

Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati

Varenna, 22-24 settembre 2011

Intervento del sen. ROBERTO CALDEROLI,
Ministro per la Semplificazione normativa

1. Saluti, ringraziamenti e introduzione.

Ringrazio gli organizzatori del 57° *Convegno di studi amministrativi*, a partire dal Presidente Giampaolino, per l'invito che mi hanno rivolto a prendere parte quest'oggi alla riflessione su un tema che – come è facile intuire – mi sta molto a cuore. Nei due giorni di lavoro, all'interno di tre sessioni, sono stati approfonditi con attenzione critica la legge n. 42 del 2009 ed i decreti legislativi di attuazione, anche con un utile inquadramento nell'ambito del diritto comparato e del complessivo scenario europeo. Desidero esprimervi la mia gratitudine perché chi, come me, ritiene che l'attuazione del federalismo fiscale sia una delle sfide cruciali per il futuro del nostro Paese, non può non apprezzare una tale ricchezza di voci, di dati, di esperienze come quella che si è concentrata in questi due giorni a Villa Monastero.

Non è certo compito del Ministro per la Semplificazione normativa illustrare, nel dettaglio, le concrete scelte compiute nei decreti legislativi. Esse sono a voi assai note e, comunque, sono state illustrate con dovizia di particolari e di spunti di riflessione nelle relazioni che mi hanno preceduto. Il mio intervento, invece, vuole avere – come si conviene al mio ruolo – un taglio politico-istituzionale: infatti, voglio mettere in luce, da un lato, le difficoltà politico-istituzionali che hanno accompagnato i primi due anni di vigenza della legge delega e, dall'altro, tratteggiare il percorso futuro che il Governo, insieme con gli altri organi che sono responsabili dell'attuazione, intende percorrere.

La delicatezza del tema del federalismo fiscale è nota a tutti. Non si tratta, a ben vedere, solo dell'attuazione di un pezzo fondamentale del Titolo V della Costituzione, in grado di determinare la rivitalizzazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e locale. Il federalismo fiscale è qualcosa di più ampio e tocca direttamente – come alcuni maestri del diritto costituzionale hanno spiegato con chiarezza – l'assetto dei rapporti fra lo Stato ed il cittadino nel momento centrale dell'adempimento dell'obbligazione tributaria e, dunque, una delle pietre angolari dell'intero edificio costituzionale.

Per questa ragione, rivestono una importanza notevole aspetti quali la semplificazione del sistema tributario, la correlazione fra prelievo e prestazione fornita dai pubblici poteri, la possibilità di controllo sulla qualità della spesa pubblica.

In questa chiave – ed introduco un tema altamente politico, ma che mi pare debba essere affrontato con limpidezza – continuare a propagare letture interessate, parziali o geografiche (qualcuno guadagna, qualcuno perde) del federalismo fiscale è del tutto inadeguato. Il Presidente Napolitano ce lo ha detto in maniera limpida nel discorso alle Camere in occasione del 17 marzo 2011: l'evoluzione in senso federalistico - e non solo nel campo finanziario - potrà garantire maggiore autonomia e responsabilità alle istituzioni regionali e locali rinnovando e rafforzando le basi dell'unità nazionale. Nella nostra storia e nella nostra visione – ci ha ricordato il Presidente - la parola unità si sposa con altre : pluralità, diversità, solidarietà, sussidiarietà.

Non posso eludere, davanti ad una platea così qualificata, una domanda che sale da più parti ed alla quale un Governo ed una politica seria debbono dare risposta: mi riferisco all'impatto che le manovre finanziarie del 2010 e del 2011 hanno avuto sul federalismo fiscale e sulla sua concreta attuazione. Siamo davanti a due opzioni, sostenute nel dibattito politico, culturale e scientifico: la morte del federalismo fiscale ad opera delle manovre di contenimento della spesa pubblica oppure il rilancio del federalismo fiscale proprio come conseguenza delle dure scelte adottate in questi due anni. Ma affronterò questa questione a conclusione del mio intervento.

2. Cosa è stato fatto nell'attuazione della legge n. 42 del 2009

Ritengo che gli interventi di ieri e, in particolare, quello del prof. Antonini, Presidente della COPAFF, abbiano delineato il quadro complessivo delle realizzazioni compiute. Mi interessa richiamare, tuttavia, le numerose difficoltà dalle quali ci siamo dovuti affrancare all'inizio del percorso di attuazione.

Il primo scoglio dell'attuazione della legge delega che abbiamo incontrato è stato quello della **mancanza dei dati relativi ai bilanci di Regioni ed enti locali in forma "comparabile"**. La Commissione tecnica paritetica ha dovuto quindi realizzare una operazione di raccolta dei dati contabili secondo uno schema unitario. Si è trattato di una prima esperienza di successo, che ha potuto valersi dell'opera preziosa di gruppi di lavoro composti da funzionari delle amministrazioni centrali e periferiche: tutto ciò ha avuto poi un preciso riscontro normativo nel decreto legislativo 118 del 2011, concernente l'armonizzazione dei bilanci pubblici degli enti territoriali.

La **COPAFF inoltre ha svolto un importantissimo lavoro istruttorio**, culminato in alcune relazioni trasmesse al Governo, che hanno costituito la base condivisa dei dati dai quali l'Esecutivo ed il Parlamento hanno attinto nel corso della predisposizione dei decreti legislativi.

Merita una considerazione **l'aspetto procedurale**, sul quale la dottrina giuridica molto si è soffermata. Alla prova dei fatti, il procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi si è rivelato complesso e lungo nei tempi ma anche assai efficace. I dati confermano questa conclusione. L'esame in Conferenza unificata si è rivelato

uno scoglio difficile ma proficuo. L'intesa è stata raggiunta quattro volte, su un totale di otto decreti sottoposti dal Governo. Anche nei casi in cui l'intesa non è stata raggiunta, tuttavia, il canale dell'interlocuzione con le autonomie è rimasto costantemente aperto, sia direttamente sia indirettamente, tramite la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Il dialogo con le autonomie, nell'ambito della Conferenza unificata, risente di una pluralità di fattori e di contingenze politiche che travalicano talvolta il merito dei provvedimenti.

Nell'ambito della Commissione parlamentare, invece, tutti gli schemi (tranne uno: il federalismo municipale) di decreto legislativo hanno ottenuto il parere favorevole, subordinatamente all'accoglimento di una serie di condizioni prontamente recepite dal Governo. Nel caso del decreto legislativo c.d. federalismo municipale vi sono state delle difficoltà politiche e procedurali, comunque superate.

Si può ritenere – seppur con le dovute cautele – che il “prodotto” della fase di attuazione sia, nel complesso, *bipartisan*, condiviso cioè dalle principali forze politiche del Paese. Non è questo un dato da sottovalutare: infatti, ciò conferisce alla riforma, salvo aspetti di dettaglio, un connotato di stabilità maggiore rispetto ad altre realizzate negli ultimi quindici-venti anni e la capacità di resistere al passare delle legislature.

Tre gli elementi di merito che mi preme richiamare: la **cessazione del sistema dei trasferimenti diretti dallo Stato alle autonomie territoriale**, la **rivitalizzazione dell'autonomia tributaria** tramite la valorizzazione del principio di territorialità ed il **passaggio al sistema dei fabbisogni standard** come “perno” del nuovo sistema politico-amministrativo. Da qualche tempo è stata coniata una espressione sintetica, quasi uno slogan del federalismo fiscale: esso recita *pago, vedo, voto*.

Al di là della semplicità delle espressioni utilizzate – si tratta, come ho detto, di un motto, uno slogan! – mi pare che esso fotografi bene il passaggio epocale che ci accingiamo a compiere attraverso i tre capisaldi che ho poco sopra rammentato. In qualche misura, il federalismo fiscale disvela agli elettori i meccanismi di finanziamento delle politiche pubbliche mediante la tassazione.

Con i decreti c.d. federalismo municipale (n. 23 del 2011) e federalismo regionale e provinciale (n. 68 del 2011) è stata operata la progressiva soppressione di tutti i trasferimenti diretti, a carattere generale e permanente, vincolati o meno, esistenti fra lo Stato e gli enti territoriali e fra le Regioni e gli enti locali (quest'ultimi sono una somma assai rilevante e costituiscono in molte Regioni il modo ordinario di realizzare le “politiche regionali”).

Tale soppressione ha posto il problema di garantire un *quantum* di risorse adeguate allo svolgimento delle funzioni da parte degli enti territoriali. Due sono le risposte che abbiamo inteso dare: da un lato, alla domanda *quali risorse*, abbiamo risposto sostenendo la necessità che si trattasse di forme di **prelievo fiscale correlate direttamente alle funzioni da esercitare**, in modo da garantire la “controllabilità” del modo in cui l'ente spende le risorse a disposizione. In tal senso si è rivelata necessaria una incisiva opera di “semplificazione” del sistema dei balzelli e dei tributi locali soprattutto (basti pensare all'istituzione dell'IMU e dell'imposta municipale secondaria per i Comuni, oppure alla cedolare secca) e la trasformazione di alcuni di

essi in tributi propri dell'ente (ad esempio, per le Regioni); dall'altro, alla domanda *quante risorse*, abbiamo risposto con il sistema dei “**fabbisogni standard**” (decreto legislativo n. 216 del 2010).

L'attuazione pratica del passaggio al sistema dei fabbisogni standard è stata affidata alla Società per gli studi di settore (SOSE Spa). La prospettiva di realizzazione del passaggio è – come sapete – triennale. I primi questionari sono già stati somministrati a comuni e province, con percentuali di risposta altamente incoraggianti. La SOSE Spa è, dunque, in grado di procedere nei tempi previsti, secondo la metodologia che ha elaborato, alla quantificazione della prima parte dei fabbisogni standard degli enti locali.

Sembra delinearci la possibilità che il passaggio completo al sistema del fabbisogno possa essere anticipato alla fine del 2012 (anziché al 2013). Sarebbe questo un intervento di grande rilievo, che consentirebbe l'entrata a regime del sistema già per il 2013 (anziché nel 2014, come previsto attualmente). Ciò richiederebbe, ovviamente, che entro tale data entri a regime anche il sistema perequativo, attualmente *in fieri*.

Mi limito a richiamare, solo per memoria, gli altri oggetti della delega che sono stati disciplinati: il federalismo c.d. demaniale, la prima parte dell'ordinamento transitorio di Roma capitale, la già richiamata autonomia finanziaria comunale, provinciale e regionale (e, in particolare, la disciplina della spesa sanitaria), l'attivazione di meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti degli enti territoriali, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, le risorse perequative aggiuntive.

3. Cosa rimane da fare?

Guardando a cosa rimane da fare, ci si accorge che la quasi totalità degli oggetti indicati nella legge delega è stata disciplinata. Si apre ora, dunque, la fase dell'**integrazione e della correzione** che, con la legge n. 85 del 2011, è stata portata a tre anni, decorrenti per ciascun decreto dalla data di entrata in vigore. Ma soprattutto si apre la fase dell'**attuazione concreta**, specifica, puntuale: non era pensabile, infatti, che il legislatore delegato potesse disciplinare con fonte primaria tutta la materia.

Il rinvio ad atti regolamentari ed amministrativi di attuazione è, dunque, da salutare positivamente, sia perché sono state fatte salve le prerogative parlamentari con la previsione di un controllo costante ed incisivo (tramite il parere delle commissioni parlamentari), sia perché si è inteso perseguire quell'obiettivo di delegificazione che da almeno quindici anni il nostro ordinamento faticosamente persegue.

Coltivo, inoltre, il progetto di realizzare un *Codice del federalismo fiscale*. Come Ministro per la Semplificazione ritengo che questo sarebbe un importante contributo per operatori del settore e studiosi: il coordinamento delle disposizioni degli otto decreti e degli eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi può non

risultare sempre immediato, anche solo a causa della diversità di tempi nei quali i singoli decreti hanno visto la luce.

Dicevo poc'anzi della **sfida dell'attuazione**. Parlo di “sfida” poiché essa presuppone non tanto l'adempimento di una serie di passaggi procedurali o il solo lavoro della COPAFF e di altri gruppi di lavoro. Essa è una sfida perché mette in discussione i moduli organizzativi, le prassi costanti e l'attività complessiva della pubblica amministrazione. E', dunque, prioritariamente una sfida culturale e politica quella che si pone davanti al nostro Paese in questo momento.

Alcuni provvedimenti di attuazione procedono a rilento proprio perché essi vanno ad intaccare gli equilibri esistenti all'interno della macchina dell'amministrazione statale e locale. L'esempio che voglio qui richiamare è quello del *federalismo demaniale*.

Si tratta di un provvedimento sul quale il Governo ha investito moltissimo sin dall'inizio e sul quale, per prevenire qualsiasi possibile critica, sono state previste precise garanzie a tutela del patrimonio pubblico e della sua destinazione per finalità di pubblico interesse. Debbo constatare, però, come un intervento così importante che tocca il cuore stesso dell'amministrazione pubblica – ovverosia i beni pubblici – abbia incontrato numerosissime difficoltà applicative, a fronte di una pressione che proviene dai territori che reclamano una spedita attuazione.

Un'altra urgenza, sulla quale mi sto impegnando in prima persona, è l'**istituzione concreta della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, disciplinata dal decreto legislativo n. 68 del 2011. Sono state richieste in questi giorni le designazioni dei rappresentanti degli enti territoriali e confido che a breve possa essere operativa anche questa sede imprescindibile di confronto fra i diversi livelli di governo. Pure in questo caso, occorrerà inaugurare dei metodi di lavoro nuovi e più efficaci rispetto a quelli consolidati nell'ambito del sistema delle Conferenze. Bisogna, infatti, tenere presente che la Conferenza permanente sarà chiamata ad una azione di monitoraggio costante e ad interventi repentini, nei casi di accertate difficoltà per la finanza pubblica.

C'è bisogno, quindi, anche di una grande rivoluzione culturale, che si accompagna ai significativi mutamenti di natura giuridica e finanziaria. Occasioni come queste servono per “disseminare” questa esigenza a tutti i livelli, dall'opinione pubblica all'amministrazione ed alla comunità scientifica.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha segnalato, nella relazione semestrale alle Camere sullo stato della legge n. 42 alcuni ulteriori materie sulle quali è richiesto un approfondimento al Governo. In particolare, la Commissione ha sottolineato la necessità di una **nuova disciplina per la TARSU/TIA e, più in generale, l'opportunità di introdurre una imposta comunale sui servizi**. Anche su questo fronte stiamo lavorando alacremente e contiamo di poter offrire i primi risultati di questo approfondimento nelle prossime settimane.

Infine, voglio richiamare il grande tema della **perequazione ordinaria**.

Nella fase transitoria, il sistema risulta imperniato su di una serie di “fondi sperimentali” in grado di distribuire il gettito fra i vari enti in maniera progressiva e

territorialmente equilibrata. Il passaggio al definitivo sistema di perequazione sconta alcune difficoltà di non secondaria importanza: anzitutto, la fase di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard è ancora in pieno svolgimento, sebbene vi siano segnali incoraggianti, come detto poc'anzi; il sistema delle funzioni fondamentali degli enti territoriali è quello stabilito, in via transitoria, dall'articolo 21 della legge n. 42 del 2009, mentre è pendente al Senato il disegno di legge governativo, noto col nome di *Carta delle autonomie*, che dovrebbe definire l'assetto stabile di tali funzioni; manca ancora la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. In questo ambito, **serve uno "scatto"**: con la determinazione dei fabbisogni siamo già ad uno snodo fondamentale per avviare il sistema perequativo a regime e soprattutto per dare avvio a quell'importante processo di "regionalizzazione" della perequazione, cui la legge n. 42 fa riferimento all'articolo 13, comma 1, lett. g).

4. E' ancora possibile parlare di "federalismo fiscale" nell'attuale quadro di finanza pubblica?

Molti studiosi ed esponenti politici si sono chiesti se l'attuazione del federalismo fiscale possa andare avanti nell'attuale contesto di crisi della finanza pubblica, crisi che ha chiesto agli enti territoriali uno sforzo particolarmente gravoso in termini di riduzione della spesa pubblica, pari almeno a quello che hanno sopportato le amministrazioni centrali. Un autorevole studioso ha definito la manovra "una bomba sul federalismo" (A. Zanardi). D'altro canto, soluzioni alternative non ve ne sono e le amministrazioni locali, nonostante alcuni significativi interventi normativi recenti, hanno ancora bisogno di una azione di semplificazione dei loro apparati, troppo spesso pletorici, inefficienti, costosi.

Tuttavia, porre la questione se il federalismo fiscale possa essere attuato nell'attuale congiuntura finanziaria è sbagliato, poiché il federalismo fiscale è già un processo in atto, che ha delle scadenze fissate (e che, come ho già detto, puntiamo ad anticipare): pertanto, non è in discussione l'attuazione.

Ma la domanda corretta da porre in questo momento è: ***ma può essere affrontata l'attuale situazione della finanza pubblica senza il federalismo fiscale?*** Lo scenario si ribalta: non è il federalismo che costituisce un problema per la finanza pubblica; è la sua assenza che rende difficile il raggiungimento degli obiettivi che l'UE, le istituzioni internazionali ed il Paese intero ci chiedono.

Una corretta attuazione del sistema dei fabbisogni standard ci consentirà di individuare gli sprechi e le distorsioni nell'esercizio delle funzioni degli enti locali e delle Regioni e, dunque, di intervenire con un'opera di contenimento della spesa pubblica non più ispirata ai tanto vituperati tagli lineari, che abbiamo comunque dovuto applicare per far quadrare i conti.

L'apertura di margini significativi di autonomia impositiva (con lo sblocco dell'addizionale comunale e regionale all'IRPEF, l'attuazione immediata di alcune modifiche alla disciplina dell'IPT) significa dare ai territori la responsabilità sulla

scelta di quali servizi offrire e quali no e su quale livello della pressione fiscale applicare. Si apre, cioè, lo spazio ad una *differenziazione fra i territori* che prelude a forme di leale *concorrenza* che è il “succo” del federalismo: perché non è possibile, in termini politici e culturali, dichiararsi federalisti o, comunque, favorevoli ad un ampliamento del livello di autonomia e, allo stesso tempo, invocare decisioni centralizzate, controllo dell'autonomia tributaria, delle modalità di applicazione delle imposte, ecc.

Il livellamento verso la mediocrità uniforme è una esperienza che abbiamo già vissuto e che non ha portato solo la sofferenza nelle regioni più virtuose ed alcun miglioramento in quelle non virtuose.

In questo senso, voglio richiamare la disciplina normativa introdotta col decreto legislativo 149 del 2011, appena pubblicato in Gazzetta ufficiale il 20 settembre 2011 (è il decreto noto col nome *Premi e sanzioni*). Ad un **ampliamento di autonomia corrisponde un ampliamento di responsabilità**, affidata in primo luogo agli elettori ma anche a meccanismi di controllo, imparziali e rigorosi. Nonostante il provvedimento sia stato oggetto di un vivace confronto con le Regioni, abbiamo comunque voluto introdurre la disciplina della “rimozione” del Presidente della Giunta regionale che non abbia adempiuto tempestivamente agli obblighi posti dalla legge in caso di disavanzo sanitario, così come abbiamo realizzato forme e modi di attestazione dello stato reale dei bilanci degli enti territoriali.

Ma voglio richiamare come anche la “stretta” al Patto di stabilità e crescita che è stata data con le manovre estive si ispiri a questo criterio di “premio” all'efficienza, che sarà rafforzato via via che procederà l'attuazione del federalismo fiscale: infatti, per il loro riparto del “peso” del patto tra i singoli enti sono stati stabiliti parametri di virtuosità che, combinati tra loro, consentiranno di ripartire regioni ed enti locali in “classi di virtuosità”. Gli enti che rientreranno nella classe più virtuosa non concorreranno nel 2013 e nel 2014 (e anche negli anni seguenti) agli obiettivi di aggiustamento richiesti dalle due manovre.

Dunque, le novità che il federalismo fiscale ha portato nell'ordinamento si propagano e vanno a costituire l'ossatura del nuovo rapporto istituzionale fra centro e periferia.

5. Conclusioni

Credo di aver dimostrato la complessità dei cambiamenti in corso e delle opzioni che il Governo sta valutando per accelerare l'entrata a regime della riforma.

Il federalismo fiscale è un processo istituzionale, politico e culturale che ridisegna i rapporti fra Stato ed enti territoriali.

Ma esso si fonda, ancora prima, su un **patto che è, principalmente, fra cittadini ed istituzioni**: maggiore autonomia di governo significa maggiore responsabilità. Maggiore responsabilità comporta l'applicazione di un sistema serio

di sanzioni e la verificabilità da parte degli elettori di quanto realizzato dagli amministratori. Maggiore autonomia, inoltre, implica un sistema di raccordi e di momenti di condivisione che possano garantire un “governo” dell’intero sistema, che altrimenti rischia la paralisi o la fuga in avanti di alcuni.

La legge n. 42 del 2009, i decreti attuativi, gli atti amministrativi seguenti si inscrivono in questa linea. E – aggiungo – nel medesimo quadro dobbiamo inserire l’importante riforma della legge di contabilità (n. 196 del 2009) che ha organizzato nuovamente tutto il sistema della programmazione economico-finanziaria.

Nello stesso senso è da leggere la riforma dell’articolo 81 della Costituzione, la cui validità si estende a tutti i livelli di governo.

Un sentiero, difficile ed impegnativo, è stato segnato e credo che da questo non sia possibile per nessuno tornare indietro. Il vento della crisi soffia ancora forte ed a livello globale, come molti fatti recenti confermano.

L’importante è avere chiaro l’obiettivo: come scriveva Seneca, *non esiste vento favorevole per il marinaio che non sa dove vuole andare.*