



**Gruppo di studio
Federalismo fiscale**

(Coord.: FRANCO BASSANINI e GIORGIO MACCIOTTA)

La proposta «lombarda» di attuazione dell'art. 119 della Costituzione
Una breve nota illustrativa

di Alberto Zanardi- Nota per la riunione del gruppo del 22 maggio 2008

Il disegno di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione approvato a larga maggioranza nel giugno 2007 dal Consiglio regionale della Lombardia, e riproposto dopo il cambio di legislatura, al Parlamento il 5 maggio scorso (Atto Senato 316) si affianca alla risoluzione pressoché bipartisan assunta nell'aprile 2007 dal Consiglio regionale lombardo, in cui si richiedono specificamente per la Regione Lombardia forme rafforzate di autonomia in una dozzina di materie, secondo quanto previsto dall'art. 116, comma 3 della Costituzione.

Nel complesso il testo del Consiglio regionale della Lombardia sull'art.119 appare più che un documento compiuto di soluzioni, un manifesto di intenti, volto ad indicare sentieri alternativi rispetto all'ispirazione sottostante al ddl del governo Prodi e a provocare discussione e confronto. I principali tratti distintivi della proposta «lombarda» possono essere riassunti in tre parole d'ordine: forte decentramento tributario, minore portata perequativa, maggiore trasparenza nei flussi redistributivi interregionali.

Il primo elemento è quello un decentramento di alcune fondamentali imposte erariali talmente robusto da prefigurare quasi un'inversione della titolarità un segmento rilevantissimo del sistema tributario dallo Stato agli Enti decentrati («lasciare i tributi sul territorio»). Oltre a confermare i tributi già devoluti, si propone infatti l'istituzione di una compartecipazione regionale all'Iva in misura non inferiore all'80% commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna Regione; la totale assegnazione alle Regioni del gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi, di quella sui giochi, e dell'imposta sostitutiva sulle forme pensionistiche complementari su base regionale; e soprattutto l'istituzione di un'*Imposta regionale sul reddito personale* da intendersi (a quanto sembra) come una riserva d'aliquota, da «scavare» nell'Irpef erariale attuale, non inferiore al 15 punti di aliquota, inizialmente uniforme per tutte le Regioni e senza possibilità per queste di intervenire sulla base imponibile

erariale¹. Per i Comuni è poi prevista l'istituzione di un'*Imposta locale sui redditi fondiari*, proporzionale ma con possibilità di variazione di aliquota, con contestuale esclusione dei redditi fondiari dall'Irpef e dall'Imposta regionale sul reddito personale. Si tratta nel complesso di un imponente trasferimento di risorse tributarie alle Regioni (ed in misura assai minore ai Comuni) per un totale, secondo la relazione tecnica al ddl, di 164 miliardi di euro². Un ammontare questo che dovrebbe essere innanzitutto confrontato con l'importo assai minore, circa 70 miliardi (secondo le stime Isae 2004), necessari al complesso delle Autonomie locali per la piena attuazione della devoluzione di funzioni prevista nella riforma del Titolo V. Ma anche, in senso contrario, con il fatto che la proposta «lombarda» prevede che la perequazione interregionale (seppur indebolita, come vedremo, nella sua portata equitativa) si realizzi mediante un fondo orizzontale dalle Regioni più dotate in termini fiscali a favore di quelle meno dotate (e non verticale, dallo Stato in misura differenziata alle singole Regioni, come nel testo del governo Prodi), il che implica ovviamente una richiesta di maggiori disponibilità finanziarie per il complesso delle Regioni. Inoltre, sempre nel senso di un maggior requisito di risorse finanziarie in capo alle Regioni, va la previsione, su cui si ritornerà sotto, che siano le Regioni a gestire in fondo perequativo degli Enti locali inclusi nel proprio territorio secondo presumibilmente uno schema di tipo verticale. Se ne conclude che nel complesso la misura della devoluzione tributaria prevista nella proposta «lombarda» potrebbe non essere così sovradimensionata rispetto alle esigenze di finanziamento.

Ma al di là della dimensione in sé, è l'ispirazione di fondo che informa l'allocazione della materia imponibile tra centro e periferia che segna la differenza della proposta «lombarda» con altri progetti di attuazione dell'art. 119 da più parti avanzati in questi ultimi anni: le risorse fiscali, pur raccolte attraverso imposte nazionali, appartengono innanzitutto ai territori indipendentemente dalle funzioni effettivamente svolte a livello decentrato, e non sono, piuttosto, assegnate dal centro in relazione alle necessità di finanziamento delle competenze di spesa di Regioni e Comuni e alle compatibilità macrofinanziarie complessive. Far saltare la logica della correlazione tra devoluzione delle risorse da un lato e delle funzioni di spesa dall'altro comporta però il rischio di un insufficiente finanziamento dello Stato con conseguente disavanzi dei conti pubblici nazionali o aumento della pressione fiscale complessiva.

Per il resto la proposta «lombarda» adotta certamente un orientamento meno attento alle esigenze redistributive territoriali. E' vero che il meccanismo di

¹ La stima di 22 miliardi di euro riportata nella Relazione tecnica al ddl sembra fortemente sottostimare il presumibile gettito di questa imposta.

² Calcolati presumibilmente al netto della già esistente compartecipazione all'Iva al 43.58%, e che diventerebbero circa 220 miliardi di euro al lordo di tale compartecipazione.

finanziamento/perequazione per Regioni e Comuni deve garantire copertura finanziaria (sembrerebbe integrale) ai «livelli essenziali delle prestazioni» richiamati dall'art. 117 della Costituzione, comma 2, lettera m, ma questi livelli vanno intesi come «livelli minimi». E' vero che per le fonti di finanziamento regionali corrispondenti alle funzioni non assistite dai «livelli essenziali delle prestazioni» è prevista la perequazione delle capacità fiscali, ma questa è significativamente limitata, nel senso che deve ridurre le differenze territoriali di capacità fiscale per abitante per non oltre il 50%, lasciando il resto allo sforzo fiscale delle singole amministrazioni. L'effettiva accettabilità per gli Enti «sotto la media» di questa limitazione nella perequazione dipenderà dall'ampiezza di definizione che si vorrà dare, tra le funzioni regionali e comunali, a quelle assistite dai «livelli essenziali delle prestazioni» (rispetto a cui, come detto, la perequazione dovrebbe essere integrale).

Ancora, il fondo perequativo regionale è, come sopra richiamato, orizzontale e la sua ripartizione tra Regioni dovrebbe tener conto delle differenze tra Regioni nell'evasione fiscale e nel costo della vita. Riguardo al primo profilo, l'«orizzontalità» della perequazione viene, per così dire, rafforzata dalla previsione (di dubbia costituzionalità alla luce dall'art. 117 della Costituzione, comma 2, lettera e, che attribuisce la perequazione delle risorse finanziarie alla competenza esclusiva dello Stato) dell'istituzione di un'unità tecnica di monitoraggio e controllo composta da tecnici e rappresentanti delle sole Regioni che finanziano il fondo, con il potere di applicare anche riduzioni di trasferimenti in caso sprechi ed inefficienze da parte delle Regioni beneficiarie. Quanto al secondo profilo – la correzione dei trasferimenti perequativi per tener conto delle differenze tra Regioni nell'evasione fiscale e nel costo della vita – se ne comprende solo in parte la logica quando la si riferisca agli effettivi spazi di manovra degli Enti decentrati. Da un lato, la capacità fiscale «potenziale», corretta per l'evasione fiscale, andrebbe considerata soltanto nella misura in cui la gestione e il controllo dei tributi locali sia effettivamente nelle mani delle Amministrazioni decentrate (cosa che non è, in generale, per i tributi propri devoluti allo Stato centrale, per le addizionali e le compartecipazioni). Dall'altro, una riduzione dei trasferimenti nelle Regioni dove il costo della vita è inferiore, sulla base dell'assunto che lì sarebbe meno costoso soddisfare i fabbisogni standard, non è giustificato se, come sembra nella realtà, gli input impiegati nelle produzioni dei servizi forniti a livello decentrato hanno un mercato nazionale, senza significative differenziazioni di prezzo tra Regione e Regione.

Va poi richiamata la questione delle relazioni finanziarie tra Regioni e Comuni. La proposta «lombarda», sulla scia di una serie di accordi interistituzionali raggiunti in quella Regione, sceglie la via di una forte responsabilizzazione delle Regioni rispetto alla finanza degli Enti locali dei rispettivi territori. Secondo uno schema di finanziamento «a cascata» da Stato a

Regioni, e poi da Regioni ad Enti locali, si prevede l'istituzione da parte di ciascuna Regione a favore dei propri Enti locali di compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali (a loro volta, riconosciuto alle Regioni dallo Stato), nonché la costituzione di un fondo regionale, fissato inizialmente in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti statali a favore degli Enti locali del territorio regionale, da ripartire, d'intesa con il Consiglio regionale delle autonomie locali, agli Enti locali con particolare riguardo per quelli con minore capacità fiscale per abitante.

Come sopra richiamato, l'iniziativa della Lombardia sull'attuazione dell'articolo 119 si è affiancata all'offensiva da tempo intrapresa sul fronte del cosiddetto «federalismo differenziato». Un profilo particolarmente problematico è quello dell'aggancio tra le due iniziative (quella sul federalismo fiscale «ordinario» e quella sul federalismo fiscale differenziato) avviate dalla Lombardia. Al di là del contenuto parzialmente «provocatorio» dei due documenti, il forte decentramento delle risorse tributarie prefigurato nel progetto «lombardo», accoppiato alla limitata portata perequativa del previsto sistema di trasferimenti interregionali, potrebbe prefigurare la predisposizione di un'adeguata «riserva» fiscale per consentire alle Regioni che se lo possono permettere (quelle con ampie basi imponibili), e solo ad esse, il trasferimento delle funzioni da decentrate secondo l'art. 117 della Costituzione e anche le funzioni «aggiuntive» secondo l'art. 116. Si realizzerebbe, nei fatti, una forma di federalismo differenziato ben più profondo e disgregante per l'unità nazionale di quello prefigurato dalla devoluzione asimmetrica delle funzioni aggiuntive prevista dall'art. 116.