



IL FEDERALISMO FISCALE AD UNA SVOLTA: IL NUOVO DISEGNO DI LEGGE

di

Luca Antonini

(Ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Padova)

6 agosto 2008

Il nuovo disegno di legge sul federalismo fiscale, ad un'analisi approfondita dei suoi contenuti, contiene soluzioni innovative e nel contempo rappresenta un'importante sintesi dei lavori degli ultimi anni: nel periodo 2003-2006 si è svolto l'importante lavoro dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale; nella scorsa legislatura sono stati avviati diversi gruppi di lavoro e la discussione è poi continuata fino ad arrivare al d.d.l. approvato nell'estate 2007 dal Consiglio dei Ministri. Questo percorso ha offerto alle Regioni l'occasione di maturare una comune e fondata presa di posizione su alcune soluzioni decisive, evidenziate poi in un documento ufficiale della Conferenza dei Presidenti. Il testo del Governo Prodi, pur contendo diverse scelte condivisibili, nella sua versione finale risultava però inquinato da impostazioni troppo stataliste e poco rispettose dell'autonomia regionale. Il nuovo disegno di legge riprende le buone soluzioni del testo Prodi, anche in tema di perequazione, ma nello stesso semplifica il quadro dagli eccessi di statalismo e rivaluta con intensità l'autonomia regionale. Tiene conto del documento delle Regioni, porta a sintesi gli approfondimenti svolti nelle diverse sedi di studio, si spinge su alcune soluzioni innovative presenti in altre recenti proposte.

Con queste premesse il nuovo disegno di legge può avere ottime possibilità di arrivare al traguardo di diventare la prima organica attuazione del nuovo art.119 della Costituzione e realizzare quindi in Italia quella riforma che, in fondo, è la madre di tutte le altre: la posta in gioco nell'attuazione del federalismo fiscale è, infatti, la vera riforma dello Stato.

Su questo sta iniziando a maturare una consapevolezza *bipartisan*. Fino a poco tempo fa, invece, quando si parlava di federalismo fiscale incominciavano ad aleggiare i più disparati fantasmi e presto ci si ritrovava in una vera e propria Babele, dove si prospettava l'esplosione dei costi, l'aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese. Così non si centrava mai il problema italiano, dove il federalismo è una grande "incompiuta"¹, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Forse i rifiuti di Napoli hanno insegnato qualcosa. Sta diventando evidente che è proprio la mancanza di federalismo fiscale ad affossare la competitività del sistema, a rischiare di spaccare il Paese, a determinare l'esplosione dei costi. Senza federalismo fiscale, infatti, lo Stato non si ridimensiona, nonostante abbia ceduto forti competenze legislative e amministrative, e le Regioni e gli Enti locali non si responsabilizzano nell'esercizio delle nuove competenze ricevute con la Bassanini (1998) prima e con la riforma costituzionale (2001) poi. Non è un caso che negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato in numerose occasioni l'urgenza di dare attuazione legislativa all'art.119 della Costituzione: già la sentenza n. 370/03 affermava: "*appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione*". E' indubbio che il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza efficace. Da quel momento sono ormai passati diversi anni, ma il traguardo del federalismo fiscale non è stato raggiunto. Mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione.

Lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Sul fronte statale un dato dimostra il problema: negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9% (Eurispes). Inoltre, il numero dei dirigenti dei Ministeri centrali, dopo la riduzione di circa 1.000 unità tra il 1991 e il 1998 (da 5.600 a 4.600), nel periodo successivo (fino al 2002) ha raggiunto il numero di 5.900. Si è così ampiamente superato lo stesso livello di partenza, moltiplicando le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo e l'esternalizzazione dei servizi! Lo stesso è avvenuto per la spesa delle

¹ Cfr. BERTOLISSI, *La diaspora dei Comuni e l'esigenza di giustizia*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 6, che definisce l'Italia "il Paese delle incompiute".

amministrazioni centrali dello Stato che, come recentemente ha dimostrato una ricerca condotta da Astrid, è enormemente aumentata negli ultimi anni, nonostante il (finto) federalismo.

Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit di giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Il costo per ogni italiano (neonato compreso) è stato di 250 Euro. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato continua con i ripiani a piè di lista, stile anni '80. Se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani? Un altro dato: Il Molise – beneficiario del decreto salva deficit - ha 288 dipendenti regionali ogni 100.000 abitanti, la Calabria ne ha 257, contro i 43 della Lombardia e i 69 del Veneto. Le spese di funzionamento di Molise, Basilicata, Umbria, Abruzzo e Campania presentano valori compresi tra i 180 e i 380 euro per abitante². Il Veneto, però spende all'anno meno di 100 euro procapite per far funzionare la macchina amministrativa regionale.

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza. Un sistema di finanza derivata finisce cioè per consacrare il principio per cui chi più ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno.

Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L'esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in 10 anni passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni³.

Rispetto a questo quadro, è significativo che nel recente rapporto sulle riforme istituzionali di Fondazione per la Sussidiarietà si dimostri come il 60,8% degli intervistati, a livello nazionale, ritenga che il federalismo fiscale possa consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale, e/o minori sprechi a livello regionale o locale. Nella generalità dell'opinione pubblica, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che

² Cfr. Unioncamere Veneto, *I costi del "non federalismo"*, Venezia, 2007

³ BURATTI, *Editoriale: un federalismo da ripensare*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2007, 4 ss

spesso ha inquinato il dibattito, sta quindi maturando la consapevolezza, anche tra la popolazione meridionale, che il federalismo fiscale costituisce un passaggio indispensabile per combattere l'inefficienza e modernizzare alcuni elementi del "patto fiscale" rendendolo più conforme al principio *no taxation without representation*. Come diceva Einaudi, infatti, "il cittadino vuole sapere perché paga le imposte".

In assenza di federalismo fiscale, invece, non si potranno attivare meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali, e non si potrà favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità. Senza queste condizioni la spesa pubblica in Italia non potrà essere contenuta in modo efficace e senza gravi distorsioni.

E' urgente quindi che quella sinora è stata una pagina "bianca" della nostra storia repubblicana venga scritta con equilibrio e sulla base di un largo consenso. Il confronto sul nuovo disegno di legge che si è avviato con le Regioni e gli Enti locali si sta muovendo all'interno di un clima di sostanziale condivisione delle linee di fondo, e l'impianto del testo sembra in grado di recepire e armonizzare le principali richieste avanzate.

Entrando nel merito, il nuovo disegno di legge si struttura su alcuni punti fondamentali: delinea innanzitutto una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale diretti a informare lo sviluppo dell'intero sistema di federalismo fiscale. Si tratta, per la maggior parte - anche se il quadro è stato arricchito da diverse soluzioni innovative - di principi di coordinamento e di soluzioni in tema di perequazione che hanno ottenuto un'ampia e comune condivisione all'interno degli studi e delle elaborazioni richiamate in apertura. Si prevede un adeguato livello di flessibilità fiscale nello sviluppo del disegno complessivo attraverso la previsione di un paniere di tributi propri e compartecipazioni la cui composizione è rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, in un contesto dove viene però ribadita l'esigenza della semplificazione, della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, l'efficienza nella amministrazione dei tributi, la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso.

In questo modo si garantisce in modo ordinato sia la responsabilizzazione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali sia la possibilità di sviluppare, a livello regionale e locale, politiche economiche anche attraverso la leva fiscale dirette a permettere la piena valorizzazione, ad esempio anche attraverso speciali esenzioni, deduzioni e agevolazioni, delle risorse presenti sui territori. Si tratta di un'ottica di applicazione della sussidiarietà fiscale che permette ai territori di incentivare le loro vocazioni e i loro punti di forza, offrendo una possibilità di intervento mirata che non sarebbe egualmente possibile con misure adottate in modo uniforme sul territorio nazionale dal livello centrale.

Un esplicito riconoscimento della leva fiscale per valorizzare la sussidiarietà orizzontale⁴ è, peraltro, ribadito nell'art.2, lett. v. L'autonomia impositiva regionale e locale è quindi sensatamente valorizzata: incentivare fiscalmente certe categorie di imprese, il rispetto di standard di rispetto ambientale, o i soggetti non profit che svolgono una funzione sociale, può diventare finalmente contenuto pieno di una politica fiscale regionale. In questo modo l'autonomia impositiva regionale può svilupparsi "verso il basso", in chiave incentivante. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi verso l'alto, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di cattive gestioni, ad esempio perché non si riduce al costo standard (v. *infra*) la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra Regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

Autonomia e responsabilità sono quindi virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori locali. C'è molto bisogno di questo: altrimenti un federalismo come quello voluto dalla riforma costituzionale del 2001, che ha decentrato forti competenze legislative, se permane uno schema di finanza derivata, rischia di lasciare il Paese a metà del guado, nella peggiore delle situazioni possibili dove lo Stato non si ridimensiona e Regioni e Enti locali non si responsabilizzano. Il federalismo fiscale è l'antidoto a questa - altrimenti devastante - situazione di stallo.

Il disegno di legge fissa quindi il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo stabilendo in particolare l'avvio di un percorso graduale, caratterizzato da una fase transitoria, diretta a restituire razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con il costo standard delle prestazioni erogate. Per mettere a frutto le potenzialità positive del federalismo, viene infatti disposto il graduale superamento, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, che va a sostanziale vantaggio degli enti meno efficienti e favorisce la deresponsabilizzazione. La spesa storica, infatti, riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) riferiti al mix di beni e servizi offerti dalle Regioni e dagli altri Enti locali, sia vere e proprie inefficienze. Mentre il primo elemento ha una valenza economica e sociale significativa, l'ultimo rappresenta un elemento negativo che non merita riconoscimento⁵. Occorre quindi individuare parametri di spesa standard per cui nell'assetto a regime i fabbisogni di spesa non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica,

⁴ Cfr. sul nesso tra federalismo fiscale e sussidiarietà orizzontale, sia consentito rinviare ad ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005.

⁵ Cfr. BIAGI, *Federalismo fiscale: analisi e proposte*, in *Federalismo fiscale*, n.2/2007.

come di fatto avviene oggi. In questo quadro si sviluppa l'importante disegno di perequazione che traduce il principio costituzionale di solidarietà coniugandolo con quello di buona amministrazione. Peraltro, per le funzioni non riconducibili ai livelli essenziali (relativi a sanità, istruzione e assistenza sociale), per le quali l'uniformità nei livelli dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente, viene previsto un sistema di perequazione basato più semplicemente sulla riduzione delle capacità fiscali. Si tratta in ogni caso di una parte decisamente minore della spesa regionale e locale, in considerazione anche del fatto che pure per il trasporto pubblico locale è sostanzialmente previsto il finanziamento al costo standard.

Viene infine stabilito il principio per cui la perequazione sia applicata in modo tale da ridurre le differenze tra i vari territori, ma senza alterare l'ordine delle graduatorie (collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca ad un livello più basso di quella più povera). Si tratta di un principio in atto in altri ordinamenti regionali e federali che riprende, ad esempio, quello sancito dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), all'origine della riforma del federalismo fiscale in Germania.

Altri importanti principi di coordinamento vengono ad informare il disegno complessivo - molti riprendono quelli elaborati dall'Alta Commissione, ad esempio il divieto di esportazione delle imposte - in particolare quello della territorialità nell'attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzare le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo⁶.

Un particolare ruolo, infine, viene assegnato ad un organo di coordinamento, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, composta da rappresentanti tecnici e politici di tutti i livelli istituzionali, chiamata non solo ad elaborare tutti gli elementi conoscitivi utili alla predisposizione dei decreti legislativi, ma anche a regime a monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia e efficienza. Da questo punto di vista, si introduce una forma di monitoraggio multilaterale che può fare leva sul contrasto di interessi fra le Regioni che finanziano il fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi, in quanto le prime hanno interesse, se non a limitare i trasferimenti perequativi, quanto meno a sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle Regioni riceventi⁷. In tal caso, infatti, attraverso il processo di sviluppo che si realizza, tutte le Regioni condividerebbero i benefici della crescita. La soluzione di prevedere uno specifico organo di coordinamento, si ritrova spesso nei sistemi federali che definiscono

⁶ La delega contiene anche una previsione diretta a permettere lo sviluppo di forme di fiscalità di vantaggio. Sul punto cfr., *amplius*, ANTONINI (a cura di), *Prospettive della sussidiarietà: la fiscalità regionale di vantaggio*, Napoli, 2007.

⁷ Cfr. in tal senso BURATTI, *Editoriale: un federalismo da ripensare*, cit., 6 ss.

idonee sedi istituzionali, che garantiscono efficaci procedure di confronto e di monitoraggio sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria. L'analisi comparata delle diverse soluzioni "organizzative" che in tema di coordinamento della finanza pubblica sono state sviluppate da realtà istituzionali per molti aspetti assimilabili a quella italiana, fornisce un termine di paragone senz'altro opportuno. Ad esempio in Spagna un ruolo rilevante è svolto dal Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria istituito dall'articolo 3 della LOFCA. Nel federalismo tedesco il Consiglio di Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*) è disciplinato dall'articolo 51 della Legge tedesca sui principi di bilancio (*Haushaltsgrundsatzgesetz*) che ne descrive la composizione e le competenze quale organo di coordinamento delle finanze della Federazione, dei Länder, dei Comuni e delle Unioni di Comuni. Il *Finanzplanungsrat* svolge rilevanti funzioni consultive in rapporto alla definizione delle politiche di bilancio dei diversi livelli di governo, analizzando l'incidenza dei vari fattori socio-economici sugli equilibri della finanza pubblica. In particolare mira a garantire il puntuale rispetto dei vincoli posti dall'articolo 104 del Trattato Ce e dal Patto europeo di stabilità e crescita, contribuendo alla definizione del Programma di stabilità, formulando raccomandazioni sulla gestione delle politiche di spesa e monitorando gli andamenti dei conti pubblici. Le determinazioni del *Finanzplanungsrat* sono formalmente prive d'efficacia vincolante, ma esercitano una notevole influenza sui contenuti dei dibattiti parlamentari e sono tenute in grande considerazione dalle istituzioni comunitarie e dai mercati finanziari. L'elevatissimo contenzioso costituzionale e i forti attriti tra Stato, Regioni e Enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in Italia in occasione della manovra finanziaria, nel confronto con l'esperienza spagnola e tedesca sembrerebbero dimostrare come, anche nel nostro Paese e soprattutto nell'attuale fase di transizione (e nelle more della istituzione di un futuro Senato federale), possa ritenersi fondamentale l'introduzione di un organo di questo tipo.

Una seconda parte del disegno di legge riguarda l'assetto della finanza delle Province e dei Comuni, e in particolare il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni (alle quali, secondo la Costituzione, è affidata in materia una competenza legislativa concorrente). La scelta operata è quella di configurare un assetto della finanza comunale dove viene attribuito un ruolo importante alle Regioni nel delineare schemi concreti di coordinamento della finanza dei Comuni, nel rispetto – per quanto riguarda la perequazione – dei criteri generali fissati nel disegno di legge di delega, che costruiscono quindi una opportuna garanzia per gli Enti locali.

Riguardo alle fonti di finanziamento degli Enti locali, si prevede che sia lo Stato a individuare i tributi propri dei Comuni e delle province; definirne i presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilirne le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale. Il recente confronto con i Comuni sembra destinato a condurre alla prefigurazione di un importante tributo locale, probabilmente assiso sui patrimoni immobiliari e istituito dalla legge statale, nel quale concentrare le altre forme impositive sugli immobili oggi sparse in altre imposte erariali. In questo modo anche la perequazione locale affidata alle Regioni diventerebbe una scelta meno traumatica per gli Enti locali.

Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, in ogni caso si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale. In questo modo il finanziamento per gli Enti locali delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse implicate avviene in base alla capacità fiscale e al costo standard ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo. Gli Enti locali, in ogni caso, dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, nonché di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi. Agli Enti locali, inoltre, si riconosce, nel rispetto delle normative di settore, una piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Infine viene disciplinato il coordinamento tra i diversi livelli di governo prevedendo che i decreti legislativi introducano alcune soluzioni innovative come quella di rendere evidente l'ordine della graduatoria delle capacità fiscali; che le Regioni, al fine del raggiungimento degli obiettivi sui saldi finanza pubblica, possano adattare, previa concertazione con le proprie autonomie, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli Enti locali in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie. Al fine di evitare misure che spesso hanno comportato un'indistinta compressione dell'autonomia di spesa per tutti gli enti a prescindere dalla qualità della gestione, viene previsto, inoltre, a favore degli enti più virtuosi un sistema premiante mentre agli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi viene fatto divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali. Sono previsti, inoltre, meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali.

Riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni si prevede una delega diretta a garantire adeguate forme di collaborazione delle Regioni con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali. In questo modo, anche nel combinato disposto con il principio di territorialità, si prefigura una importante riforma diretta a consentire la diretta imputazione dei gettiti alle realtà istituzionali del territorio, che viene infine valorizzato anche attraverso la delega per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio.