

“IL PUNTO SUL FEDERALISMO FISCALE” - RESOCONTO CONVEGNO

di Maria Cantarini

Il giorno 22 settembre 2008, presso l’Aula Magna “Galileo Galilei” dell’Università degli Studi di Padova, si è tenuto il convegno nazionale dal titolo: “Il punto sul federalismo fiscale”.

La giornata è stata suddivisa in due parti; la mattinata ha visto protagonisti illustri esperti della materia provenienti dal mondo accademico; il mondo politico ha invece animato la tavola rotonda nel pomeriggio. Al centro del dibattito, la bozza del disegno di legge delega sull’attuazione del federalismo fiscale, c.d. “bozza Calderoli”, approvata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri dello scorso 11 settembre 2008.

Gli interventi della mattina, dopo un breve saluto del Rettore dell’Università di Padova, Prof. Vincenzo Milanese, del Presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan e del Prof. Mario Bertolissi, ordinario presso la medesima università, sono stati coordinati dal Prof. Piero Giarda.

In particolare, il Rettore dell’Università di Padova ha sottolineato l’importanza della “cultura della responsabilità” sottesa al sistema di federalismo fiscale; questa, in realtà, secondo il relatore, dovrebbe assumere un ruolo importante anche all’interno del sistema universitario. Il Rettore ha infatti sottolineato le incongruenze di un sistema di finanziamento delle università italiane da parte dello Stato, che dovrebbe in realtà rispondere meglio ai singoli comportamenti delle Università stesse, che, purtroppo, si rendono molto spesso protagoniste, al pari di alcune regioni italiane, di sprechi ed inefficienze. Sarebbe più opportuno e coerente con la nuova cultura della responsabilità che si intende promuovere all’interno del sistema “Italia”, premiare quelle Università che, al contrario, adottano comportamenti virtuosi.

Il Presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan, ha invece introdotto il tema del federalismo fiscale ponendo l’accento sulle differenze “inaccettabili” che esistono oggi tra i diversi territori del nostro Paese in termini di efficienza amministrativa e di ottimizzazione delle risorse; situazione a cui bisogna porre rimedio, mettendo in atto un sistema che responsabilizzi quanto più possibile gli enti territoriali.

Il Presidente della tavola rotonda del mattino, il Prof. Piero Giarda, ordinario di Scienza delle finanze presso l’Università Cattolica “S. Cuore” di Milano, ha posto innanzitutto l’attenzione sul significato di “federalismo fiscale”, locuzione utilizzata per la prima volta nel 1959 negli Stati Uniti d’America dal Prof. Musgrave, per illustrare le politiche pubbliche adottate dal Governo federale americano in materie di competenza degli Stati membri e per sottolineare, al contempo, la necessità di un superamento del localismo, nell’ottica del passaggio da un federalismo “duale” a un federalismo “cooperativo” (si tratta della teoria della configurazione ottimale del governo di finanza pubblica, prescindendo dal problema del livello decisionale cui debba spettare l’assegnazione effettiva delle funzioni).

In Italia, fin dalla legge n. 549 del 1995, la locuzione “federalismo fiscale” è stata utilizzata per riportare invece le esigenze di decentramento, per ciò che riguarda il versante delle entrate tributarie, da parte degli enti locali. Tale esigenza deriva dal profondo “gap” che esiste nel nostro Paese tra percentuale di spesa pubblica sostenuta dagli enti locali e percentuale di gettito tributario

riscosso direttamente dagli enti medesimi.

La percentuale di spesa sostenuta dagli enti locali è infatti pari al 47% del totale della spesa pubblica, mentre la percentuale di gettito complessivo riscosso direttamente dagli enti locali è del 18%. Il presente scenario può portare a due diverse soluzioni: correggere il sistema attuale, o cercare di porre in atto un sistema che sia completamente nuovo. Le regole dell'economia, in quanto guidate da criteri di efficienza, seguirebbero la prima "via". La politica, invece, pare del tutto intenzionata a percorrere la seconda. Pertanto, ciò che occorrerebbe fare è cercare, per quanto possibile, di trovare un'"armonia" tra le mille anime insite all'interno di un nuovo sistema di federalismo fiscale: la tutela dell'autonomia degli enti, il rispetto delle regole di uguaglianza, le esigenze di giustizia redistributiva, le regole della concorrenza, la valorizzazione delle diversità, il principio di responsabilità.

Le relazioni della mattinata sono state suddivise in due sessioni: una dedicata alla "finanza regionale", tema affidato agli interventori Prof. Antonini e Prof. Bordignon, e l'altra alla "finanza locale", tema affidato ai relatori Prof. Tosi e Prof. Osculati.

Il Prof. Luca Antonini, ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Padova, già membro dell'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (detta, in breve, ACoFF, o "Commissione Vitaletti", istituita nel corso della XIV legislatura), nonché attuale consigliere del Ministro dell'economia Tremonti, ha aperto la sua relazione definendo il federalismo fiscale non solo come "riforma epocale" ma, soprattutto, come un'"urgenza" per il Paese. Rispetto al passato, il clima "politico-istituzionale" è mutato. Oggi, infatti, è scomparso il "timore" di un federalismo fiscale "caro" in termini di costi. Il Paese ha preso coscienza dell'impossibilità di mantenere un sistema di finanza derivata nel momento in cui la volontà è quella di decentrare le funzioni amministrative.

Le relazioni regionali della Corte dei Conti in merito alle spese relative alla sanità sostenute dalle Regioni che sono andate in "extradeficit" e che sono state finanziate con un sistema "a piè di lista" all'interno dell'ultima legge finanziaria, hanno evidenziato delle disfunzioni rilevanti e "incredibili", dimostrando che, se da una parte l'obiettivo perseguito è quello del decentramento delle funzioni, dall'altra manca totalmente un decentramento che coinvolge le responsabilità.

Il Prof. Antonini sostiene che il testo del disegno di legge Calderoli approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri dello scorso 11 settembre possa essere considerato "bipartisan"; è infatti il frutto di un'attenta valutazione di tutte le proposte in campo, la sintesi di un lavoro durato nel tempo. Oggi, il cittadino ha bisogno di trasparenza, di un sistema che permetta per quanto più possibile la "tracciabilità" dei singoli tributi.

Una delle rilevanti novità contenute all'interno del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, è sicuramente quella del passaggio da un finanziamento basato sul criterio della "spesa storica" a quello che poggia sulla definizione di "costi standard".

Il finanziamento dello Stato nei confronti degli enti locali, infatti, si calcolerà, per ciò che riguarda le prestazioni relative ai livelli essenziali di cui alla lettera m), secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione (che, a norma dell'articolo 6 del ddl Calderoli sono riconducibili a sanità, istruzione ed assistenza), sulla base di "costi standard" (da definire secondo meccanismi da individuare con legge statale). Anche per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si dovrà tenere conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard. Per quanto riguarda invece le funzioni non riconducibili ai livelli essenziali, il relativo finanziamento dipenderà dalla capacità fiscale delle regioni. In quest'ultimo caso, infatti, la presenza di un meccanismo perequativo relativo al "fabbisogno" basato su criteri standard risulterebbe "dannoso".

Secondo poi il sistema previsto dal ddl Calderoli, le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (che, in definitiva, equivale al 90% della spesa degli enti locali), verrà finanziato attraverso le compartecipazioni ad IRPEF e IVA, e il gettito dell'IRAP (in attesa di una ridefinizione di quest'ultimo tributo).

Le spese relative alle funzioni non riconducibili ai livelli essenziali vengono invece finanziate attraverso con il gettito derivante dall'addizionale IRPEF.

Da ultimo, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire, con la sentenza 102 del 2008 (relativa all'istituzione della "tassa di lusso" della Regione Sardegna), la competenza esclusiva delle Regioni in merito al sistema tributario regionale.

A livello europeo la Corte di Giustizia, nella sentenza dello scorso 11 settembre relativa al caso dei Paesi Baschi, riprendendo quanto deciso nel 2006 in merito al caso delle Azzorre, ha sancito che misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali sub-statali, enti dotati soprattutto di autonomia finanziaria e corrisposti a soggetti residenti all'interno del territorio di loro competenza ad esempio, tramite sgravi fiscali o esenzioni) possono non essere sottoposti alla normativa sul "divieto di aiuti di Stato". Il federalismo fiscale, dunque, potrebbe essere un'ottima occasione per le autonomie di dotarsi di sistemi di fiscalità di vantaggio favorevoli per lo sviluppo dei diversi territori.

Riguardo, poi, alla "cabina di regia", la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (prevista dall'articolo 4 della bozza Calderoli), è utile precisare che si tratta di una soluzione che riprende quella sperimentata con grande successo in altri ordinamenti, come quello spagnolo (Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria istituito dall'articolo 3 della LOFCA) e tedesco, dove ad esempio il *Finanzplanungsrat* è un organo di coordinamento delle finanze della Federazione, dei Länder, dei Comuni che svolge rilevanti funzioni consultive in rapporto alla definizione delle politiche di bilancio dei diversi livelli di governo.

Infine, anche soluzioni innovative come 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), riprendono quanto sancito dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza del 1999, all'origine della riforma del federalismo fiscale in Germania.

Tra i meccanismi rilevanti del nuovo sistema di federalismo fiscale delineato dal ddl Calderoli vi è poi un meccanismo premiale per gli enti virtuosi, e uno sanzionatorio per quelli "viziati" da inefficienze. In particolare, tra i meccanismi sanzionatori viene previsto il c.d. "fallimento politico".

La relazione successiva è stata curata dal Prof. Massimo Bordignon, ordinario di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica "S. Cuore" di Milano, che ha innanzitutto fatto un'analisi dei motivi per cui il Paese avrebbe bisogno di adottare un sistema di federalismo fiscale. I cambiamenti istituzionali dell'ultima parte del secolo scorso (mercato unico, globalizzazione, rafforzamento dell'Unione europea) e nuove sfide (immigrazione, invecchiamento della popolazione), hanno reso indispensabile quello che possiamo chiamare, in generale, un "miglioramento dell'efficienza". D'altra parte, poi, molte di queste sfide tendono ad essere meglio affrontate a livello locale; infatti, è facile notare come quasi tutti i grandi Paesi europei abbiano avviato procedure di decentramento a partire dagli anni Novanta.

Il federalismo fiscale è uno strumento idoneo per raggiungere gli obiettivi di efficienza, ma c'è bisogno di: responsabilizzazione (attraverso l'apposizione di vincoli di bilancio, nonché attraverso l'introduzione di meccanismi sanzionatori per gli enti inefficienti, e premiali per gli enti "virtuosi"), la presenza di un "forte" centro (che sia "forte" dal lato dei controlli e del benchmarking), una opinione pubblica matura, e, per finire, un buon coordinamento tra Stato ed enti territoriali.

Il Prof. Bordignon ha poi elencato una serie di "vincoli" a cui deve sottostare il sistema di federalismo fiscale nel nostro Paese. In sostanza, si tratta di dover tener conto del profondo divario

tra i diversi territori (e quindi, di conseguenza, dei “necessari” effetti redistributivi), del periodo di crisi economica che vive l’Italia (l’economia è in recessione, il Paese è fortemente indebitato), della nostra storia istituzionale (il nostro, in verità, risulterebbe essere un posto “un po’ strano” dove fare il federalismo fiscale), e, infine dei vincoli costituzionali di cui agli articoli 114, 117, 118, 119 e 120 della nostra Carta fondamentale.

Il relatore è poi passato ad esaminare i “numeri” del decentramento in Italia, sottolineando innanzitutto il fatto che c’è purtroppo una bassa qualità di dati relativi alla finanza locale. Il Paese è poi caratterizzato, come già accennato, da un forte divario territoriale che rimane pressoché immutato da circa trent’anni. La regione più ricca (la Lombardia) ha un reddito procapite pari a circa due volte e mezzo quello della regione più povera (la Calabria). Ma il divario non è solo economico: i due terzi delle famiglie povere risiedono al sud, il tasso di occupazione varia dal 65 al 70 per cento per le regioni del centro-nord, al 42-50% per le regioni del sud.

Passando invece ad un’analisi più approfondita in merito al decentramento a cui si è dato luogo negli anni Novanta, si può notare come sul lato della spesa questo sia stato sostanzialmente limitato; sul lato delle entrate, invece, tra gettito derivante da compartecipazioni e gettito derivante da tributi propri derivati, il decentramento è aumentato di circa trenta punti percentuali (dal 15 al 44 %) negli ultimi quindici anni. Infine, dai dati relativi ad una comparazione con gli altri Paesi dell’Unione europea, si può notare che il decentramento previsto dal Titolo V della Costituzione è robusto, ma fuori linea rispetto agli altri Paesi membri, che hanno vissuto processi molto più “forti” rispetto all’Italia.

Per ciò che riguarda la perequazione, un esame dettagliato dell’articolo 119 della Costituzione rileva la presenza di due principi potenzialmente contraddittori. Da un lato, infatti, si prevede, al terzo comma, che la perequazione sia destinata a integrare le risorse dei territori con minore capacità fiscale per abitante (criterio della capacità fiscale). Dall’altro, il quarto comma stabilisce che tributi propri e trasferimenti perequativi debbano essere tali da finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni, province e comuni (criterio del fabbisogno). Enfatizzare il criterio della capacità fiscale oppure quello del fabbisogno porta a letture divergenti della portata della perequazione tra Regioni.

Un’altra scelta da compiere, poi, è quella che riguarda il “modello” di federalismo fiscale da adottare: quello tedesco, di tipo solidaristico, quello canadese, più competitivo, o quello spagnolo, “a velocità variabile”.

La bozza Calderoli è, dal punto di vista del quadro generale, condivisibile, ma troppo “vaga” nei dettagli. La bozza di disegno di legge, infatti, prima della sua approvazione in via preliminare dello scorso 11 settembre, ha subito vari cambiamenti negli ultimi mesi, e ogni versione è risultata essere meno precisa nei dettagli della precedente.

La mattinata ha visto poi, per ciò che riguarda l’approfondimento relativo alla “finanza locale”, l’intervento del Prof. Loris Tosi, ordinario di Diritto tributario nell’Università Ca’ Foscari di Venezia, che ha innanzitutto elencato gli obiettivi del federalismo fiscale: una riduzione della pressione fiscale complessiva, e un aumento della fiscalità locale. Il relatore si è poi soffermato su una scelta precisa contenuta all’interno dei principi e criteri diretti previsti dalla bozza Calderoli per la redazione dei decreti legislativi di attuazione: quella di voler affidare alle regioni potere istitutivo di tributi gestiti a livello locale, purché non riguardino basi imponibili già colpite da tributi statali.

Ciò premesso, il Prof. Tosi ha fatto comunque notare che le regioni non avranno ampio margine di manovra perché quasi tutte le basi imponibili sono già colpite da tributi statali. Inoltre, la scelta operata dal ddl Calderoli di riferirsi, nell’ambito di un divieto di doppia imposizione, alle basi imponibili, appare “inadeguata e fuorviante”. E’ più ragionevole prendere come riferimento il presupposto di imposta, o ancora meglio prevedere espressamente il divieto di colpire con più di un

tributo tanto lo stesso presupposto, quanto la stessa base imponibile.

Il Prof. Tosi ha poi sollevato un'ulteriore critica al testo del ddl Calderoli, sottolineando la mancata chiarezza per ciò che riguarda la questione della "gestione" dei tributi e delle partecipazioni: la bozza infatti prevede, l'adozione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e 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. Si tratta di un qualcosa che andrebbe meglio specificato direttamente all'interno della legge delega.

Inoltre, nel corso della relazione, il Prof. Tosi ha lanciato più volte la "provocazione" dell'opportunità "da non scartare" di reintroduzione dell'ICI sulla prima casa. Ha inoltre spiegato che si potrebbe reintrodurre il prelievo riconoscendo contemporaneamente un credito d'imposta ai fini IRPEF in misura pari all'ICI versata.

L'ultima relazione della mattinata è stata affidata al Prof. Franco Osculati, ordinario di Scienza delle finanze nell'Università di Padova, che ha posto l'attenzione su quelle funzioni di tipo "economico" esercitate dagli enti territoriali che, secondo lo schema delineato dalla bozza Calderoli, non trovano "piena copertura" all'interno del sistema perequativo, in quanto non rientranti nei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera m), comma 2, dell'articolo 117 della Costituzione.

L'IRAP poi, tributo legato alle "attività produttive", viene poi utilizzato per finanziare il fondo perequativo destinato alla copertura dei costi standard necessari per le spese legate a sanità, assistenza ed istruzione. In questo modo, le attività di tipo economico, fondamentali per lo sviluppo del territorio, vengono penalizzate. In sostanza, la perequazione dovrebbe essere "integrale" per tutte le funzioni. Anche nel caso di una perequazione completa, i diversi territori non saranno mai tutti "uguali"; le differenze saranno comunque evidenti.

Per quanto riguarda invece l'ambito delle "tasse immobiliari" degli enti locali, il Prof. Osculati afferma che bisognerebbe intervenire sul mercato dell'"affitto"; sarebbe quindi necessario ridurre il divario nel regime fiscale tra prima casa e affitto. Ciò che andrebbe fatto, è agevolare l'acquisto della casa, magari eliminando l'imposta di registro e ripristinando un "modesto" tributo annuale come l'ICI.

Prima delle considerazioni conclusive del Prof. Franco Gallo, ha avuto luogo un breve dibattito in cui sono intervenuti il Prof. Carlo Buratti, il Prof. Alberto Zanardi e il Prof. Luca Antonini in replica.

Il Prof. Buratti ha dichiarato che, in questo momento, non ci si può aspettare una "grande riforma fiscale". In governo, infatti, non potrà farsi carico anche di riformare l'intero sistema tributario. Ci sarà quindi solo un trasferimento di imposte o di quote di imposte dall'erario agli enti locali.

Il Prof. Zanardi, invece, ha sollevato un dubbio per ciò che riguarda le affermazioni del Prof. Antonini in merito alla fiscalità di vantaggio. Non è detto, infatti, che le aperture della Corte di giustizia europea di cui si è parlato siano tali da permettere un sistema di fiscalità di vantaggio attraverso il decentramento operato dal federalismo fiscale. Il Prof. Zanardi ha inoltre chiesto chiarimenti in merito al sistema perequativo previsto dalla bozza Calderoli: è orizzontale o verticale?

Il Prof. Antonini ha replicato all'osservazione del Prof. Buratti, dicendo che una vera e propria riforma fiscale a vantaggio degli enti decentrati trova la "difficoltà oggettiva" dell'assenza,

nell'attuale sistema istituzionale, di una "Camera delle Autonomie". Il testo del ddl Calderoli dovrà avere il parere unanime delle Regioni ma potrebbe essere stravolto in Parlamento. Pertanto, non si stravolgerà il sistema tributario, ma si renderanno effettive le condizioni per l'autonomia.

Per quanto riguarda il modello perequativo, questo è verticale, dato che il fondo è gestito dallo Stato; quest'ultimo però, è finanziato dal gettito prodotto nelle singole Regioni e dalla compartecipazione all'Iva (in questo senso il fondo potrebbe intendersi come finanziato "orizzontalmente").

Il Prof. Franco Gallo, giudice costituzionale, ha concluso la tavola rotonda del mattino: il relatore giudica il testo della bozza Calderoli "abbastanza maturo", che tende a far "convergere". Si tratta di un testo forse ancora troppo "generico", molto aperto, con alcune "volute" lacune.

L'impressione è che la delega contenga principi e criteri direttivi che a loro volta richiamano principi più generali. In sostanza, la delega contiene principi generali, principi di coordinamento e principi direttivi, cosa che crea non poca confusione.

La scelta di vietare alle regioni di operare in modo autonomo sui tributi rilevanti attraverso il divieto di doppia imposizione sulle medesime basi imponibili è compensata dalla autonomia che viene loro offerta, ad esempio, sulla fissazione delle aliquote.

Le regioni, quindi, non potranno creare per se stesse un addizionale sui tributi rilevanti, ma potranno modificare le compartecipazioni. Quest'ultima scelta è giudicata dal relatore un po' "eccessiva".

Altro aspetto poco chiaro è quello relativo alla gerarchia delle fonti contenuto all'interno dell'articolo 10 del testo.

Inoltre, mentre è chiaro come la competenza relativa ai "tributi propri derivati" spetti allo Stato, andrebbe meglio chiarita la competenza relativa ai tributi propri delle regioni, nonché la determinazione delle tasse di scopo degli enti locali.

Un ulteriore nodo da sciogliere è poi quello che riguarda il principio perequativo: bisognerebbe infatti chiedersi se è corretto e coerente con l'impianto prefigurato dall'articolo 119 della Costituzione il sistema previsto dalla bozza Calderoli in merito. È quindi giusto applicare il criterio del fabbisogno solo per le funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni? Solo una decisione della Corte costituzionale potrà sciogliere tali dubbi interpretativi relativi all'apparente contraddizione insita all'interno dell'articolo 119 Cost. tra perequazione "a fabbisogno" e perequazione "a capacità fiscale".

Ultimo aspetto richiamato dal Prof. Gallo è quello relativo alla "questione" delle regioni a statuto speciale; queste ultime, infatti, potrebbero legiferare duplicando i tributi statali. Gli statuti speciali hanno infatti rango costituzionale, e stabiliscono che le Regioni autonome possano introdurre tributi propri purché in armonia con quelli statali. Una legge delega che vieta ogni doppia imposizione sulla medesima base imponibile (come prevede l'articolo 2 della bozza Calderoli), potrebbe quindi non valere per Sicilia e Sardegna.

La tavola rotonda del pomeriggio, coordinata da Guido Gentili, editorialista de "Il Sole 24 Ore", ha avuto inizio con l'intervento del Prof. Franco Pizzetti, Presidente dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali. Il Prof. Pizzetti ha illustrato alla platea nelle linee essenziali il contenuto del provvedimento in materia di anagrafe tributaria varato dal Garante lo scorso venerdì 19 settembre.

Il relatore ha poi concluso il proprio intervento con un auspicio: quello di anticipare, per quanto più possibile, all'interno del ddl di delega il sistema organizzativo dei flussi del sistema tributario futuro.

Il secondo intervento del pomeriggio è stato affidato al primo protagonista “politico” del dibattito: il Presidente della Regione Umbria, Rita Lorenzetti. La relatrice ha sottolineato innanzitutto l’esigenza di entrare nel “merito” della riforma di fiscale e responsabilizzarsi in una logica di solidarietà.

Il federalismo fiscale è infatti responsabilità; e responsabilità significa innanzitutto “costi standard”. Per questo le regioni, nelle loro richieste e nel loro contributo alla stesura del testo della bozza Calderoli, hanno specificatamente optato per un fondo perequativo basato su costi standard.

Ad ogni modo, c’è bisogno di chiarezza sulla definizione di tali costi; questi, infatti, andrebbero valutati tenendo conto del rapporto “risorse-prodotto” che raggiunge dimensioni ottimali, in un contesto determinato da specifiche condizioni ambientali.

Ciò che il Presidente Lorenzetti ha poi messo in evidenza, è che il federalismo fiscale non sarà una partita “a somma zero”: bisognerà fare i conti con il sistema effettivo che risulterà dall’attuazione della delega.

La terza relazione del pomeriggio ha visto protagonista Marialuisa Coppola, assessore alle politiche di bilancio della Giunta regionale del Veneto.

Il Veneto, nel corso del dibattito intercorso tra regioni e Governo relativo alla realizzazione di un sistema di federalismo fiscale ha sempre sostenuto posizioni un po’ più “rigorose” rispetto a quanto poi è stato effettivamente inserito nella bozza Calderoli. Tra i livelli essenziali delle prestazioni finanziati integralmente dal fondo perequativo la regione Veneto aveva fatto rientrare esclusivamente la sanità, escludendo quindi la presenza di istruzione ed assistenza.

Per quanto riguarda poi il settore del trasporto pubblico, per il quale si dovrà tenere conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard, la relatrice si dichiara più che mai perplessa: sarà infatti molto difficile calcolare un costo standard che valga per il trasporto pubblico delle diverse zone del Paese.

Il Veneto ha poi sostenuto sempre con forza la necessità di mantenere intatta la “graduatoria” delle regioni a seguito delle azioni perequative e redistributive del reddito tra le stesse.

Per ciò che concerne i “tempi” della riforma, la relatrice critica la modifica intervenuta da ultimo nella bozza Calderoli, che ha portato a 24 mesi la durata della delega: dodici mesi sarebbero infatti più che sufficienti.

Ad ogni modo, se l’Italia vuol dirsi un paese “civile” ed al passo con i tempi, non si può prescindere dal federalismo. Per questo, nonostante alcune posizioni divergenti e più “dure”, la regione Veneto ha sempre collaborato al dialogo.

Di seguito, è intervenuto Flavio Delbono, vice Presidente della Regione Emilia-Romagna. Egli ha innanzitutto sottolineato che le funzioni considerate all’interno della bozza Calderoli come relative ai livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera m), secondo comma, dell’articolo 117 della Costituzione, rappresentano in realtà ben il 90% del bilancio complessivo delle regioni.

L’attenzione è stata poi rivolta al sistema delineato per le regioni a statuto speciale. Il vice presidente della Regione Emilia-Romagna critica duramente l’impostazione offerta dal ddl approvato in via preliminare, ed esprime il pieno disaccordo delle regioni in tal senso, ricevendo l’applauso della platea.

In pratica, ha sostenuto il relatore, l’articolo 20 della bozza Calderoli “inventa” una nuova fattispecie tributaria; pertanto, ci si domanda: perché si continua a fare di tutto per finanziare la Regione Sicilia?

Il Vice presidente dell’Emilia afferma poi, credendo di interpretare il pensiero della “maggioranza degli italiani”, che il federalismo fiscale dovrebbe essere un’occasione per rendere le regioni a statuto ordinario “un po’ più speciali”, e, al contempo, le regioni a statuto speciale “un po’ più

ordinarie”.

In merito alla definizione dei “costi standard”, il relatore sostiene che andrebbe stabilita innanzitutto la “proporzione” dei servizi essenziali, ossia la percentuale di copertura delle prestazioni di cui necessita un determinato territorio.

Infine, il relatore ha richiamato nuovamente la criticità relativa ai tempi troppo lunghi previsti dalla delega per l’emanazione dei decreti legislativi attuativi.

L’intervento successivo è stato quello del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni, che ha colto l’occasione per parlare subito del c.d. “modello lombardo”. Nonostante il Consiglio della Regione si fosse espresso in maniera molto netta, attraverso l’approvazione di un progetto di legge delega definito (che potrebbe essere riassunto in tre parole d’ordine: forte decentramento tributario, minore portata perequativa, maggiore trasparenza nei flussi redistributivi interregionali), la Lombardia ha accettato di mettere da parte il proprio modello, a patto che si fosse comunque andati avanti con un qualsiasi sistema di federalismo fiscale. La Regione governata dal Presidente Formigoni ha dunque preferito ragionare e contribuire al dialogo su un modello più “fattibile”.

La bozza Calderoli è quindi un testo “limitato”, ma in grado di portare avanti la discussione sul federalismo fiscale in Italia. I “segnali” più concreti di cambiamento del sistema presenti all’interno del testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri sono: l’introduzione del concetto di “costo standard”, la logica della “responsabilizzazione” e la previsione di meccanismi di premiali (per gli enti virtuosi) e di sanzione (per gli enti inefficienti).

Bisognerà comunque tornare a parlare di Titolo V, di regionalismo differenziato e di Senato federale. Sarà necessario dunque agire su tre fronti, tre tappe che bisogna perseguire contemporaneamente: il federalismo di trasferimento di funzioni, il trasferimento fiscale e il federalismo istituzionale.

Il federalismo dovrà rappresentare la possibilità per le regioni di sviluppare le proprie eccellenze. Anche la “solidarietà”, dunque, deve essere all’insegna del raggiungimento di obiettivi di competitività e competizione. Attraverso il federalismo le regioni non potranno che fare “passi avanti”, anche se passi “differenziati”.

Bisognerà perseguire gli obiettivi di sussidiarietà verticale, attraverso il federalismo, e di sussidiarietà orizzontale, per dare libera e piena scelta ai cittadini di poter concorrere in maniera “attiva” alla realizzazione di obiettivi comuni.

L’intervento di Antonio Costato, vice Presidente di Confindustria, ha portato sul tavolo le considerazioni della parte “imprenditoriale”. Il relatore ha espresso preoccupazione in merito alla percezione del federalismo fiscale nel Paese; in particolar modo, le regioni del sud non sembrano essere pronte per il nuovo sistema federale.

Un’ulteriore perplessità circa la bozza Calderoli è legata ai meccanismi sanzionatori; questi infatti sarebbero “poco convincenti” perché previsti “ex post”.

Il ddl approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri è il risultato di un compromesso, un documento “annacquato”, che rischia di produrre decreti legislativi attuativi assai poco chiari, elaborati in maniera “oscura” dagli abili burocrati dei singoli ministeri di competenza.

L’intervento dell’On. Linda Lanzillotta è stato innanzitutto critico nei confronti dei lunghi tempi (ventiquattro mesi, a fronte dei sei mesi chiesti dalle regioni) previsti dalla bozza Calderoli per l’attuazione della delega in materia di federalismo fiscale. La relatrice teme che questa sia un’operazione di pura e semplice “propaganda”, che non porti a nulla di efficiente e concreto.

La delega contenuta all’interno della bozza Calderoli è poi molto “vaga”; il Parlamento, quindi, diventerà la sede dove bisognerà meglio definire i meccanismi per la realizzazione di un sistema di

federalismo fiscale (a tal proposito, la relatrice ha annunciato l'intenzione del PD di proporre la creazione di una commissione bicamerale per un esame attento e specifico della delega).

L'On. Lanzillotta ha giudicato il modello proposto dalla Regione Lombardia come "infattibile" dal punto di vista costituzionale (anche perché configura un modello confederale e non federale), e "insostenibile" dal punto di vista finanziario.

Ritornando al ddl Calderoli, la relatrice ha criticato fortemente la parte relativa alle regioni a statuto speciale; oramai, alla luce della storia degli ultimi sessant'anni, bisognerebbe rivedere il sistema delle regioni a statuto speciale e considerare con diverso stato d'animo problemi, ad esempio, come i "confini con i Paesi stranieri", che, al momento della stesura della nostra Costituzione, risultavano essere fondamentali per la "specialità" di alcuni territori.

L'assegnazione alle regioni a statuto speciale, e, in particolar modo, alla Sicilia, del gettito derivante dalle accise sugli oli minerali (di valore pari a circa dieci miliardi di euro per la Sicilia) previsto dall'articolo 20 della bozza Calderoli è da considerare esclusivamente un autentico "regalo" frutto di un vero e proprio "scambio politico".

Di seguito, è il Sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Giancarlo Giorgetti, a prendere la parola. Il relatore ha affrontato subito il "cuore" del problema, sostenendo che la definizione dei "costi standard" sarà uno dei punti fondamentali sui quali ci sarà il confronto politico, così come sui meccanismi puntuali di perequazione. Il vero confronto, dunque, si giocherà più avanti quando "dai principi condivisi si passerà a discutere di quantità della spesa". Ulteriore aspetto da definire sarà poi quello relativo a quali fiscalità effettivamente dovranno essere assegnate ai diversi territori.

Alla provocazione dell'On. Lanzillotta in merito ai dieci miliardi di gettito diretti nelle casse della Regione Sicilia, il Sottosegretario ha risposto con un'altra provocazione, affermando che l'idea di devolvere ai comuni il 20% dell'IRPEF (circa 10 miliardi di euro) non è del tutto tramontata.

Il relatore ha sottolineato poi come sia auspicabile una riforma delle autonomie in cui, tra l'altro, si potrebbe prevedere l'abolizione delle province. Se, infatti, federalismo fiscale significherà semplificazione del sistema tributario, meno spesa e più trasparenza, bisognerà anche semplificare il quadro istituzionale.

La tavola rotonda del pomeriggio si è conclusa con l'intervento del Ministro per i rapporti con le regioni, Raffaele Fitto. Il Ministro ha definito la bozza Calderoli come un testo che apre il confronto, basato su due principi fondamentali: la solidarietà e l'efficienza.

In merito ai tempi per la realizzazione del federalismo fiscale, l'On. Fitto ha rilevato innanzitutto che il disegno di legge delega avrà un'approvazione che rispetterà la tempistica di un collegato alla finanziaria. In questo modo, si potrà in tempi brevi procedere alla redazione dei decreti attuativi, che potranno essere approvati anche in meno di 24 mesi. Il termine indicato dal ddl indica una volontà di lavorare con serenità e in un clima di confronto; nel momento in cui si realizzeranno le condizioni ottimali e le scelte saranno ampiamente condivise, si potrà avviare concretamente il nuovo sistema di federalismo fiscale. Le condizioni ci sono, le scelte non sono più rinviabili; ciò che sarà fondamentale, però, è il confronto e la verifica costanti tra Governo, regioni, enti locali e parlamento.

Di pari passo, poi, si procederà con la riforma del Codice delle autonomie, nonché con la riforma del sistema dei servizi pubblici locali. In questa riflessione, andrebbe poi inserita un'ulteriore riforma costituzionale di interesse istituzionale.