

Commento al Disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"

di Franco Osculati

(nota per il Gruppo di lavoro sul Federalismo fiscale)

10 luglio 2007

Da una prima veloce lettura del disegno di legge 28 giugno 2007 presentato dal Governo per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione emergono i seguenti punti (più delicati, complicati o interessanti di altri):

- art. 2 lettera *d*. Assolutamente positivi e apprezzabili il richiamo al rispetto degli impegni comunitari e l'introduzione di una procedura di bilancio anticipata. In quest'ambito è previsto che il documento di programmazione economico finanziaria fissi anche "il livello programmato della pressione fiscale e la sua ripartizione tra i livelli di governo". Si può intendere che si potrebbe giungere fino al blocco delle aliquote locali (su tributi propri e addizionali)? Se così fosse bisogna ricordare che i provvedimenti di blocco dell'autonomia tributaria locale assunti dal precedente Governo furono fortemente criticati. Attribuire autonomia d'entrate e prevedere che essa possa essere sospesa (sebbene a fronte di obiettivi complessivi) non sembra molto logico. E' chiaro che l'incremento di imposizione deciso da un livello di governo e di un singolo ente comporta "diseconomie verticali" più o meno accentuate a tutti gli altri livelli di governo. Tuttavia, quel che conta è il rispetto del pareggio di bilancio degli enti territoriali (fatto salvo l'indebitamento ammesso per gli investimenti);
- art. 2 lettera *h*. (Argomento molto filosofico:) perché devono essere previsti incentivi agli enti che rispettano le regole?
- Art.3 lettera *a*. Si scrive che il sistema tributario nel suo complesso deve rispondere "a razionalità e coerenza". Forse pleonastico o forse meritevole di specificazione. Per esempio si dovrebbe (a parere mio) precisare che il sistema nel suo complesso deve essere "coerente" dal punto di vista distributivo;
- art. 3 lettera *b*. "...possibilità comunque, di neutralizzare gli effetti finanziari della deducibilità rispetto ai diversi livelli di governo": vale a dire?
- Art. 3 lettera *g* numero 2. "... determinare le materie nelle quali ...": è certo che sia preferibile se non doveroso che le Regioni stabiliscano tributi locali riguardanti materie ovvero politiche di stretta attinenza di Regioni e enti locali. Tuttavia, ciò che una legge di indirizzo dovrebbe proporre in materia di tributi riguarda i presupposti e gli imponibili dei medesimi. Il termine "materie" non sembra molto ben scelto;

- Art. 3 lettera *h*. E' un punto particolarmente disorientante. A) Si introduce il concetto di tributo regionale "destinato" al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117 secondo comma lettera *m* e *p* della Costituzione. Non si capisce quale sia il vantaggio di accostare specifiche (e nel caso ampie quantitativamente) entrate a specifiche spese. Del resto, si aggiunge e si contraddice al punto *l* che tali entrate tributarie non hanno "vincolo di destinazione". B) Nel resto della lettera *h*, si propone una distinzione piuttosto burocratica tra diversi tributi locali. Non sarebbe preferibile, più semplice e maggiormente "di sistema", ricorrere alla distinzione proposta dalla Corte Costituzionale tra "tributi propri derivati" (dallo Stato) e "tributi propri autonomi"?
- Art. 3 lettera *i*. Si parla di "altri tributi originati da legge statale", sarebbero presumibilmente tributi propri derivati non assegnati al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117 lettere *m* e *p*. A proposito di questi si dice della possibilità per i livelli locali di governo di modificare le basi imponibili. A rigore questo aspetto non li contraddistingue da quelli evocati alla lettera *h*, perché anche per questi vale la facoltà di modificare le deduzioni e di introdurre "speciali agevolazioni";
- art. 3 lettere *m* e *n*. Sembrano inutili visto la lettera *g*;
- art. 3 lettera *o*. Sembrerebbe alludere all'ipotesi di imposte proprie derivate facoltative per gli enti territoriali. Un esempio già in atto è l'addizionale comunale all'Irpef;
- art. 3 lettera *p*. E' una previsione contingente e bagattellare (peraltro di ovvio significato politico). Oggi si parla (molto) di riformare l'Ici, ma domani potrebbe darsi che si voglia riformare la Tarsu o l'addizionale Irpef o quant'altro. E' scontato che le imposte, proprie derivate o proprie autonome, possano/debbano essere via via modificate attraverso processi di manutenzione ordinaria o straordinaria o persino abolite (è storicamente accaduto con l'avvio dell'Irap);
- art. 6 numero 2. Prima ancora di citare i criteri dei costi standard, dell'efficienza e dell'appropriatezza (efficacia?), non bisognerebbe menzionare i fabbisogno? Si veda del resto il numero 3. Detto questo, i concetti di costo standard e efficienza sono estremamente impegnativi sebbene non esaustivi. Il sistema di cui al decreto 56/2000 è apparentemente saltato su insidie di minor spessore. Senza dire inoltre che quel che conta non è il prodotto ma il risultato. Soprattutto nel settore dell'assistenza si possono raggiungere i medesimi obiettivi passando da strade diverse. I concetti di costo standard e simili, ai quali ancorare i finanziamenti, valgono soprattutto nei sistemi non federali e non autonomisti. In Italia sembrerebbe che si voglia applicare un sistema federale e non un sistema nel quale l'efficienza sia imposta dall'alto attraverso prescrizioni contabili. In un sistema federale, almeno in teoria, l'efficienza è ricercata e voluta dal basso, attraverso il confronto e la competizione, pur nella salvaguardia della necessaria perequazione;
- art. 6 numero 4. Il finanziamento deve mirare alla fornitura di un livello "adeguato" dei servizi di trasporto. Perché solo di trasporto? Si veda la Costituzione art. 119 comma 4;

- art. 6 numero 5. Si veda quanto scritto sull'art. 3 lettera *h*. Inoltre, l'addizionale all'Irpef esiste anche nei Comuni al di sotto delle soglie demografiche cui allude il comma 1 lettera *b* del medesimo articolo. Sembrerebbe quindi che le funzioni fondamentali dei Comuni siano assistite dall'addizionale solo sopra un certa soglia. Al di sotto il gettito di tale tributo può essere destinato ad altro? Infine, la citazione di addizionale Irpef e di compartecipazione allo stesso tributo erariale rischia di ingessare il sistema. Infatti, da un lato, difficilmente e non utilmente l'Irpef potrà in perpetuo essere condivisa da Regioni e Comuni (e forse Province) nelle attuali forme e, dall'altro, sembra già essere sul tappeto la proposta di assegnare ai soli Comuni una cedolare secca del 20% (o giù di lì) sul reddito da immobili;
- art.7. Si cita al comma 1 pt. *b* un'eventuale sovrapposta all'Irpef (che sarebbe comunque da evitare perché può fare impennare la progressività del prelievo complessivo a parità del gettito fornito da un'addizionale all'imponibile) e, al numero 2, l'addizionale Irpef. Se non altro risulta un po' confuso,
- art. 8 numero 2. "...in una regione." Vedi Brancasi;
- art. 8 numero 3. Ancora "tutto Irpef" nell'attuale configurazione. Inoltre non si vede perché, riprendendo l'art. 6 numero 5, la sanità debba essere finanziata dall'Irap e le altre funzioni dall'Irpef. Pur ripetendo che le imposte locali a destinazione vincolata (al di fuori delle imposte di scopo vero e proprio) stridono con un normale concetto di autonomia, sarebbe preferibile invertire passando la condivisione dell'Irpef alla sanità e assistenza e l'Irap alle altre incombenze regionali;
- idem. Vedasi Brancasi ed inoltre qui come in altri passi si parla di compartecipazioni, ma non è chiaro se si intende la compartecipazione al gettito raccolto nel territorio come vuole la Costituzione o una compartecipazione al gettito complessivo nazionale da ripartirsi in qualche modo tra singoli enti dello stesso livello istituzionale;
- art. 9 comma 6 pt. *a*. Evidentemente, il tormentone di questi anni, se perequare alla Regione (o all'ente) meglio dotata o se perequare ad un livello inferiore, è stato risolto nel secondo modo. Regioni come Piemonte e Veneto, se vorranno gli stessi servizi (approssimativamente parlando) della Lombardia, dovranno por mano all'aumento delle aliquote locali;
- art. 9 comma 6 pt *b*. Rimane da stabilire la misura della riduzione delle differenze interregionali di gettito per abitante. La legge regionale della Lombardia fissa il 70% (ma il testo pubblicato sul sito del Consiglio regionale lombardo riportava 50%). Il punto è complesso e qualificante. Chi propone percentuali basse (ovvero leghiste) argomenta con la necessità di indurre incentivi virtuosi specificamente nella lotta all'evasione. Alle regioni meridionali si imputa un più alto livello di evasione, trascurando peraltro la parte di questa che è dovuta all'imperversare del crimine organizzato. Comunque sia relativamente a questo tema, dovrebbe valere la

considerazione che viviamo con un sistema politico che unisce i voti del Sud ai voti del Nord. Pertanto una perequazione ordinaria (come da comma 3 del 119) inferiore o molto inferiore al 100% aumenterebbe le pressioni ad intervenire con finanziamenti compensativi di altra natura (giustificati se del caso dal comma quinto del medesimo articolo costituzionale), forse obliqui e meno trasparenti;

- art. 11 comma 2. Le differenze nel sistema di finanziamento dei Comuni motivate con le dimensioni demografiche risultano rozze. Non è possibile ottenere risultati simili approfondendo e lavorando sulla differenza delle materie e delle politiche locali?
- Art. 12 comma 2 pt *b*. Secondo la tradizione della scienza delle finanze un'imposta di scopo è un prelievo a gettito vincolato ad una determinate spesa. Pertanto inserire nell'armamentario tributario locale l'"imposta di scopo" senza specificare presupposti, imponibili e soggetti non è molto esplicativo. Probabilmente, invece, si vuole fare riferimento all'imposta di scopo, agganciata all'Ici, introdotta con l'ultima finanziaria. Se è così, si sbaglia perché potranno benissimo essere introdotte altre imposte di scopo, per esempio nel campo del turismo;
- Art. 13. Ancora Irpef e Comuni: positivamente compare al pt *b* la preoccupazione che la normativa locale non sia in contrasto con gli indirizzi equitativi nazionali. Se proprio si vuole entrare nel merito, a proposito di partecipazione si dovrebbe specificare che essa deve essere intesa come partecipazione al gettito del territorio. Se proprio si vuole insistere, oltre ad aprire all'ipotesi di sovraimposizione, si citi anche l'ipotesi di imposizione immobiliare sostitutiva;
- Art. 14 pt *c*. Compare una possibile partecipazione provinciale all'Irpef. Capisco che anche alle Province (ammesso e non concesso che non vadano abolite) bisogna dare un contentino ma almeno facciamo un esercizio di immaginazione;
- Art. 15 comma 5. La logica della standardizzazione della spesa qui espressa è apprezzabile. Tuttavia, dato il riferimento all'art. 6 comma 3 che prevede incentivi alle Unioni di Comuni, non si potrebbe (almeno in questo specifica norma) adombrare l'ipotesi di prevedere o di tornare a prevedere incentivi alla fusione dei Comuni.

Presumibilmente a monte o a latere della proposta di legge esistono stime e valutazioni quantitative. Per formulare giudizi e proposte maggiormente motivati, in questa materia, le informazioni quantitative sono essenziali, e quindi vanno rese pubbliche. Se non sono ancora perfezionate, occorre che le commissioni ministeriali e gli studiosi a vario titolo coinvolti provvedano. In particolare, concetti come efficienza nei servizi e costi standard senza numeri non dicono molto.

Una delle parti meno convincenti è costituita dalle elencazioni e dai riferimenti ai tributi statali già esistenti dedicati al finanziamento della spesa locale. Tutta questa parte non può essere riassunta da

una norma di salvaguardia che dica più o meno che tutti finanziamenti tributari già assegnati rimangono e che se venissero sostituiti da altri strumenti lo Stato si impegna a compensare esattamente per i livelli di governo e per i singoli enti.

Complessivamente il testo in esame, pur citando continuamente i tributi, sembra essere prevalentemente motivato (se non ossessionato) dal finanziamento derivato e dai problemi di breve periodo. Forse mi sbaglio, ma secondo me questo testo non interpreta al meglio né la lettera né lo spirito della Costituzione.