548	100	6.471	100

Fonte:MIPA-Invalsi

Riguardo alla distribuzione territoriale del carico tributario, è ovvio che se si guarda al gettito pro-capite vi è un chiaro fattore geografico. Tuttavia, se (come è corretto) si considera lo sforzo fiscale, misurato semplicemente dalla pressione tributaria (rapporto tra gettito delle imposte e Pil regionale), quel fattore, come risulta evidente dal grafico e dalla tabella che seguono, scompare: ad esempio, Campania e Puglia hanno una pressione tributaria analoga a quella del Trentino Alto Adige e più alta del Veneto.

Grafico 2.1.
Pressione tributaria regionale (Tributi erariali/Pil regionale) e Pil regionale pro capite
(Tributi erariali + Irap + Addizionale regionale Irpef)



Tav. 2.5
Imposte erariali, Irap e addizionale regionale Irpef 2004

	Gettito (euro) pro-capite	Pressione tributaria
Piemonte	6.757	25,7%
Valle d'Aosta	8.137	25,8%
Lombardia	8.095	26,3%
Trentino Alto Adige	7.264	24,5%
Veneto	6.571	23,7%
Friuli Venezia Giulia	6.685	25,8%
Liguria	6.591	27,1%
Emilia Romagna	7.567	26,3%
Toscana	6.473	25,0%
Umbria	5.509	24,6%
Marche	5.783	24,3%
Lazio	7.071	24,6%
Abruzzo	4.897	25,7%
Molise	3.984	23,2%
Campania	3.739	24,3%
Puglia	3.762	24,1%
Basilicata	3.530	21,3%
Calabria	3.418	22,2%
Sicilia	3.674	23,9%
Sardegna	4.305	23,3%
TOTALE	5.942	25,0%

In definitiva, i dati dimostrano che nel Sud la spesa pubblica è più bassa della media nazionale e lo sforzo fiscale non è inferiore alla media. Tuttavia, il senso comune (in buona parte giustificato) associa al Meridione assistenzialismo e cattiva amministrazione (gli ultimi esempi ovvi sono Napoli, Taranto, Catania, ecc.). Ciò è alla base della rottura del sentimento unitario nazionale e della spinta verso il federalismo. Contribuisce, naturalmente che l'incapacità dello Stato centrale di controllare e intervenire con poteri sostitutivi (la riforma Titolo V non aiuta, ma il problema certamente è più profondo). Questione meridionale e questione settentrionale sono due facce della stessa medaglia che è illusorio pensare di poter risolvere con il federalismo: **nel contesto italiano l'attuazione del federalismo va quindi utilizzata soprattutto come un'occasione per consentire e promuovere maggiore efficienza, responsabilità e trasparenza da parte degli operatori pubblici. Ciò potrà avvenire soltanto nel contesto di una ritrovata solidarietà nazionale.** Tanto più che, contrariamente a quello che a volte si sente dire, l'evidenza empirica internazionale mostra che devoluzione di competenze e decentramento fiscale sono associati a un incremento delle divergenze e disuguaglianze territoriali, non viceversa

Rodriguez-Pose e Gill (2003) analizzano l'evoluzione delle disparità regionali e dei processi di decentramento fiscale in Brasile, Cina, India Messico Spagna e Stati Uniti e giungono alla conclusione che **vi è “sufficiente evidenza empirica per sospettare una relazione tra iniziative di devoluzione e aumento delle diseguaglianze”**. I processi di decentramento hanno costi impliciti di natura fiscale, politica ed amministrativa che ricadono più pesantemente su quelle regioni che presentano minori capacità di aggiustamento. La contrazione dei trasferimenti dal centro e una maggiore enfasi sull'autonomia tributaria locale sono entrambi fattori che promuovono le disuguaglianze territoriali. L'attribuzione di poteri maggiori ai governi locali avvantaggia in misura più che proporzionale i governi locali più ricchi che tendenzialmente esercitano una maggiore influenza politica. Le capacità amministrativa in genere e, in particolare, il grado con cui i politici locali possono essere responsabilizzati rispetto ai cittadini tende ad essere maggiore nelle regioni più sviluppate economicamente (dove di solito è anche più sviluppata la società civile). **“La tendenza globale verso la devoluzione riflette una sottile ma profonda rinuncia al tradizionale ruolo equalizzatore del governo nazionale (...) che conduce a un maggior sviluppo di regioni inizialmente ricche e potenti a danno di aree più povere”⁵**

⁵ A. Rodriguez-Pose e N. Gill, “Is there a global link between regional disparities and devolution?”, *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, n. 79, London School of Economics.

In conclusione, considerando il dibattito corrente r alla luce dei dati disponibili e delle esperienze concrete di altri paesi, netta è l'impressione (che speriamo possa essere smentita dai fatti) che l'obiettivo finale della proposta di federalismo fiscale in Italia si esaurisca nel tentativo di sottrarre risorse allo Stato centrale e/o alle Regioni meridionali a beneficio delle regioni del Nord.

3

Analisi delle risorse disponibili

3.1. Nel dibattito politico corrente l'obiettivo del federalismo fiscale sembra essere quello di assicurare ulteriori spazi di autonomia decisionale e finanziaria agli enti decentrati. Inoltre la riforma viene presentata come un'iniziativa in grado, al contempo, di riconoscere maggiori risorse alle "efficienti" Regioni del nord ed assicurare continuità alle disponibilità finanziarie delle Regioni del sud (al netto dell'eliminazione degli "sprechi"); il tutto senza inasprire la pressione fiscale da parte dell'erario.

Tale proposito configge, tuttavia, con gli impegni presi dal nostro Paese a livello comunitario per quanto concerne gli obiettivi di finanza pubblica, nonché con l'attuale condizione dei conti pubblici nazionali e più in generale con la disponibilità delle risorse.

Senza ricorrere in questa sede ad un'analisi dettagliata delle singole voci di spesa, basta osservare i dati riportati nel bilancio finanziario dello Stato per l'anno 2008, registrati secondo la nuova classificazione per missioni e programmi, per dimostrare che **le risorse di cui attualmente lo Stato centrale dispone sono appena sufficienti a finanziare le funzioni che esso è chiamato a svolgere.**

Da ciò deriva che ogni ulteriore decentramento di risorse in favore dei diversi enti territoriali non può avvenire senza un contestuale decentramento delle funzioni amministrative al cui finanziamento tali risorse sono attualmente preposte.

D'altra parte, poiché, come si è detto, il nostro ordinamento garantisce già alle Regioni ed agli Enti locali un buon margine di autonomia decisionale e finanziaria, le ulteriori funzioni amministrative che si potrebbe decidere di delegare ai livelli inferiori di governo sono poche, finanziariamente non rilevanti e fondamentalmente riconducibili alla più volte paventata regionalizzazione dell'istruzione.

A riprova di ciò basta osservare i dati riportati in tabella:

Tab. 3.1
La ripartizione della spesa statale

	Migliaia di euro
TOTALE DELLE SPESE	730.838
SPESA PER INTERESSI	78.146.895
TOTALE SPESE AL NETTO DEGLI INTERESSI	652.691.184
MISSIONI:	
<i>DIFESA</i>	19.021.872
<i>ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA</i>	9.375.037
<i>GIUSTIZIA</i>	7.278.169
<i>COMMERCIO INTERNAZIONALE</i>	264.807
<i>RICERCA ED INNOVAZIONE</i>	4.091.682
<i>ISTRUZIONE UNIVERSITARIA</i>	8.682.806
<i>L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO (MEF)</i>	27.186.988
<i>TUTELA DELLA SALUTE</i>	927.660
<i>ORGANI COSTITUZIONALI E PCM (MEF)</i>	3.340.999
<i>DEBITO PUBBLICO</i>	198.158.171
<i>AMMINISTRAZIONE GENERALE E SUPPORTO</i>	
<i>DELLA RAPPRESENTANZA GENERALE DEL GOVERNO</i>	
<i>E DELLO STATO SUL TERRITORIO</i>	352.037
<i>DIRITTO ALLA MOBILITA'</i>	10.966.551
<i>COMPETITIVITA' E SVILUPPO DELLE IMPRESE</i>	4.065.441
<i>REGOLAZIONE DEI MERCATI</i>	16.397
<i>SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE</i>	4.689.130
<i>INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA</i>	3.245.130
<i>COMUNICAZIONI</i>	1.386.130
<i>DIRITTI SOCIALI SOLIDARIETA' E FAMIGLIA</i>	24.284.078
<i>POLITICHE PREVIDENZIALI</i>	68.216.057
<i>IMMIGRAZIONE</i>	1.557.930
<i>SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DELLE PA</i>	2.841.648
<i>POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO</i>	63.141.337
TOTALE	463.090.057
SPESA RESIDUA	189.601.127
di cui	
<i>RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE TERRITORIALI</i>	113.464.878
<i>SPESA RESIDUA AL NETTO</i>	
<i>DELLE RELAZIONI CON LE AUTONOMIE TERRITORIALI</i>	76.136.249

3.2. I dati riportati in tabella sono quelli contenuti nella Legge di bilancio per il 2008⁶, allegato A1, “Ripartizione divisione per Ministero delle spese di bilancio di competenza anno finanziario 2008” in migliaia di euro. L'aggregazione delle spese per missioni istituzionali consente una lettura più semplice ed immediata delle voci di bilancio, sebbene, come contropartita, costringa ad un elevato grado di approssimazione nell'individuazione della destinazione esatta degli stanziamenti, nonché dei soggetti responsabili dell'effettiva gestione delle risorse. Questa difficoltà emerge, in particolare, quando si cerca di distinguere tra spese statali e spese decentrate a fronte dello stanziamento per una data missione istituzionale. Il totale delle spese indicato in testa alla tabella rappresenta l'insieme delle spese di tutte le Amministrazioni pubbliche, compresi i livelli decentrati di governo; i 113 miliardi che vengono riportati sotto la voce “relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” sono, dunque, solo una parte (circa la metà) della spesa addebitabile agli enti decentrati, che costituisce, invece, un terzo della spesa primaria complessiva. Questo implica, pertanto, che una quota significativa della spesa locale è distribuita tra le diverse missioni istituzionali che nella nuova classificazione per missioni e programmi sono imputate allo Stato centrale.

Questa precisazione, finalizzata ad offrire una maggiore comprensione dei dati utilizzati, non inficia le conclusioni raggiunte da questa dimostrazione contabile. L'obiettivo, infatti, è quello di dimostrare come, a fronte di un dato livello di spesa pubblica, una volta sottratti ad esso le spese per il servizio del debito, **le spese collegate all'esercizio di funzioni che per loro intrinseca natura richiedono un intervento dello Stato centrale e le spese che sono già di responsabilità degli enti decentrati, le risorse destinabili ad un ulteriore processo di devoluzione sono estremamente esigue e la loro assegnazione non potrebbe prescindere da un contestuale trasferimento di ulteriori funzioni amministrative.**

A fronte di un ammontare complessivo di spese pari a oltre 730 miliardi di euro, le entrate pubbliche complessive sono pari a 744.470 milioni di euro⁷. Si è, innanzitutto, esclusa la voce di spesa rappresentata dal costo del servizio del debito pubblico, la cui gestione è interamente demandata allo Stato centrale. Successivamente, si è proceduto ad escludere dalla spesa primaria (spesa al netto degli interessi) tutte le voci di spesa riconducibili a missioni istituzionali di carattere spiccatamente centralistico, quali la difesa, la giustizia, gli affari esteri, il commercio internazionale ecc..

⁶ Legge n. 245 del 24 dicembre 2007, pubblicata nella GURI n. 300 del 28 dicembre 2007.

⁷ Conto della PA a legislazione vigente; Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008.

Per quanto attiene la voce di spesa relativa alla missione “tutela della salute”, è opportuno precisare che l’ammontare iscritto corrisponde alle funzioni esclusivamente esercitate centralmente dal Ministero della Salute⁸ a cui dovrebbero aggiungersi o circa nove miliardi di euro di competenza del Ministero Economia e Finanze destinati al finanziamento della spesa sanitaria e che, nella tabella in esame, sono ricompresi all’interno della voce “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”.

Una volta sottratte le spese per missioni istituzionali nazionali dalla spesa primaria, ed ottenuto così un ammontare di spesa residua pari ad oltre 189 miliardi di euro, si procede a sottrarre la voce di spesa relativa ai rapporti finanziari con gli enti decentrati.

Le “Relazioni con le autonomie territoriali” ricomprendono una quota di spese pari a circa 99 miliardi di euro di competenza del Ministero dell’Economia e delle Finanze, ed una quota di circa 14.500 milioni di euro di competenza del Ministero dell’Interno gestita in forma di trasferimenti a carattere generale ad Enti locali. Si è deciso di sottrarre questa quota di risorse dal totale della spesa pubblica, e quindi di non considerarla disponibile ai fini di un progetto di devoluzione, innanzitutto poiché tale forma di finanziamento dal centro alla periferia appare al momento insuperabile e mantiene intatta la sua natura anche all’interno del disegno di legge Calderoli. Infatti, ciò che oggi si definisce “trasferimento”, all’indomani dell’attuazione del disegno di legge verrà definito “compartecipazione” o “riserva di aliquota”, ma rimarrà, in buona sostanza, per gli enti decentrati un afflusso di risorse dallo Stato centrale che già oggi è parte integrante e molto rilevante dell’autonomia finanziaria degli enti decentrati. All’interno di tale voce di spesa, peraltro, sono rintracciabili circa 55 miliardi di euro, registrati sotto il programma “federalismo” che dovrebbero rappresentare quella quota di spesa territoriale che gli enti decentrati attualmente gestiscono a fronte delle entrate tributarie proprie. **Queste somme sono, pertanto, già espressione dell'autonomia finanziaria a livello locale e di conseguenza, al pari delle spese statali, vanno sottratte all'ammontare delle risorse “decentrabili”.**

Al netto delle voci di spesa riconducibili all’esercizio di missioni istituzionali per loro natura di competenza dello Stato centrale ed al netto delle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, l’ammontare di risorse (ed in base a quanto premesso, di funzioni) decentrabile, è pari a poco più di

8 Oggi, Ministero Lavoro, Salute e Politiche Sociali.

76 miliardi di euro. Tale cifra corrisponde in massima parte al costo dell'istruzione⁹, a cui si aggiungono altre (modeste) voci di spesa riconducibili alla tutela del territorio e dell'ambiente, alla promozione del turismo ed all'agricoltura. La cifra così ottenuta (76 miliardi) va ancora ridotta per tenere conto dei tagli che il decreto ha apportato alla spesa per l'istruzione e che sono destinati alla riduzione del disavanzo pubblico. Analogamente andrebbero sottratte le cifre corrispondenti ai tagli apportati alla finanza locale e regionale. Si tratta, nel complesso, dello 0,21% del Pil (3,4 miliardi di euro).

In conclusione, le risorse disponibili in futuro per gli enti decentrati saranno minori di quelle attuali. Infine, se l'obiettivo è quello di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011 e si escludono nuove imposte, occorre sottrarre circa 2,5 punti di Pil alla spesa pubblica attuale, statale o decentrata che sia.

La promessa, implicita o esplicita, di assicurare, attraverso il federalismo, maggiori risorse alle regioni del nord non può quindi essere mantenuta, a meno che esse non vengano sottratte al sud o poste a carico del bilancio pubblico o delle regioni a statuto speciale o mediante una consistente riduzione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni).

⁹ L'istruzione scolastica ha un costo pari a circa 42 miliardi di euro, al netto degli otto miliardi e mezzo dell'istruzione universitaria.

4

Il Ddl Calderoli. Limiti e contraddizioni

Il ddl *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione* (AS 1117) è un testo difficile da commentare. È difficile non condividere gli obiettivi che nella relazione illustrativa si afferma di voler perseguire: superare una situazione che “favorisce la duplicazione di strutture, l’inefficienza e la deresponsabilizzazione”, razionalizzare la spesa pubblica, abbandonando “un sistema di finanza derivata, con ripiani a pie’ di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica”. Tra questi obiettivi e le disposizioni del ddl vi è purtroppo una profonda discrasia. I punti critici sono vari. Iniziamo dai rapporti finanziari Stato-Regioni, trattati negli articoli 5-8. Emergono soprattutto due questioni, la prima sull’autonomia tributaria delle Regioni

4.1. Il ddl, dopo aver fissato i principi generali che prevedono il superamento del criterio della “spesa storica” sostituito dal criterio di “fabbisogno standard”, elenca (art. 5) le entrate tributarie delle Regioni, distinguendo tra

- 1) tributi delle Regioni
e
2) compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

I tributi delle Regioni sono

- 1a) tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali
- 1b) aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali
- 1c) tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi su presupposti di imposta non già assoggettati a imposizione erariale.

Su questo punto le osservazioni sono due. Innanzi tutto **l’enfasi che viene data al principio di territorialità come criterio guida per l’attribuzione alle Regioni del gettito delle compartecipazioni, assegnando alle Regioni un diritto di proprietà sul gettito delle imposte erariali raccolte nel loro territorio.** E’ un’impostazione scarsamente fondata sul piano logico, come si è visto, di dubbia costituzionalità in quanto in contrasto con i criteri della capacità

contributiva e pericolosa per i riflessi che può avere anche in altri ambiti (ad esempio, sulla proprietà delle risorse naturali del territorio regionale).

Ancora più serio è il problema posto dal comma 1 lettera c, dove si stabilisce che “per una parte rilevante” (*sic*) dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate su tributi erariali (le entrate prima indicate come 1a e 1b) con legge regionale si possa non solo modificare le aliquote nei limiti stabiliti dalla legge statale (come è ovvio che sia e come già avviene oggi per l’addizionale Irpef) **ma anche “disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni”**. Con la sibillina specificazione limitativa, secondo cui “sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione”

Per comprendere le implicazioni di questa norma immaginiamo che essa si applichi a una riserva di aliquota sull’Irpef. Se la struttura dell’Irpef consistesse solamente di scaglioni ed aliquote l’interpretazione sarebbe semplice: i redditieri del primo scaglione (fino a 15.000 euro) sarebbero tassati al 23%, e di questo una parte andrebbe alle Regioni; così ad esempio se la riserva fosse del 15%, allora il 65% (15/23) dell’imposta andrebbe alle Regioni. Per un contribuente al limite del secondo scaglione (28.000) la percentuale scende al 60%, e così via (a 100.000 euro sarebbe del 42%)¹⁰. Ma l’Irpef ha una struttura complessa: detrazioni personali, familiari, per spese riconosciute; un lavoratore dipendente è esente fino a 8.000 euro, ed il limite aumenta se ha carichi familiari o spese detraibili. Tutto ciò comporta che nell’insieme l’aliquota media effettiva è pari al 18%. Se le Regioni non tenessero conto delle detrazioni la quota di loro pertinenza (15%) sarebbe superiore all’80% (15/18) del gettito complessivo dell’Irpef. Si tratta quindi di stabilire come vada intesa la riserva di aliquota; si tiene conto solo delle aliquote, al lordo delle detrazioni, e una volta calcolata la quota regionale la si applica all’imposta netta (in modo che le regioni si fanno carico di una parte delle detrazioni), oppure no? Possiamo comunque immaginare la contentezza dei sostituti d’imposta.

Dopo aver definito l’ambito dell’autonomia tributaria regionale, il ddl si occupa della classificazione delle spese e della perequazione.

4.2. L’art. 6 distingue le spese in

¹⁰ L’imposta lorda per un reddito di 28.000 euro è 6.960 euro. La riserva di aliquota del 15% su 28.000 equivale a 4.200 euro, cioè poco più del 60% dell’imposta di 6.960.

- 1) spese riconducibili al vincolo dell'art. 117 secondo comma, lettera *m* della Costituzione (nelle quali rientrano sanità, assistenza e istruzione)
- 2) spese non riconducibili a tale vincolo
- 3) spese finanziate con contributi speciali (dello Stato o dell'Unione europea).

Alle spese sub 1 si aggiungono, in pratica, quelle per il trasporto pubblico locale. Infatti si prevede che sanità, assistenza e istruzione siano determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale; mentre le spese per il trasporto pubblico locale sono determinate sulla base del costo standard associato alla “fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale”. **Lo schema logico prevede, quindi, il calcolo dei costi standard per entrambe le categorie; nel caso di sanità, assistenza e istruzione il costo sarà riferito ai livelli essenziali delle prestazioni, nel caso dei trasporti a un livello adeguato del servizio. Che differenza c’è? Materia per legulei.**

Calcolato in qualche modo il fabbisogno standard (il prodotto del costo standard per le quantità definite nel modo vago che abbiamo visto), esso sarà finanziato integralmente per tutte le Regioni, utilizzando tributi regionali da individuare, la riserva di aliquota sull’Irpef o l’addizionale regionale all’Irpef, l’Irap e la compartecipazione regionale all’Iva. Questi mezzi di finanziamento sono determinati al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento *la copertura* del fabbisogno standard in almeno una regione. Per le altre regioni, viene istituito un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione al gettito Iva.

In pratica, tutto viene guidato dalla definizione di fabbisogno standard e, quindi, dalla spesa. Dato l’ammontare di spesa che si è deciso di finanziare, si definiscono le aliquote dei tributi regionali (propri e derivati) dedicati allo scopo. Questi mezzi di finanziamento non saranno sufficienti per nessuna regione. Si definisce allora un’aliquota di compartecipazione Iva al livello tale da garantire il finanziamento in almeno una regione. Si definisce poi una seconda aliquota di compartecipazione Iva tale da garantire il finanziamento in tutte le altre regioni. Bisognerà quindi calcolare due aliquote di compartecipazione Iva: quella che garantisce l’autosufficienza ad almeno una regione e quella che assicura il finanziamento del fondo perequativo. Restando alle funzioni oggi attribuite, la somma delle due dovrà essere pari (insieme con l’Irap, la riserva di aliquota/addizionale Irpef, ecc.) alla spesa sanitaria e per l’assistenza. Facile prevedere un meccanismo infernale di acconti, compensazioni e ricalcoli delle aliquote di compartecipazione.

4.3. Un meccanismo barocco che discende direttamente dalla bizzarra disposizione dell'art. 119 della Costituzione che non prevede i trasferimenti dallo Stato tra i mezzi ordinari di finanziamento delle Regioni (un *unicum* nel panorama internazionale, dei sistemi unitari e di quelli federali). **In realtà la compartecipazione Iva svolge la funzione dei trasferimenti**, come si vede chiaramente dalla disposizione di cui all'art. 7 lettera e: “è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l’effettivo gettito dei tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi”. Insomma, non sono ammessi scostamenti tra previsione di spesa (fabbisogno standard) e gettito dei tributi o pseudo-tributi dedicati a quel finanziamento. **Come ciò abbia a che fare con la responsabilizzazione delle Regioni dal lato del reperimento dei mezzi di finanziamento è un mistero (o meglio, un bell'esempio della mistificata retorica che circonda il tema).**

Molta enfasi è assegnata al ruolo dei costi standard. La responsabilizzazione verrà allora dal lato della definizione del fabbisogno di spesa? In realtà **anche i costi standard sono un espediente retorico**: siamo ben lontani dal poterli calcolare (vedi il capitolo 5 di questo rapporto). In pratica, per le spese associate ai livelli essenziali delle prestazioni (o alla fornitura di un “livello adeguato del servizio”) si dovrà far riferimento a un qualche indice di spesa pro-capite eventualmente corretto per la struttura per età della popolazione (per la sanità), per l’incidenza della povertà (l’assistenza), ecc. **Nel caso della sanità è esattamente quello che accade già oggi. Non si vede allora dove sia il progresso. Certo aumenta la complessità formale del sistema, ma nulla di più.**

La complessità (e i rischi per la finanza pubblica) è ancora maggiore se si approfondisce la genesi dell'espressione “in almeno una Regione” contenuta nella lettera g) dell'articolo 6. Questo punto è cambiato nelle tre versioni del ddl.; nella prima si parlava di “almeno tre Regioni”, nella seconda di “1/3/6 Regioni”. La questione è che se aliquote e quote vengono fissate in modo da garantire il finanziamento alla Regione con maggiore capacità fiscale, cioè alla Lombardia, e solo ad essa, le altre dovranno ricevere i finanziamenti dal fondo perequativo, e l’ammontare delle risorse sarà complessivamente quello determinato dai costi standard pro capite. Se invece le Regioni da portare a pieno finanziamento fossero più di una, allora i livelli delle aliquote e quote dovrebbero essere maggiori, ed in tal caso la Lombardia e qualche altra Regione del nord otterrebbe un ammontare di risorse maggiori di quelle necessarie, e di tanto crescerebbe l’insieme delle risorse trasferite.

4.4. Le risorse del fondo perequativo devono finanziare (per tutte le regioni tranne una) la differenza tra fabbisogno standard ed entrate standard. Nel testo (art. 6, comma 1, lettera c) è prefigurata una

definizione di entrate tributarie standard che esclude le variazioni di gettito “prodotte dall’esercizio dell’autonomia tributaria” (e questo va bene) “nonché dall’emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale”. **L’ultima disposizione è molto pericolosa: il dibattito sull’andamento delle entrate statali del 2006-2007 dimostra come sia difficile determinare in modo condiviso il contributo dell’azione di contrasto dell’evasione/elusione.** È facile prevedere che ciò sarà fonte di contenzioso Stato/Regioni oppure che da ciò deriverà surrettiziamente un incremento delle entrate attribuite alle Regioni (e quindi della spesa).

4.5. Per le spese non riconducibili al vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni (presumibilmente fra il 10 e il 15% dell’attuale spesa regionale), si prevede che fermo restando l’ammontare complessivo di tali spese (i relativi trasferimenti statali vengono sostituiti dall’addizionale regionale all’Irpef, la cui aliquota viene fissata in modo da produrre nell’aggregato un gettito esattamente pari all’importo complessivo dei trasferimenti soppressi), esse vengano redistribuite tra le regioni. Il criterio di riparto non sarà il fabbisogno di spesa ma la capacità fiscale, misurata dal gettito pro capite dell’addizionale regionale all’Irpef. Le regioni con un gettito pro capite dell’addizionale Irpef superiore alla media nazionale cedono una parte dell’eccedenza a un fondo perequativo che trasferisce somme alle regioni con gettito pro capite inferiore alla media. La ripartizione del fondo perequativo tiene anche conto della dimensione demografica, favorendo le regioni più piccole (presumibilmente nell’ipotesi che vi sia un “costo fisso”, indipendente dalla dimensione della regione). **Perequazione parziale, quindi, con un grado la cui definizione è rinviata ai decreti legislativi.**

4.6. Che valutazione dare dello schema di finanza regionale fin qui descritto? Se si trascura il “rumore” (ce n’è molto e non privo di implicazioni pericolose), lo schema si può sintetizzare nel modo seguente: **finanziamento pieno della spesa sanitaria attuale (che è già una sorta di fabbisogno standard; il riferimento ai costi standard fa parte del “rumore”); finanziamento da definire delle spese per assistenza, istruzione e trasporto locale (per le quali occorrerà arrivare a un metodo ragionevole per individuare i fabbisogni standard); finanziamento delle altre spese in proporzione diretta alla capacità fiscale e inversa alla dimensione demografica (con fattori di proporzionalità da definire).** È uno schema che somiglia molto a quello del d.l. 56/2000, che, in sintesi, prevedeva il finanziamento integrale dei fabbisogni sanitari per ogni singola regione e un finanziamento delle altre spese tale da garantire a regime a tutte le regioni la perequazione al 90% delle capacità fiscali (con un fattore di correzione inversamente proporzionale alla dimensione demografica della regione). Come è noto, quello schema è fallito per vari motivi, non ultimo il fatto

che esso svantaggiava in misura rilevante le grandi regioni del Sud (che presentavano una spesa storica per le voci diverse dalla sanità superiore alla media nazionale, contro una spesa sanitaria inferiore alla media nazionale). È lecito dubitare sulla tenuta di uno schema che per le spese diverse dalla sanità ripropone gli obiettivi del 56/2000, specie in assenza di dati e simulazioni sugli scenari concreti di ripartizione della spesa. Stavolta, tuttavia, vi è una sorta di clausola di salvaguardia (art. 17, comma 1, lettera c): per le spese non associate ai livelli essenziali delle prestazioni la divergenza dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali deve aver luogo in cinque anni; se da ciò dovessero emergere “situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare *a proprio carico* meccanismi correttivi di natura compensativa” per altri cinque anni. Insomma: **entro cinque anni chi sulla base dello schema della perequazione parziale della capacità fiscale deve avere più risorse (le Regioni del Nord) le avrà, chi deve averne corrispondentemente di meno (le Regioni del Sud) non teme: ci penserà il bilancio dello Stato a compensare la differenza tra finanziamento e spesa storica per altri cinque anni.**

Poi si vedrà...

In conclusione, l'entità delle risorse destinate al finanziamento delle Regioni è indeterminato, ed altrettanto l'entità del fondo perequativo; questo per tre ragioni:

- a) non vi sono indicazioni circa i livelli a cui verranno fissati i costi standard pro capite, che forniscono l'indicazione principale delle risorse necessarie;
- b) altrettanto si dica per quel che riguarda i livelli delle aliquote dei tributi propri, compartecipazioni e quant'altro, sulla base dei quali si verrà a stabilire quante Regioni avranno le risorse necessarie per i servizi essenziali: per esempio solo la Lombardia, o anche altre Regioni del nord;
- c) l'ammontare della “parziale” perequazione per quanto riguarda i servizi non essenziali (l'unica indicazione riguarda il trasporto pubblico locale, dove si parla di “livello adeguato” del servizio, espressione vaga anch'essa).

- 4.7. La finanza degli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane) è trattata negli art. 9 – 11 del ddl delega. Si parte da una classificazione delle spese simmetrica a quella adottata per le regioni:
- 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p* della Costituzione
 - 2) spese relative alle altre funzioni
 - 3) spese finanziate con contributi speciali (dello Stato o dell'Unione europea).

Per le spese riconducibili a funzioni fondamentali si prevede il finanziamento integrale del fabbisogno standard mediante tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e di tributi regionali, addizionali a tributi erariali e regionali, fondo perequativo. Le spese relative alle altre funzioni sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

Per i Comuni, relativamente alle funzioni fondamentali si indicano come fonti di finanziamento la compartecipazione all'Irpef, l'addizionale comunale all'Irpef, i tributi propri (disciplinati dalla legge statale) e il fondo perequativo. Per le Province, la compartecipazione all'Irpef, i tributi propri (disciplinati dalla legge statale) e il fondo perequativo.

4.8. L'autonomia tributaria degli enti locali si esplica attraverso il potere, entro i limiti fissati dalle leggi statali, di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti e di introdurre agevolazioni. **Sarebbe, quindi, possibile modificare la definizione di base imponibile ai fini dell'addizionale comunale Irpef. Si potrebbero avere quindi tre diverse definizioni di base imponibile Irpef: quella erariale, quella relativa all'addizionale regionale (e alla riserva di aliquota) e quella relativa all'addizionale comunale.** Ancora più preoccupante è la disposizione secondo cui per i comuni “la manovrabilità dell'addizionale all'Irpef è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce” (art. 10, comma 1, lett. b). In altre parole, **un'addizionale Irpef con un campo di variazione delle aliquote più ampio all'aumentare della dimensione dei Comuni.** Evidentemente una disposizione volta a favorire i movimenti migratori verso i piccoli comuni a rischio di spopolamento.

4.9. Nel bilancio delle regioni vengono istituiti due fondi perequativi, uno per i comuni e l'altro per le province. I due fondi sono alimentati da un fondo perequativo dello Stato. La dimensione del fondo è pari alla differenza tra trasferimenti statali soppressi ed entrate proprie di comuni e province. Non è chiaro se il riferimento è ai trasferimenti statali a favore dell'insieme dei comuni (province) italiani o dell'insieme dei comuni (province) di ciascuna regione. **Nel primo caso resta indefinita la dimensione dei singoli fondi regionali; solo nel secondo i fondi regionali sono ovviamente ben definiti. Nel secondo caso, tuttavia, il riequilibrio della spesa (il superamento della spesa storica verso una nozione di spesa standard) riguarderebbe solo i comuni della stessa regione, lasciando intatte le differenze della spesa storica tra comuni appartenenti a regioni diverse (e sappiamo che sono queste le differenze più rilevanti).** Per chiarire la portata di questo punto va ricordato quanto siano rilevanti le differenze interregionali: **la spesa corrente pro capite dei**

comuni varia, considerando le regioni a statuto ordinario, da 551 euro per i comuni della Puglia a 1.055 per la Liguria; per le regioni a statuto speciale, si va dai 958 euro per i comuni della Sicilia ai 1.497 per quelli della Valle d'Aosta.

- 4.10. La spesa corrente standardizzata è definita in termini di spesa pro-capite uniforme corretta per l'ampiezza demografica del comune, per le caratteristiche territoriali (in particolare la presenza di zone montane), “le caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti”. In pratica un modello econometrico che stima la spesa storica pro-capite sulla base di una serie di variabili di contesto. Naturalmente fa una grande differenza condurre l'esercizio su base nazionale o su base regionale. Questo è il punto cruciale da chiarire.
- 4.11. L'intermediazione regionale nella perequazione di comuni e province è giustificata dalla possibilità che le regioni possano procedere ad autonome valutazioni della spesa standardizzata dei comuni e province inclusi nel territorio regionale. Ciò induce a ritenere che **nel ddl delega si immagina che lo Stato definisca (nei decreti legislativi) un modello nazionale di standardizzazione della spesa comunale e provinciale, eventualmente modificabile dalle singole regioni. Si deve ritenere che l'operazione di ridefinizione regionale debba avvenire in una qualche sede nella quale partecipino gli enti locali della regione, ma di questo nel testo del ddl non vi è traccia.**
- 4.12. La ripartizione dei fondi perequativi per province e comuni avverrebbe in base, oltre che alla spesa standardizzata, a “indicatori di fabbisogno di infrastrutture”. Di nuovo, è evidentemente cruciale stabilire se tali indicatori hanno un ruolo oltre che nella distribuzione infra-regionale della spesa comunale anche in quella inter-regionale.
- 4.13. Si deve pensare che il riferimento alla spesa standard riguardi le spese riconducibili alle funzioni fondamentali. Per le altre spese dovrebbe valere, come si è detto, il riferimento a un fondo perequativo basato sulla capacità fiscale. **Le caratteristiche di tale fondo sono completamente avvolte nel mistero. L'unica indicazione rintracciabile nel testo del ddl è che fin quando non saranno individuate le funzioni fondamentali degli enti locali, si considererà in modo forfettario l'80 per cento delle funzioni come fondamentali e il 20 per cento come non fondamentali (art. 18, lettera b). Per il 20 per cento della spesa comunale mancano quindi indicazioni sulle modalità di finanziamento.**

- 4.14. La terza categoria di spese regionali e degli enti locali comprende gli interventi di cui al quinto comma art. 119 della Costituzione (“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”). Si prevede (art. 14) una definizione concordata con la Conferenza unificata che, a rigore, non sarebbe necessaria (sono interventi che dovrebbero essere decisi nell’ambito della politica nazionale, non con logiche “sindacali”). Un dettaglio significativo: **si dice che occorrerà considerare le specifiche realtà territoriali, “con particolare riguardo alla collocazione geografica degli enti e, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale”.** (*No comment*).
- 4.15. La questione delle **regioni a statuto speciale** viene affrontata in modo vago. Preoccupante la disposizione (art. 20, comma 2) secondo cui lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà per le regioni a statuto speciale il cui reddito pro capite è inferiore alla media nazionale. **In realtà la delega non affronta il nodo principale della finanza decentrata in Italia rappresentato dalla disparità di trattamento fra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale.** Si tratta, come è noto, di un problema di rilevanza costituzionale: se non lo si affronta in modo razionale, qualsiasi forma di federalismo fiscale nasce in modo insufficiente.
- 4.16. **Manca in tutta la costruzione del ddl delega un vincolo di bilancio complessivo per la finanza decentrata.** Una delle novità più rilevanti del ddl delega del governo Prodi prevedeva una legge finanziaria per la finanza regionale e locale, distinta dalla legge finanziaria per lo Stato, da approvare entro ottobre. Essa serviva appunto a governare il meccanismo infernale di definizione di fabbisogni standard e di aliquote di compartecipazione (che in buona parte è una conseguenza ineliminabile dell’art. 119: il difetto originario è lì). Quell’idea, che aveva incontrato il consenso di Regioni e Comuni, non è stata riproposta. Il disegno di legge presentato dal ministro Calderoli prevede invece l’istituzione di una “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”, della quale fanno parte i rappresentanti tecnici dei diversi livelli istituzionali. Il suo compito è quello di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica ed al loro enforcement, nonché monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo i principi di efficacia ed efficienza. Viene meno l’indicazione della necessità di procedere ad un’armonizzazione dei criteri di registrazione delle voci nei bilanci delle diverse amministrazioni coinvolte, anche in

sede extra contabile, mantenuto, invece, tanto all'interno della precedente proposta Prodi, quanto nell'ultimo documento predisposto dalla Conferenza delle Regioni. Analogamente, nel disegno di legge Calderoli non si fa alcun cenno ad eventuali modifiche del sistema di Tesoreria Unica, inviso alla quasi totalità degli enti decentrati ed interessato in vario modo, finora, da tutte le proposte presentate, né alla necessità di rendere omogenei i criteri di redazione dei bilanci delle diverse amministrazioni.

4.17. Emerge una pericolosa balcanizzazione dei tributi erariali, contraria ai principi fondamentali della Costituzione e rischiosa per gli equilibri della finanza pubblica. Una “perla” è la previsione di introdurre a favore degli “enti più virtuosi” un sistema premiante che “porti a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati” (art. 15, lettera d). In altre parole: se una Regione o un Comune sono “virtuosi”, il premio consisterebbe in un’agevolazione fiscale per i loro cittadini: uno sconto di aliquota su un tributo erariale, sconto tanto maggiore quanto più ampio è lo scostamento tra risultati programmati e obiettivi realizzati (non si capisce rispetto a cosa e misurati come). È difficile immaginare una disposizione più cervellotica e lontana da principi elementari di razionalità del sistema tributario e uguaglianza dei contribuenti di un sistema tributario.

Conclusioni

Un federalismo fiscale coerente con i principi della Costituzione dovrebbe contemperare diversi aspetti:

- a) assicurare un livello omogeneo di prestazioni e servizi essenziali a tutta la popolazione,
- b) lasciare uno spazio ad una differenziazione in prestazioni e servizi ulteriori decisi e finanziati dalle comunità locali e da queste gestiti,
- c) creare meccanismi di responsabilizzazione nelle decisioni di spesa onde assicurare una dinamica controllata della stessa (la spesa di Regioni e Comuni è stata nettamente maggiore di quella dello Stato negli ultimi dieci anni).

Come si è visto in precedenza non vi sono elementi dai quali poter ricavare un ordine di grandezza nella determinazione dei livelli essenziali, e di conseguenza anche dei livelli “non” essenziali. Ma altrettanta vaghezza si riscontra nei meccanismi che dovrebbero assicurare la responsabilità nella dinamica della spesa; questo è vero sia per il finanziamento tramite compartecipazioni all’Iva che per quello tramite riserva di aliquota. Questo è vero sia per il

finanziamento tramite compartecipazione all'Iva che per quello eventuale tramite riserva di aliquota. Solo la manovra delle aliquote dei tributi propri o dell'addizionale all'Irpef costituisce un vero elemento di fiscalità locale, con la trasparenza necessaria a consentire ai cittadini-contribuenti di valutare il comportamento degli amministratori. Non si può non ricordare a questo proposito l'insensatezza della demagogica scelta di eliminare l'Ici sulla casa d'abitazione; a parte il carattere distributivo della manovra, la misura fa sì che i residenti di un Comune non partecipano a quella che dovrebbe essere(ed era) la fonte di finanziamento principale del Comune stesso. Se questo meccanismo viene sostituito da una redistribuzione da parte della Regione il processo di responsabilizzazione e controllo viene meno.

*L'aspetto più inquietante della proposta riguarda comunque l'evidente incostituzionalità di alcuni elementi cardine su cui essa è costruita. Per quanto riguarda il sistema fiscale, infatti, nella Costituzione sono stabiliti in modo esplicito il principio di egualianza, cioè di equità orizzontale (art. 3), il riferimento alla capacità contributiva per quanto riguarda le basi imponibili (ancora una questione di equità) e il principio di progressività del prelievo. La proposta del governo, viceversa, fa riferimento alla territorialità del prelievo che non ha nulla a che vedere con la capacità contributiva, crea numerosi casi di disparità di trattamento ingiustificati e colpisce gravemente il principio di progressività assicurata essenzialmente dall'imposta personale sul reddito. Il compito di attuare la progressività **ehe** va logicamente riservato al livello centrale, secondo scelte ragionate sulla base della visione complessiva del sistema fiscale. Nel ddl vi è il rischio che invece di avere una unica imposta personale sul reddito delle persone fisiche, si vengano a determinare tante Irpef diverse quante sono le Regioni. Questa, viceversa, poteva essere l'occasione per stabilire che l'addizionale Irpef deve consistere in un'aliquota unica (salvo una soglia di esenzione), rimediando così all'improvvida sentenza della Corte Costituzionale che aveva ammesso la possibilità per le Regioni di crearsi la propria struttura di progressività (che si soprapponeva a quella erariale). Gli enti sub-centrali possono operare scelte di carattere redistributivo tramite la spesa, sia di assistenza che di altro genere, dato che anche la spesa di istruzioni e sanitaria ha un contenuto redistributivo. La scelta del ddl. Calderoli, al contrario, con l'introduzione sia della riserva d'aliquota, sia della possibilità di introdurre deduzioni, detrazioni, variazioni di aliquote e quant'altro, crea le premesse per un processo che inevitabilmente porterà ad una frammentazione del più importante prelievo tributario del paese.*

5

Incertezze e ambiguità dei “costi standard” L’esempio della Sanità

L’articolo 6 del DDL Calderoli prevede, al comma 1, lettera b, che le spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione (livelli essenziali di assistenza) – tra cui il DDL colloca sanità, assistenza e istruzione – siano “determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale”. Il disegno di legge non specifica oltre cosa debba intendersi per costi standard. **L’esigenza, giusta, è quella del superamento graduale della spesa storica, sia nella definizione del fabbisogno complessivo di risorse sia nel suo riparto a livello regionale e locale.** Ma il tema è in gran parte ancora inesplorato. Il problema generale può essere affrontato facendo riferimento al settore sanitario, l’unico per il quale sono disponibili una banca dati nazionale sui costi effettivi e prime riflessioni argomentate sulla questione dei costi standard¹¹. Analoghi problemi (e forse anche più complessi) si pongono per i settori dell’assistenza, dell’istruzione e dei trasporti.

- 5.1. Cominciamo da una accezione del termine che è piuttosto diffusa nell’immaginario politico ma che appare del tutto irrealistica: l’idea cioè che per ogni singola prestazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) si possa calcolare il costo specifico efficiente, per poi risalire per semplice sommatoria dei costi delle prestazioni comprese nei LEA alla determinazione del fabbisogno complessivo e del suo riparto tra le regioni. Il primo problema che si incontra su questa strada è quello della **affidabilità dei dati**: l’omogeneizzazione dei criteri contabili tra le regioni non è stata ancora realizzata, il che implica che l’imputazione dei costi da parte delle diverse regioni non risulti adeguatamente confrontabile. Il secondo problema è quello della **mancanza di una vera contabilità analitica** che attribuisca correttamente i costi ai singoli output del sistema: abbiamo a disposizione i modelli CE – costi classificati come da contabilità aziendale (personale, acquisto di beni e servizi, ecc.) – e i modelli LA – costi classificati per funzioni assistenziali secondo l’articolazione dei LEA – che scontano, per un verso, l’eterogeneità dei criteri contabili di cui si è detto e, per altro verso, una difficoltà rilevante nel ribaltare i costi secondo una corretta logica di

¹¹ Cfr. da ultimi: L. Arcangeli e C. De Vincenti, La politica sanitaria, in M.C. Guerra e A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Il Mulino, 2008; C. Cislagli, E. Di Virgilio, I. Morandi e G. Tavini, *Bisogni, consumi, costi: determinazione e riaperto delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale*, Agenas, Settembre 2008.

activity based costing. Il terzo problema è di natura più generale: mentre per le prestazioni ospedaliere e per quelle di diagnostica strumentale si può sperare di arrivare in prospettiva (comunque scontando una certa variabilità dei percorsi terapeutici) a una contabilità analitica accettabile, che sarebbe tra l'altro essenziale per definire correttamente le tariffe dei DRG, **questo obiettivo appare sostanzialmente fuori portata per i servizi di prevenzione e per quelli di medicina territoriale.** Infine, se per singole prestazioni si può puntare a un confronto tra modalità di erogazione e costi relativi, per i livelli essenziali esso appare meno significativo: **ogni livello racchiude di fatto un'ampia gamma di prestazioni,** cosicché il suo costo complessivo non è la mera sommatoria dei costi delle prestazioni ma dipende dal modo in cui quelle prestazioni vengono combinate tra loro; si hanno cioè forti esternalità di produzione che implicano che l'analisi dei costi non consista solo nell'individuazione del costo efficiente della singola prestazione quanto del costo efficiente del complesso dei servizi che vengono erogati.

5.2. Queste difficoltà spingono alcuni commentatori¹² a ritenere del tutto fuori luogo la costruzione dei costi standard, suggerendo di limitarsi a definire il fabbisogno complessivo in base a una mera scelta politica *ex ante* circa l'ammontare di risorse da mettere a disposizione del SSN e a procedere al riparto tra le regioni attraverso una formula basata su alcuni parametri chiave (struttura demografica, caratteristiche epidemiologiche e sociali). Questa soluzione, apparentemente più efficace, è però esattamente quella già sperimentata tra il 2001 e il 2006: le defatiganti trattative tra governo e regioni e tra le regioni stesse hanno metodicamente ritardato la definizione del finanziamento annuale per le singole regioni, indebolendo gravemente la tenuta del vincolo di bilancio regionale e la tensione all'efficienza, dato che per ogni regione l'ammontare effettivo del finanziamento veniva stabilito definitivamente dopo che la spesa era stata già effettuata. In sintesi, questo approccio ha continuato a subire le dinamiche inerziali della spesa storica, anche se vi è stato un significativo contenimento della spesa sanitaria rispetto alle dinamiche fuori controllo del quinquennio precedente e una responsabilizzazione delle regioni nel quadro di un governo condiviso del sistema.

5.3. In questo quadro confuso, la scorciatoia che sembra profilarsi da parte governativa in relazione al calcolo dei costi standard cui fa riferimento il DDL sul federalismo fiscale consiste nel fare riferimento alla spesa pro-capite (pesata?) in una o più regioni considerate complessivamente più efficienti, riducendo corrispondentemente il finanziamento per le altre. E' una scorciatoia discutibile: non c'è una regione in cui i servizi siano erogati in modo omogeneamente più efficiente

¹² Cfr. per esempio G. Muraro, Alla ricerca del costo standard, www.lavoce.info del 16 ottobre 2008.

che in altre; la spesa pro-capite, pesata o meno, non è necessariamente più bassa nelle regioni giudicate più efficienti, dipendendo anche dalla qualità dei servizi, cosicché ci si potrebbe trovare di fronte a sorprese impreviste dagli estensori del DDL (nella media del Mezzogiorno, la spesa pro-capite è inferiore alla media del Nord!).

5.4. Insomma, non ci sono scorciatoie semplici al tema dei costi standard. La strada possibile e realistica è un'altra¹³. Il primo tassello consiste nella produzione uniforme sul territorio nazionale di dati aziendali di ricavo e costo classificati secondo la metodologia OCSE: contabilità analitica delle aziende per macrofunzione (assistenza in degenza, *day hospital*, assistenza territoriale, specialistica, ecc.) e per tipo di erogatore (ospedali, ambulatori, ecc.). Il secondo tassello consiste nel selezionare, tra gli indicatori quantitativi e qualitativi di *output* e di *outcome* del sistema nazionale di garanzia dei LEA, quelli più rappresentativi del soddisfacimento dei bisogni sanitari raggiunto con l'erogazione dei LEA a livello regionale e di confrontarli con macroaggregati di spesa, ottenendo un confronto tra macro-*performance*. Andranno poi utilizzati dati in serie storica per cogliere anche l'evoluzione della macro-*performance* e non solo fotografare la situazione esistente.

Anche questo processo valutativo semplificato, pur non pretendendo di arrivare al grado di rilevazione analitica dei costi adottata dal NHS britannico, richiede tempo e lavoro. Va quindi impostato subito, se non si vuole che anche i costi standard, come il reale assetto tributario di regioni ed enti locali delineato dal DDL, restino un “oggetto misterioso” che può dare i risultati più diversi a seconda delle convenienze politiche che prevorranno al momento della stesura dei decreti delegati.

Un analogo impegno sarebbe necessario per l'elaborazione dei costi standard relativi agli altri servizi previsti dalla lettera m) dell'articolo 117 della Costituzione.

¹³ Per una formulazione più argomentata, si rinvia ad Arcangeli-De Vincenti, cit.

Appendice

L'articolo 117: testi a confronto

	<i>Art 117 testo originario Costituzione</i>	<i>Testo riforma 2001</i>	<i>Riforma novembre 2005 Art 39 (Modifiche all'art. 117 della Costituzione)</i>
1° comma	<p>«La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:</p> <p>ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;</p> <p>ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;</p> <p>circoscrizioni comunali;</p> <p>polizia locale urbana e rurale;</p> <p>fiere e mercati;</p> <p>beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;</p> <p>istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;</p> <p>musei e biblioteche di enti locali;</p> <p>urbanistica;</p> <p>turismo ed industria alberghiera;</p> <p>tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;</p> <p>viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;</p> <p>navigazione e porti lacuali;</p> <p>acque minerali e termali;</p> <p>cave e torbiere;</p> <p>caccia; pesca nelle acque interne;</p> <p>agricoltura e foreste; artigianato;</p> <p>altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.»</p>	<p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p>	<p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.».</p>
2° comma		<p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p>	<p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale</p>
		<p>b) immigrazione;</p> <p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p> <p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p>	

		<i>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;</i>	e) politica monetaria; moneta, tutela del risparmio e del credito e mercati finanziari; tutela della concorrenza; e organizzazioni comuni di mercato sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
		<i>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</i>	
		<i>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</i>	<i>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa regionale e locale;</i>
		<i>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</i>	
			m-bis) norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari;
		<i>n) norme generali sull'istruzione;</i>	
		<i>o) previdenza sociale;</i>	<i>o) previdenza sociale; sicurezza del lavoro</i>
		<i>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</i>	<i>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; ordinamento della capitale;</i>
		<i>q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</i>	
			s-bis) grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; s-ter) ordinamento della comunicazione; s-quater) ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale; s-quinquies) produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia».

3° comma	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; <u>grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia</u> ; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; <u>casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale</u> . Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela <i>[e sicurezza (soppresso)]</i> del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; <i>[tutela della salute (soppresso)]</i> alimentazione; ordinamento sportivo regionale ; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; reti di trasporto e di navigazione; comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche»; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; istituti di credito a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.
4° comma	Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.	Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: <i>a) assistenza e organizzazione sanitaria;</i> <i>b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;</i> <i>c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;</i> <i>d) polizia amministrativa regionale e locale;</i> <i>e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».</i>
5° comma	Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione	

		degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.	
6° comma		La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.	
7° comma		Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.	
8° comma		La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.	La Regione interessata ratifica con legge le intese della Regione medesima con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, prevedendo anche l'istituzione di organi amministrativi comuni».
9° comma		Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.	