

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, limite sancito dall'art. 7, comma 1, lettera c) 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. 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 art. 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 territorio, 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. 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 dinnanzi agli elettori.

Perché ciò accada – e qui sta il punto – occorre che lo Stato 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 e sotto i quali dovrà svolgersi l’autonomia tributaria di regioni ed enti locali. 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, bisogna 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 D.L. n. 93/2008 (e sostituita da trasferimenti statali, secondo lo schema tipico della finanza derivata) perché ritenuta, 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.

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 nascento sistema fiscale prevede che ai trasferimenti statali, che verranno soppressi, si dovrebbe sostituire non già un incremento significativo dello spazio riservato ai c.d. "tributi propri" - rispetto ai quali potrebbero costruirsi i citati meccanismi di responsabilità diffusa - bensì essenzialmente un aumento delle compartecipazioni e delle addizionali ai tributi erariali (in particolare: per le regioni - art. 8, comma 1, lettera d) - si tratta di una riserva di aliquota sull'IRPEF, di un' addizionale all'IRPEF, di una compartecipazione all'IVA e, in via transitoria, del gettito dell'IRAP; per i comuni - art. 12, comma 1, lett. b) e c) - di una compartecipazione all'IVA, di una compartecipazione all'IRPEF e dell'imposta immobiliare con esclusione della prima casa; per le province, di non meglio precisati "tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma" e di una compartecipazione "ad un tributo erariale" non ancora definito), oltre al ricorso, ove necessario, al fondo perequativo. Rispetto a questi tributi, istituiti e disciplinati dalla legge dello Stato ancorché (parzialmente) destinati a regioni ed enti locali, la Corte costituzionale ha affermato che "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).

Dunque, riguardo a questi tributi, che nell'AC 2105 si configurano come il vero strumento di finanziamento di regioni ed enti locali - coprendo circa l'80/90% delle spese totali delle regioni e almeno l'80% delle spese degli enti locali - 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, c.1, lett. d) ed e)) - 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 Regione Veneto n. 30/1988 e successivamente abolita

(L.18/2002) in considerazione dell'esiguità dell'introito derivante in rapporto ai costi di gestione amministrativa.

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.

* Dottorando in diritto costituzionale presso l'Università di Ferrara