

Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato

di Mario Vanni

Questa breve nota intende soffermarsi su un profilo specifico dell'AC 2105 *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”*: l'imposizione, da parte dello Stato, di tetti massimi entro i quali potrà svilupparsi l'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali ⁽¹⁾. Tale profilo, a parere di chi scrive, rischia di limitare fortemente la capacità di questa attesissima riforma legislativa di raggiungere i suoi obiettivi, esplicitati negli artt. 1 e 2 dell'AC 2105 e per i quali da anni la questione del federalismo fiscale è posta al centro del dibattito politico e istituzionale italiano.

L'art. 1 dell'AC 2105 afferma che la finalità ultima di tutto il complesso intervento normativo che si intende realizzare consiste nel *“garantire la responsabilizzazione di tutti i livelli di governo coinvolti e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”*.

Il federalismo fiscale appare quindi, innanzitutto, uno strumento istituzionale con cui dar vita a nuovi meccanismi di responsabilità politica, attraverso la costruzione di un nuovo sistema fiscale, ispirato al modello – astratto – per cui lo Stato deve garantire, anche attraverso il ricorso alla perequazione finanziaria, soltanto i livelli minimi ed essenziali delle prestazioni sociali e delle funzioni fondamentali da offrire su tutto il ter-

(1) Si vedano a tal proposito: l'art. 7, comma 1, lett. *c*), che prevede che *“le Regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale”*; l'art.12, comma 1, lett. *h*), che prevede che *“gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi”*; l'art. 26, comma 2, lettera *c*), che afferma, quale clausola generale, che *“sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva”*.

ritorio, mentre per tutte le restanti spese le amministrazioni - regionali, Provinciali e comunali - devono ricorrere a risorse proprie, e cioè alla tassazione dei propri elettori: questo meccanismo, nelle intenzioni dei suoi sostenitori, potrebbe consentire di superare le più radicate e risalenti inefficienze della macchina pubblica italiana, costringendo le amministrazioni a contenere le spese e a ridurre le inefficienze, pena la necessità di “chiedere i soldi ai propri cittadini” e di doverne quindi rispondere al momento del voto.

Dunque, pur in presenza di molteplici profili di interesse istituzionale, il cuore costituzionale della riforma, punto fermo da cui impiantarne l'intera analisi, risiede nella responsabilità politica, intesa come presupposto necessario a garantire “*il controllo democratico degli elettori nei confronti degli eletti*” e dunque a favorire la democraticità della Repubblica. Alla luce di ciò appare necessario non fermarsi ai numeri, alle proiezioni e alle disposizioni sull'assetto finanziario (che invero riempiono un dibattito pubblico piuttosto vuoto di contenuti e caratterizzato da un approccio spesso meramente ragionieristico), ma occorre andare alla ricerca degli effetti che le varie soluzioni proposte possono avere proprio sui meccanismi di responsabilità politica, punto di partenza e di arrivo dell'intero processo di riforma e “metro” su cui misurarne, al di là di qualsiasi propaganda, la reale portata innovativa.

Nelle democrazie pluraliste il presupposto alla diffusione della responsabilità politica tra i diversi livelli di governo è il riconoscimento di una vera e piena autonomia politica agli enti territoriali diversi dallo Stato e più vicini al cittadino ⁽²⁾. In tema di federalismo fiscale, pertanto, riconoscere alle amministrazioni una piena autonomia finanziaria e - soprattutto - impositiva costituisce una sorta di *prius* logico per poterle rendere responsabili dei propri atti, delle proprie spese e delle proprie risorse dinanzi agli elettori.

Perché ciò accada - e qui sta il punto - occorre che lo Stato

(2) Sul legame tra responsabilità e autonomia politica si veda G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 74 ss., e G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig. pubb.*, Volume XIII, Utet, 1997, p. 296 ss.

faccia un passo indietro. Se si vuole “*garantire la responsabilizzazione di tutti i livelli di governo coinvolti e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*”, occorre che lo Stato rinunci ad imporre tetti massimi entro i quali può svolgersi l’autonomia tributaria dei diversi livelli di governo, limite sancito dall’art. 7, comma 1, lettera dell’AC 2105 per le Regioni, e dall’art. 12, comma 1, lettera *h*) per gli enti locali, completato infine dal vincolo generale (art. 26) per cui, al netto di tutto il complesso intervento normativo, la pressione fiscale complessiva non potrà comunque aumentare. La previsione di tetti massimi definiti dallo Stato, all’interno e sotto i quali dovrà svolgersi l’autonomia regionale e locale, rischia infatti di depotenziare fortemente la portata innovativa di tutta la riforma e di impedire il realizzarsi di nuovi meccanismi di responsabilità. Perché si instaurino nuovi meccanismi di responsabilità politica, occorre avere il coraggio di lasciare l’elettore “solo” dinnanzi ai rappresentanti che è chiamato a scegliere: a fronte dei soppressi trasferimenti statali, occorre lasciare le amministrazioni più vicine al territorio libere di tassare i propri cittadini per finanziare i servizi offerti, rendendo evidente agli occhi dell’elettore il rapporto tra prestazioni ricevute e tributi versati, mettendolo così nella condizione (e nella necessità) di punire le amministrazioni inefficienti e di premiare quelle più virtuose. Occorre che lo Stato rinunci a ripianare i disavanzi generati dalle amministrazioni più inefficienti (si pensi ai casi di Roma e Catania o ai “buchi” nella sanità della Regione Lazio), costringendole a far fronte con risorse proprie ai buchi di bilancio, tassando i propri cittadini e rispondendo a loro al momento del voto (cosa che non sarebbe naturalmente possibile in presenza di tetti d’incremento imposti dallo Stato). Occorre che lo Stato rinunci ad ogni atteggiamento paternalistico o protezionistico, volto a tutelare i cittadini *dai* propri rappresentanti, principio che sembra stare alla base dei tetti statali all’imposizione regionale e locale, così come all’avvenuta abolizione dell’ICI sulla prima casa, imposta locale cancellata dal decreto legge n. 93/2008 (e sostituita da trasferimenti statali, secondo lo schema tipico della finanza derivata) perché ritenu-

ta, forse con qualche interesse elettorale, un'ingiusta modalità di finanziamento degli enti locali a danno dei propri cittadini.

Perché si possano instaurare nuovi meccanismi di responsabilità e di buona amministrazione è necessario che lo Stato rinunci a questa "protezione interessata" dei cittadini *dalle* amministrazioni da loro elette; bisogna che venga meno per tutte le amministrazioni la possibilità di imputare le proprie disfunzioni alla carenza di risorse concesse dallo Stato, meccanismo fortemente deresponsabilizzante e tipico della finanza derivata italiana, che potrebbe riproporsi in presenza di stringenti tetti statali all'imposizione regionale e locale.

Occorre mettere i cittadini nella condizione di premiare i comportamenti virtuosi e di punire, con il voto, le amministrazioni che producono disavanzi e inefficienze: proprio il contrario di ciò che è sinora avvenuto in alcune delle zone più inefficienti del paese, dove talvolta è quasi preoccupante la stabilità del quadro politico locale, favorita dai ripiani dei disavanzi, garantiti dal centro, che spingono i cittadini a premiare e votare proprio quegli amministratori (inefficienti) che hanno prodotto disavanzi di bilancio ma avuto poi il merito di "ottenere" da Roma le risorse necessarie a coprire i "buchi", facendo pagare all'intera collettività nazionale le disfunzioni di quella amministrazione, con l'effetto di annacquare ogni possibile meccanismo di responsabilità tra eletti ed elettori ⁽³⁾.

L'AC 2105 contiene certamente l'apprezzabile sforzo di muovere verso il superamento del sistema della finanza derivata e del criterio della spesa storica, che hanno contribuito nei decenni a rendere l'Italia un paese dagli sprechi e dalle inefficienze patologiche, ma al posto di questo sembra delineare un modello di finanza pubblica che non garantisce comunque l'instaurarsi di nuovi meccanismi di responsabilità diffusa sul territorio.

Infatti, oltre alla previsione dei citati tetti massimi di incremento all'autonomia regionale e locale, il nascente sistema fi-

(3) Su questo tema, si veda il contributo di ROBERTO BIN, *Che ha di federale il federalismo fiscale?* in questo Fascicolo.

scale prevede che ai trasferimenti statali, che verranno soppressi, si dovrebbe sostituire non già un incremento significativo dello spazio riservato ai cd. "tributi propri" ⁽⁴⁾ – rispetto ai quali potrebbero costruirsi i citati meccanismi di responsabilità diffusa – bensì essenzialmente un aumento delle compartecipazioni e delle addizionali ai tributi erariali ⁽⁵⁾ (oltre al ricorso, ove necessario, al fondo perequativo), rispetto ai quali, come affermato dalla Corte costituzionale, trattandosi di tributi istituiti dalla legge dello Stato "la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle Regioni di legiferare su tale imposta" (sent. 397/2005 ⁽⁶⁾). Rispetto a

(4) Accogliendo qui la definizione di "tributo proprio" fornita dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 311, 297 e 296 del 2003; 431, 381 e 241 del 2004; 397 del 2005; 2 e 412 del 2006), che ha escluso che possano ritenersi tali i tributi istituiti da legge statale, ancorché il corrispondente gettito fosse destinato, anche integralmente, alle Regioni.

(5) Il finanziamento delle spese regionali è definito dall'art. 8, comma 1, lettera d), che prevede che le spese riconducibili ai livelli minimi ed essenziali, di cui alla lettera m), secondo comma, dell'art. 117 Cost. sono finanziate con il gettito di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'IRPEF o dell'addizionale regionale all'IRPEF e della compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del Fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi; soltanto per le "restanti spese", l'art. 8, comma 1, lett. e), prevede che "sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9". Il finanziamento delle spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali "sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'IRPEF, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo" (art. 12, comma 1, lettera b)). Il finanziamento delle spese delle Province, relative alle funzioni fondamentali, sono prioritariamente finanziate dal "gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale" (art. 12, comma 1, lettera c)).

(6) Nella sent. 397/2005 è dichiarata l'incostituzionalità di una norma regionale molisana nella parte in cui prevede l'aumento del "Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi", istituito con la legge dello Stato n. 549/2005, a far data dal 1° gennaio 2005, con l'argomento che "si tratta dunque di un tributo che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevi-

questi tributi, che nell'AC 2105 si configurano come il vero strumento di finanziamento di Regioni ed enti locali, coprendo di fatto circa l'80/90% delle spese totali delle Regioni ⁽⁷⁾ e almeno l'80% delle spese degli enti locali ⁽⁸⁾, lo Stato resterebbe comunque il "padrone dell'imposta", soggetto competente a definirne la consistenza e i limiti di incremento ammessi da parte di Regioni ed enti locali.

Il ruolo dei tributi propri sembra quindi rimanere, anche nel nuovo assetto, minoritario e residuale. L'autonomia impositiva degli enti locali appare infatti sostanzialmente limitata all'istituzione di un "tributo di scopo" (art. 12, comma 1, lett. *d*) ed *e*) dell'AC 2105) – connesso "*a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero al finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana*" o, per le sole Province, legato "*a particolari scopi istituzionali*" – di cui paiono incerti i confini e la reale possibile portata. Per le Regioni il discorso è diverso: è sì vero, infatti, che a queste è riconosciuta la possibilità di istituire tributi propri (art. 7, comma 1, lett. *b*)) ma, stante il divieto di doppia imposizione su un medesimo presupposto (art. 2, comma 2, lett. *r*)), ci vorrà fantasia ad individuare basi imponibili che non siano già assoggettate ad imposizione erariale e che non siano destinate alla fine della "*Tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi*", istituita dalla legge della Re-

no né l'attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale".

(7) Le spese riconducibili ai livelli minimi ed essenziali delle Regioni, ex art 117, comma 2, lettera *m*), Cost, sono infatti individuate dall'AC 2105 in quelle relative a "sanità, assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge" (art. 8, comma 3, dell'AC 2105). Tali spese, pur variando come consistenza da Regione a Regione, rappresentano circa l'80/90% dei bilanci delle Regioni (si vedano, a tal proposito, i bilanci 2008 della Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Campania).

(8) Le spese relative alle funzioni fondamentali degli enti locali, invece, sono quantificate in via transitoria (art. 20, comma 1, lett. *d*), dell'AC 2105) nell'80% delle spese complessive degli enti locali, in attesa della promulgazione dell'apposito d.d.l. sulle funzioni fondamentali degli enti locali, che dovrebbe definire in maniera chiara quali sono le funzioni fondamentali di Comuni e Province.

gione Veneto n. 30/1988 e successivamente abolita "in considerazione dell'esiguità dell'introito derivante in rapporto ai costi di gestione amministrativa" ⁽⁹⁾.

Si può dunque concludere rilevando che l'imposizione da parte dello Stato di tetti di incremento all'autonomia regionale e locale, assieme al ruolo secondario e recessivo che andranno di fatto a ricoprire i tributi propri nel nascente assetto fiscale, rischiano di depotenziare la portata innovativa di questa attesissima riforma. L'AC 2105 infatti, pur delineando il superamento del sistema della finanza derivata, sembra di fatto lasciare nelle mani dello Stato la "leva fiscale", rinunciando a distribuire realmente la responsabilità impositiva tra gli enti più vicini al cittadino, con ciò rischiando di compromettere lo sviluppo di nuovi, possibili, meccanismi di responsabilità diffusa, che costituirebbero – loro soli – il vero elemento rivoluzionario di questa riforma.

Da questo punto di vista vi è il rischio che su questo assetto si possa creare una sorta di convergenza: da una parte dello Stato, che non sembra voler rinunciare al controllo della leva fiscale come strumento per la gestione del consenso politico ed elettorale; dall'altra delle amministrazioni regionali e locali (specialmente quelle più inefficienti) che sembrano guardare con preoccupazione alla prospettiva di dover chiedere ai propri elettori, e non più a Roma, le risorse necessarie a finanziare i propri disavanzi e le proprie inefficienze.

(9) L'espressione è tratta dai lavori preparatori della legge della Regione Veneto n. 18/2002, che ha disposto, all'art. 5, l'eliminazione della tassa. Si noti come la "Tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi", è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, nella sent. 297/2003, (punto 3 del "Considerato in diritto), come uno dei pochi tributi propriamente "regionali" esistenti nel nostro ordinamento.