

Breve analisi del DDL delega di attuazione dell'articolo 119 Costituzione (testo approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 3 ottobre 2008)

Dopo lunghe discussioni, prese di posizioni, scambi di idee e contrasti, è finalmente stato approvato, in via definitiva dal *CdM* (Consiglio dei Ministri), lo scorso 3 ottobre, il Disegno di Legge delega sull'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'articolo 119 della Costituzione.

Il testo in oggetto, dopo aver ottenuto il parere della Conferenza Unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali), è tornato – dopo una prima lettura preliminare (11 settembre 2008) – in Consiglio dei Ministri che ha dato il via libera definito al Disegno di Legge. Ora il Disegno di Legge inizierà il consueto cammino legislativo che lo porterà a divenire Legge. E l'*iter* legislativo partirà dal Senato della Repubblica.

Leggendo il testo, si nota subito come nel primo articolo – con questo rimuovendo i dubbi su una ipotetica spaccatura tra il Nord ed il Sud del Paese che il federalismo fiscale porterebbe – si scriva, in maniera chiara, che la Legge debba rispettare i principi di **solidarietà** e di **coesione sociale**.

È del tutto logico che trasformare il sistema tributario del nostro Paese e renderlo aderente alla svolta federalista che si sta dando all'assetto dello Stato è un processo complicato, lento e difficoltoso. Ma è l'unico modo, come tra l'altro la Lega Nord ripete da circa vent'anni, per far uscire il Paese dall'immobilismo e dalla mancanza di crescita e per rimettere, finalmente, in riga la spesa pubblica. Su questo tema, infatti, il nostro Paese continua a dare segni di scarsa vitalità, visto il livello – abnorme – della spesa pubblica: nel 2006, ad esempio, le spese delle pubbliche amministrazioni hanno superato il livello del 50% del PIL. Una cifra, come è evidente, spropositata.

Entriamo ora, comunque, più propriamente nel merito del testo, che si struttura su alcuni punti fondamentali. Innanzitutto, bisogna rilevare come il perno fondamentale su cui si fonda tutto l'impianto dello schema di Disegno di Legge è la previsione, in prospettiva, del passaggio dal cosiddetto *costo storico* al cosiddetto *costo standard*, nel finanziamento dei servizi pubblici essenziali. È, infatti, scritto – all'articolo 2, relativo all'oggetto e alle finalità del Disegno di Legge – che i Decreti Legislativi successivi, e che verranno emanati, devono essere informati ad una serie di principi, tra cui, alla lettera c) compare il “*superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica [..]*”.

La spesa, quindi, non dovrà più avvenire a piè di lista. Il criterio della **spesa storica**, quanto – cioè – le istituzioni hanno potuto spendere fino ad oggi, è solo la premessa, visto e considerato che la vera rivoluzione è quella di passare dal criterio della spesa storica a quella standard. Nel tempo, pertanto, il fabbisogno standard andrà a sostituire la spesa storica e sarà finanziato da una compartecipazione alla fiscalità generale. È, quindi, necessario interrompere quel circolo vizioso che vede, continuamente, trasferire soldi in direzione di centri decisionali inefficienti (vedi il caso del ripiano dei deficit sanitari di alcune Regioni, una cifra che con un provvedimento normativo del giugno 2007 e la Finanziaria per il 2008 ha toccato complessivamente la cifra di 12,1 miliardi di euro). Perché è del tutto evidente che 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, favorendo, dunque, una politica dell'**inefficienza**.

In assenza di un vero federalismo fiscale non è possibile attivare meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali e non si potrà favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro controllabilità. L'attuazione del federalismo fiscale diventa, quindi, l'unica strada per rendere più virtuosa la spesa pubblica e conseguentemente diminuire il carico fiscale sui cittadini/contribuenti.

Un vero e serio federalismo fiscale si fonda, inoltre, sul mantenimento *in loco* di una certa parte di tasse versate dai cittadini che abitano in quel territorio. Inoltre, cosa che purtroppo larga parte della classe politica italiana non ha ancora compreso, il principio federalista presuppone la competizione.

In altre parole, per essere tale il federalismo deve essere competitivo. Solo con la competizione e la concorrenza è possibile generare comportamenti amministrativi – dal lato delle entrate e delle spese – virtuosi, che portino a generare servizi efficienti per i cittadini. E questo è quanto emerge dallo schema di Disegno di Legge, impostato sia sulla responsabilità dei singoli amministratori, sia sull'efficienza dei servizi da rendere ai cittadini. Il **federalismo competitivo** nasce proprio dal desiderio di vedere rafforzata la diversità nell'unità e di poter attribuire in modo chiaro la responsabilità conseguente alle decisioni prese dai governi (centrali e locali). La competizione, dunque, come principio economico, che dovrà portare al sistema complessivo la massima efficacia ed efficienza attraverso il miglioramento del valore della prestazione dei suoi singoli componenti e che verrà applicata, quindi, ad ogni unità del contesto federale. Ma ciò non significa, ovviamente, far venire meno le ragioni della perequazione per le aree più svantaggiate del Paese, da realizzarsi utilizzando il fondo perequativo, regolato espressamente – lo vedremo più avanti – dall'articolo 7 dello schema di Disegno di Legge.

Smentendo, poi, coloro che temono che realizzare il federalismo fiscale comporti, come conseguenza diretta, l'innalzamento indiscriminato della pressione fiscale a livello locale (facendo così sfumare l'intento del federalismo fiscale), compare – sempre all'articolo 2 secondo comma – la lettera u): *“riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali [...]”*. Sempre, poi, all'articolo 2, secondo comma, lettera e) è scritto esplicitamente – a maggior dimostrazione di quanto stiamo dicendo – che ci sarà: *“esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale”*. Inoltre, all'articolo 21 secondo comma, è scritto alla lettera a):

*a) le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una **riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo**.*

Un altro importante principio scritto nero su bianco all'interno del testo è quanto previsto, sempre dall'articolo 2, seconda comma, lettera f), vale a dire: *“tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza responsabilità finanziaria e amministrativa”*. Anche in questo passaggio, come è evidente, viene accolta un'idea fortemente voluta dal nostro Movimento, vale a dire il legare direttamente quanto un'amministrazione riesce a fornire alla propria cittadinanza, in termini di servizi resi, con la piena coscienza del dover poi rispondere direttamente – attraverso la **responsabilizzazione** – del proprio operato. Più avanti, sempre per rafforzare la piena accettazione del principio di responsabilità si legge (anche in questo caso ci troviamo all'articolo 2 secondo comma):

*“ [...] n) **premieria** dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di **meccanismi sanzionatori** per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari [...]”*
[...]

s) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa [...]”.

Di rilievo è anche quanto previsto all'articolo 7 del DDL delega. È, infatti, questo, l'articolo relativo alla composizione (in sostanza, come verrà creato) ed al riparto del cosiddetto **fondo perequativo** (in attuazione di quanto previsto dall'articolo 119 terzo comma della Costituzione). In sostanza, attuando direttamente il dettato costituzionale, si dà rilievo al procedimento dell'aiuto per i territori con minori capacità fiscale per abitante, ma, e qui è la novità sostanziale, lo si disciplina con una Legge, con la conseguenza, quindi, di portare anche ad un maggiore controllo sui trasferimenti alle Regioni più svantaggiate. In altri termini, è giusta la solidarietà e la coesione

sociale (come scritto nell'articolo 1 del testo), ma che siano finalizzate a creare uno sviluppo vero per la aree più svantaggiate del Paese: solidarietà utile e non più assistenzialismo fine a sé stesso.

All'articolo 15, primo comma, lettera d), si accoglie – sostanzialmente ed in maniera chiara – il principio della responsabilizzazione, già toccato, in altre forme, più sopra (vedi articolo 2 del Disegno di Legge). In questo punto del testo, si giunge, apertamente, a prevedere “*meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari*” con la possibilità di giungere alla “*individuazione dei casi di inleggibilità nei confronti degli amministratori locali responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario*” (situazione regolata dall'articolo 244 del Decreto Legislativo n. 267/2000, **Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali**).

Invece, all'articolo 19, comma 1, lettera b), si parla esplicitamente di: “**definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione**”. In questo caso, quindi, è da rilevare l'intento chiaro – e che sicuramente porterà benefici diretti – di coinvolgere gli Enti Locali, tra cui i Comuni, nella lotta contro l'evasione fiscale, dando la possibilità agli stessi di trattenere, una volta recuperata una certa quota di evasione, una percentuale della stessa.

Da segnalare, infine, anche in questo caso accogliendo quanto chiedono da tempo le Regioni a Statuto ordinario, che l'articolo 20 – sul coordinamento delle finanze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome – prevede un principio sacrosanto, che prima non esisteva, e cioè: “*Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti [...]*”.

Federalismo come gestione più efficiente delle risorse.

Il federalismo, quindi, e come si nota chiaramente leggendo il Disegno di Legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, non significa spaccatura del Paese e contrapposizione netta tra Regioni avanzate e Regioni meno progredite; non significa divisione e conflittualità, ma gestione più equilibrata delle risorse, per avere più denaro a disposizione per fare funzionare meglio i servizi da rendere ai cittadini.

Il punto è, allora, arrivare ad una tendenziale correlazione tra il prelievo fiscale ed il beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio (principio richiamato più volte nel Disegno di Legge), in modo da favorire la corrispondenza tra la responsabilità finanziaria e la responsabilità amministrativa.

L'ICI non verrà reintrodotta. Quello che serve è arrivare all'autonomia fiscale per i Comuni.

Consideriamo, infine, un'altra questione, sollevata, da alcuni amministratori locali: quella che ha riguardato il provvedimento di soppressione dell'ICI. Molti Sindaci continuano a lamentare il fatto che senza l'ICI (considerata, secondo loro, una vera tassa federalista) incorreranno in serie difficoltà nel continuare ad erogare i servizi ai cittadini delle proprie comunità, tanto che affermano che l'eliminazione di questa imposta (sulla prima casa) è stato un errore. A questo proposito, poi, si è paventata la reintroduzione di questa tassa soppressa, sotto altre vesti, all'interno del testo del

Disegno di Legge sul federalismo fiscale. Invece, e questo nuovamente per smentire queste voci, nel Disegno di Legge sul federalismo fiscale, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri del 3 ottobre scorso, non compare alcuna imposta comunale sui servizi o alcuna generica imposizione tributaria comunale sugli immobili. Occorre, a questo proposito, citare solamente le parole pronunciate dal Ministro delle Riforme per il Federalismo, Umberto Bossi, su questa vicenda: “*L’ICI oggi non c’è più e non sarà rimessa mai più. Perché una tassa sulla casa, cioè sulla proprietà e non sul reddito, è una cosa ingiusta*”.

Certamente, qualcuno potrebbe rilevare che **il patrimonio immobiliare** è oggetto della finanza locale in molte parti d’Europa. Ma attenzione, c’è una differenza sostanziale con il nostro Paese. Infatti, negli altri Paesi la percentuale dei proprietari di casa non è molto elevata. In Italia, al contrario, i proprietari di casa formano la cifra ragguardevole del 90%. Nel nostro Paese, come è chiaro, la casa di abitazione è un fondo oltre che di ricchezza, anche soprattutto di sicurezza sociale.

Conclusioni

Un concetto importante e che, giustamente, viene recepito nel testo, nella piena accettazione del principio dell’autonomia di entrata e di spesa (1° comma dell’articolo 119 della Costituzione), è la previsione, all’articolo 5, che le Regioni debbano, con la costruzione di un sistema fiscale federale, disporre dei tributi e delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali che permettano loro di coprire le spese per l’esercizio delle loro funzioni legislative esclusive (materie di competenza residuale) e delle cosiddette materie concorrenti: autonomia fiscale per realizzare la piena responsabilizzazione delle classi dirigenti.

Come è evidente, quindi, tutto questo rappresenta un vero e proprio passo in avanti verso la piena e definitiva autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti Locali. Il giusto modo, dunque, per dare attuazione, finalmente, al tanto decantato principio costituzionale che pone lo Stato nelle condizioni di adeguare la propria legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento (articolo 5 della Costituzione). Senza la completa realizzazione del federalismo fiscale lo Stato non si modifica nel suo assetto, dopo la ristrutturazione avvenuta, prima con il cosiddetto *federalismo amministrativo* (Leggi Bassanini sul decentramento delle funzioni amministrative agli Enti Locali) e poi con la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale n. 3 del 2001).

Il federalismo fiscale è una riforma di fondamentale importanza. Il Paese si sta lentamente ma sempre più convintamente trasformando in uno Stato federale, e questo è un fatto storico, senza precedenti. La condivisione che questo profondo cambiamento istituzionale e culturale sta ottenendo è la dimostrazione che in questi anni molto è cambiato e che i dubbi sulla sua reale efficacia sono stati superati: il **federalismo fiscale** è ormai irrinunciabile per il Paese.

Quanto proposto nel Disegno di Legge, che presto arriverà in Parlamento, è un federalismo equilibrato, che tiene conto di tutte le Regioni – anche di quelle che hanno minore capacità economica – e di tutto il vasto mondo delle autonomie locali. È un federalismo fiscale utile a tutti e che non penalizza nessuno. Viene chiesta maggiore responsabilità da parte di tutti e, come ripetuto più volte, si fa riferimento al *costo standard* dei servizi e non più alla spesa storica, oltre, ovviamente, al principio di perequazione. È, in sostanza, un federalismo equilibrato.

Come è evidente, ci vorrà del tempo prima che il federalismo diventi pienamente la nuova veste dello Stato. Ma questo è il cammino che si è deciso di percorrere. Ed è ora giunto il momento di raggiungere, finalmente, il traguardo.

Milano, 8 Ottobre 2008

Roberto Marraccini