



Analisi del Disegno di Legge AS n. 1117 di “attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

Come si sostiene ormai da circa vent'anni, da quando, cioè, si è iniziato a discutere di riformare lo Stato in senso federale, accanto a questo concetto si associa, sempre, quello di un fisco federale o, in altri termini, del **federalismo fiscale**. La fiscalità è, senza ombra di dubbio, uno degli elementi di maggior importanza quando si sta costruendo un modello nuovo di Stato, non più caratterizzato dal centralismo e dalla burocrazia ma dalla sussidiarietà e dalla crescita di importanza di tutto il mondo delle autonomie locali.

La riforma federale, quindi la realizzazione concreta di un vero federalismo, è il presupposto imprescindibile per cambiare davvero il Paese; per renderlo più snello, più efficiente, più competitivo. La riforma in senso federale dello Stato rappresenta lo snodo fondamentale da cui, poi, dovrebbero partire tutte le altre riforme, che dovranno mutare l'assetto politico ed istituzionale del Paese. Il federalismo, infatti, distribuendo il potere tra vari centri, avvicina direttamente il cittadino alle scelte della politica, rendendolo più responsabile; crea maggiore senso civico, come dimostrato da vari studi, porta maggiore pluralismo ed avanzamento civile. E poi, non dobbiamo dimenticare, è dalla riforma federale che si diramano tutti i settori della vita quotidiana, ovvero tutta la realizzazione di politiche pubbliche di cui il singolo cittadino necessita, come la scuola, il lavoro, la sanità, la sicurezza, la disoccupazione, la previdenza sociale, **il fisco**, ecc.

Il fisco, dunque. Nei vari esempi di Stati federali oggi esistenti nel mondo, si rileva la presenza di una capacità impositiva delle entità che compongono la federazione. Questo, in sostanza, è fondamentale affinché ciascun territorio mantenga le proprie peculiarità e dia risposte alle esigenze che giungono dalla propria cittadinanza. Vi è, quindi, un nesso imprescindibile tra le funzioni attribuite a ciascun ente e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio.

In questo contesto, quello che la Lega Nord intende far passare come principio-guida (essendo la sostanza stessa del *federalismo* fiscale) è che le risorse fiscali restino sul territorio dove sono prodotte, salvo, ovviamente, una quota parte da destinare al Governo centrale per le questioni generali e per la solidarietà interregionale. È questo il principio cardine su cui sono costruiti tutti i sistemi di federalismo fiscale presenti nel mondo. È questa l'essenza del federalismo.

Cosa la Lega Nord intende per federalismo fiscale.

Sul federalismo fiscale, ormai, si è aperto un ampio dibattito. E in questa selva di voci – tra favorevoli e contrari – c'è chi, come il nostro Movimento, ritiene il federalismo fiscale la strada giusta per far ripartire il Paese (dal punto di vista della competitività economica) e per dare, finalmente, quello sviluppo economico e sociale atteso dal Mezzogiorno. Dall'altra parte, invece, vi sono – per essere chiari – le voci critiche, contrarie al federalismo fiscale, come ad esempio quella dell'ex Presidente della Camera, Casini. Il quale ha chiesto, esplicitamente, di: *“mettere un grande stop al federalismo: in queste condizioni è un rischio per il Paese”*.

Infatti, bisogna considerare anche gli ostacoli all'avvento di un effettivo sistema di federalismo fiscale, visto che lo stesso – molto spesso – viene considerato come un “abbaglio” o, per essere più precisi, una minaccia per l'unità nazionale. È proprio come scritto, in un passaggio, nella relazione introduttiva all'articolato del Disegno di Legge (AS 1117): *“il tema del federalismo fiscale è stato trattato in modo strumentale, prospettando l'esplosione della spesa pubblica, l'aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese”*. Come è evidente, niente di tutto questo avverrà una volta realizzato il federalismo fiscale che rappresenterà, anche e soprattutto per il Mezzogiorno, il momento di riscatto economico e sociale da tanto tempo (troppo, ormai) atteso.

Per la Lega Nord federalismo fiscale è sinonimo di responsabilizzazione nella spesa pubblica, di aumento dell'efficienza nei servizi resi, di maggior trasparenza e vicinanza tra i cittadini e gli amministratori della cosa pubblica. A nostro modo di vedere, significa che le risorse debbano restare nel territorio che le ha prodotte (principio ripetuto più volte nel Disegno di Legge, riscontrabile nei principi della **territorialità dell'imposta** e dell'**autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo**); significa che non dovranno essere introdotte ulteriori imposte e nuovi tributi; significa che verranno premiati gli enti virtuosi (senza dover ancora una volta ripianare deficit di bilancio e buchi di bilancio in Regioni ed Enti Locali); significa il rispetto della norma costituzionale in base alla quale è riconosciuta pari dignità a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; significa che la **perequazione** non potrà esaurirsi in un sistema premiante per gli enti che, storicamente, hanno male impiegato le risorse e hanno letteralmente sprecato soldi pubblici (cioè, hanno sprecato i soldi dei cittadini).

Dalla riforma del Titolo V alla necessità dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

All'aumento di competenze legislative ed amministrative agli enti decentrati (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni ecc.) deve corrispondere, come principio parallelo, il dotare gli enti sub-statali dei mezzi finanziari sufficienti affinché gli stessi possano svolgere, in completa autonomia, le loro funzioni.

Dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3 del 2001), un completamento del processo riformatore appare quantomeno urgente. Soprattutto dal punto di vista fiscal-finanziario. Per giungere ad un sistema equilibrato e, quindi, ad un sistema fiscale federale, occorre, necessariamente, conciliare tre principi, garantiti dalla Costituzione repubblicana: *autonomia* finanziaria di Regioni ed Enti Locali (come sancito, appunto, dall'articolo 119, 1° comma della Costituzione); la *perequazione*, creata appositamente per riequilibrare situazioni di svantaggio economico-sociale (vedi Regioni del Mezzogiorno) e che il nostro Movimento intende attuare concretamente; la *sostenibilità* dei conti pubblici.

Il Disegno di Legge delega in esame (AS 1117) ha la finalità di arrivare, definitivamente, all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Dal 2001, infatti, con la Riforma del Titolo V della Costituzione, il federalismo fiscale non ha avuto ancora concreta applicazione attraverso una Legge ordinaria. Mentre nel frattempo, in questi 7 anni, la presa di coscienza della ineluttabilità della

riforma federale dello Stato e del federalismo fiscale è cresciuta sempre di più, addirittura in maniera trasversale – seppur con idee e prese di posizione a volte diverse – in tutta la classe politica del Paese.

Solo che, nonostante le riforme realizzate – dal punto di vista costituzionale ed amministrativo – il nostro sistema ha continuato a fondarsi su una finanza regionale e locale in gran parte derivata, cioè dipendente dal bilancio statale.

Il federalismo fiscale, invece, si basa su presupposti alquanto diversi. Si basa, infatti, sul godimento di un'effettiva autonomia di entrata e di spesa, grazie alle quali gli enti territoriali saranno in grado di porre in essere politiche pubbliche efficaci, in una posizione di reale indipendenza dalle scelte e dai condizionamenti del Governo centrale, pur nel quadro della programmazione nazionale.

Nonostante le critiche rivolte al federalismo fiscale, spesso in maniera pregiudiziale ed ideologica, per lo più provenienti dalle opposizioni parlamentari, questa riforma è davvero l'unica in grado di rimettere in ordine, finalmente, la spesa pubblica nel nostro Paese e, allo stesso tempo, di far uscire il nostro sistema economico-produttivo dall'immobilismo in cui si trova. Anche e soprattutto oggi, dopo la crisi finanziaria globale che ha colpito tutti indiscriminatamente.

In merito al processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è necessario ricordare come anche la Corte Costituzionale sia intervenuta, in più di una circostanza (con proprie sentenze espresse), affermando il principio della ineluttabilità del federalismo fiscale e, quindi, del dovere – da parte del legislatore statale – di intervenire direttamente per realizzare, compiutamente, quello che è, a tutti gli effetti, un dettame costituzionale. Ricordiamo, ad esempio, la Sentenza n. 370 del 2003, in cui si afferma: *“appare evidente che l'attuazione del federalismo fiscale sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione”*.

Necessariamente, come già detto più volte, in un qualunque sistema federale le entità territoriali sub-statali devono poter disporre di proprie risorse finanziarie, così da dare i giusti servizi alle proprie comunità.

In questo contesto, come è del tutto evidente, non mancherà, certamente, la solidarietà interregionale tra le aree più avanzate con quelle più povere. La perequazione finanziaria (prevista direttamente dall'articolo 119 terzo comma della Costituzione) verrà, quindi, realizzata attraverso i **trasferimenti perequativi** che andranno effettuati prelevandoli da un apposito fondo istituito con Legge dello Stato, privo di vincoli di destinazione e finalizzato ad aiutare (utilizziamo pure questo verbo) i territori con minore capacità fiscale per abitante.

E fondamentale, tanto che a seconda della sua effettiva e corretta applicazione l'impianto complessivo del Disegno di Legge risulterà efficace o meno, è proprio **la perequazione**. Perequazione che – come scritto nella relazione introduttiva al Disegno di Legge – è diretta a coniugare l'inderogabile principio costituzionale di solidarietà con l'altrettanto significativo principio costituzionale della buona amministrazione.

E finalmente il Governo, come promesso in campagna elettorale (vedi anche il programma elettorale del *Popolo della Libertà*), nel corso del Consiglio dei Ministri del 3 ottobre scorso ha approvato, in via definitiva, il Disegno di Legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (federalismo fiscale), trasmesso al Senato della Repubblica (AS 1117), per iniziare il proprio *iter* legislativo. Cammino iniziato nei giorni scorsi con le Audizioni nell'ambito della *“Indagine conoscitiva sui Disegni di Legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale”* (Senato della Repubblica Commissioni riunite: 1a Affari costituzionali, 5a Bilancio e 6a Finanze e tesoro).

Alcuni passaggi importanti dell'AS 1117 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

Articolo 1

Questo articolo concerne l’ambito di intervento del Disegno di Legge. Più precisamente si scrive chiaramente che il testo normativo ha come scopo di dare attuazione all’articolo 119 della Costituzione. Questo dopo che sono passati ben 7 anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione.

In questo articolo si evidenzia, immediatamente, il rispetto dei principi di **solidarietà e coesione sociale**.

L’ultima frase del comma 1, inoltre, esplicita il fatto che si attribuirà un proprio patrimonio ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni.

Articolo 2

In questo articolo vengono evidenziate le finalità del Disegno di Legge, ovvero a che cosa si vuole arrivare approvandolo.

Come già evidenziato, nell’articolato in oggetto vengono inseriti alcuni importanti principi, a cui poi, quando si scriveranno i Decreti Legislativi attuativi, bisognerà conformarsi. Vengono, proprio in questo articolo, chiariti quali sono questi principi e criteri direttivi. Tra questi troviamo:

- autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
- superamento graduale del criterio della spesa storica a favore:
 - 1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali;
 - 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale;
- tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa;
- **semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell’amministrazione dei tributi**, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell’attività di contrasto all’evasione e all’elusione fiscale;

In merito a quest’ultimo punto (ovvero, *coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell’attività di contrasto all’evasione e all’elusione fiscale*), è importante sottolineare come sia prassi ormai consolidata che i Comuni partecipino, in maniera attiva, ed in stretta collaborazione con il Fisco, alle azioni per contrastare il fenomeno dell’evasione fiscale. Ed il modo utilizzato per spingere i Comuni in queste azioni è di prevedere, come incentivo, il trattenimento nelle casse comunali del 30% del gettito recuperato.

Infatti, nel Decreto-Legge n. 112 del 2008, il cosiddetto decreto fiscale di questa estate (anticipo di Manovra economica e finanziaria sull’arco temporale di tre anni), e convertito dalla Legge n. 133 del 6 agosto 2008, è scritto – all’articolo 83 comma 28 *sexies* – che gli Enti Locali *accedono ai dati e alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell’Agenzia delle entrate*. In sostanza, questo comma ha lo scopo di attuare le disposizioni recate dalla Legge Finanziaria per il 2008, in materia di affidamento a terzi del servizio di riscossione dei tributi di Comuni e Province (articolo 1, comma 225 della legge n. 244 del 2007).

Articolo 5

L'articolo 5 riguarda la cosiddetta fiscalità regionale. Quanto scritto in questo articolo, infatti, stabilisce che le Regioni dispongano di tributi propri e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

La lettera b) fissa in modo esplicito quelli che sono da intendersi come **tributi delle Regioni**, vale a dire:

1. i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi dello Stato e il cui gettito viene attribuito alle Regioni;
2. le aliquote riservate alle Regioni (sulle basi imponibili dei tributi erariali);
3. tributi propri istituiti dalle Regioni, in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Articolo 7

Questo articolo prevede il concetto di perequazione a favore delle Regioni.

In particolare, la lettera a) istituisce un fondo perequativo (per la perequazione) per le Regioni con minore capacità fiscale pro-capite. Con questo, in sostanza, si va a recepire, direttamente, un principio scritto nella Costituzione che, proprio al terzo comma dell'articolo 119, per maggior precisione, recita: "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. [...]".

Si fa, poi, una distinzione, tra spese "essenziali", quelle legate al finanziamento delle materie riconducibili all'art. 117, secondo comma (competenza esclusiva dello Stato), lettera m), e cioè: *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

E spese "non essenziali", alimentate da una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Altro passaggio importante, utile sempre per smontare le accuse mosse al Disegno di Legge di creare un "federalismo disgregativo", è quanto contenuto nella lettera b):

"applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante *senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale*".

Un principio, questo, sacrosanto e necessario (il passaggio sottolineato sopra). Su questo, risultano utili le parole pronunciate dal Ministro Calderoli: *"Questa perequazione viene attuata attraverso un fondo perequativo, che ovviamente va a vantaggio delle aree a minore capacità fiscale e a cui contribuiscono le aree maggiormente sviluppate. Relativamente alle funzioni non fondamentali, abbiamo pensato a una perequazione fiscale, cioè a un riallineamento della capacità fiscale pro capite di ciascuna regione, in modo da ridurre le distanze tra le varie regioni, senza arrivare a un'inversione dell'ordine con cui si presentano in prima battuta"* (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica XVI Legislatura – Commissione parlamentare per le questioni regionali, Seduta del 22/7/2008 – Audizione del Ministro per la Semplificazione Normativa, Roberto Calderoli).

Articolo 8

Anche in questo articolo si trovano concetti importanti. Uno di questi è scritto al comma 1, lettera a) che afferma: "cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato". Questo per quanto concerne il finanziamento delle materie trasferite alle Regioni, per quelle di loro competenza legislativa, in base all'articolo 117 terzo e quarto comma della Costituzione.

Ricordiamo che il terzo comma comprende le cosiddette materie concorrenti, il quarto, invece, la cosiddette materie residuali (articolo 117 della Costituzione), ovvero: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

In sostanza, si procede lungo la strada della interruzione dei trasferimenti dallo Stato, cercando, quindi, di dare **autonomia** e **responsabilità finanziaria** alle Regioni e al mondo delle autonomie locali.

Articolo 11

L'articolo in questione, invece, tratta del riparto dei fondi perequativi per gli Enti Locali. A questo proposito, occorre sottolineare come nel bilancio di ogni Regione (comma 1) verranno istituiti due fondi: uno per i Comuni, l'altro per le Province.

In questo caso, però, è importante sottolineare come nel corso dell'indagine conoscitiva svolta presso il Senato della Repubblica dalle Commissioni riunite 1a (Affari costituzionali), 5a (Bilancio) e 6a (Finanze e tesoro) sui Disegni di Legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, è stata sollevata – dal Prof. Cerulli Irelli (terza Seduta – 12 Novembre 2008) una questione, tanto che lo stesso ha posto una domanda: *“A questo proposito chiedo ai Ministri presenti di chiarirci se la gestione di questo fondo, quindi l'applicazione dei suddetti criteri, dovranno essere effettuate, caso per caso, per ogni singola Provincia e Comune, dalla Regione, sia pure in base a criteri stabiliti dallo Stato o, viceversa, se sarà quest'ultimo ad attribuire direttamente le somme a titolo perequativo ai Comuni ed alle Province”*.

La risposta del Ministro Calderoli, presente alla seduta è stata che spetterà allo Stato attribuire direttamente le somme di questi fondi.

Per concludere

Ad ogni modo, nel Disegno di Legge, che è sempre e comunque una delega e in cui compaiono criteri e principi da seguire per l'emanazione dei futuri Decreti, si cerca di definire – in maniera chiara – come, nel futuro, bisognerà giungere, pena la mancata realizzazione di un sistema di federalismo fiscale, alla **correlazione tra il prelievo fiscale e le funzioni esercitate**. In altri termini, è doveroso arrivare – con il tempo, ovviamente – ad un rapporto diretto tra il prelievo fiscale sul territorio ed i benefici ad esso legati. Al prelievo fiscale deve corrispondere, quindi, un servizio efficiente per il cittadino, che paga, appunto, le tasse per ottenere dei servizi. Questo è federalismo fiscale.

Un importante principio presente nel testo, infine, cosa che invece non accadeva con il Disegno di Legge presentato sull'argomento dal Governo Prodi (AC 3100 – XV Legislatura), è la **territorialità dell'imposta**. Altro concetto fondamentale e imprescindibile per qualunque processo di costruzione di una finanza autonoma per le Regioni e gli Enti Locali.

Come risulta chiaro ed evidente, comunque, la realizzazione effettiva degli intenti del Disegno di Legge avverrà solo con l'emanazione dei decreti legislativi attuativi: un passaggio fondamentale, per la concreta trasformazione del sistema fiscale in fisco federale.

Dopo anni spesi in dibattiti, discussioni, analisi e studi, finalmente il federalismo fiscale sta per diventare realtà. E questo grazie solo alla forza propulsiva di pungolo e stimolo della Lega Nord all'interno del Governo. Il federalismo “incompiuto”, sia fiscale che istituzionale, sta per cambiare aggettivo: da incompiuto a realizzato.

Milano, 21 Novembre 2008

Roberto Marraccini
Settore Affari Istituzionali