



CHE FINE FARÀ IL FEDERALISMO FISCALE?

di

Giulio M. Salerno

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
presso l'Università di Macerata)*

28 dicembre 2011

Dopo il decreto-legge “salva-Italia” il regime politico, che agisce dietro il velo del governo tecnico, attende adesso la fase delle riforme. Ma la vera posta in giuoco non sono le riforme per lo sviluppo, le liberalizzazioni, oppure la nuova disciplina del mercato del lavoro che già tanto ha fatto discutere. Tanto più che le decisioni di politica economica scontano sempre una certa distanza temporale tra l'effetto annuncio e gli esiti concreti; questi ultimi, poi, raramente coincidono con gli obiettivi prefissati.

A ben vedere, il punto di svolta sarà rappresentato dalle riforme propriamente politiche, quelle riforme cioè effettivamente capaci di rimodellare l'attuale assetto istituzionale in senso coerente sia con le esigenze dei soggetti politici già presenti sulla scena, sia con le aspettative di novità che emergono nell'opinione pubblica. Si tratta, come è chiaro, di istanze che non sarà facile comporre a unità: alcune vanno inevitabilmente nel senso della stabilità e, comunque, nella difesa delle posizioni già raggiunte; altre si muovono alla ricerca di nuovi equilibri. Le parole d'ordine sono comuni e altisonanti: soprattutto, si parla di responsabilità, di trasparenza e di correttezza nella gestione della cosa pubblica. Ma per attuare questi obiettivi si possono seguire strade ben diverse, a seconda che prevalga la tesi del

consolidamento del bipolarismo maggioritario – che si è fatto largo negli ultimi due decenni – oppure che si avvii una terza fase della storia repubblicana.

In breve, la maggioranza e il governo che sono sorti dalle ceneri della scelta bipolare offerta in sede elettorale, potranno proseguire nel loro percorso a due condizioni: che le condizioni economico-finanziarie del Paese, soprattutto nel giudizio dei mercati globalizzati, siano avviate ad un qualche miglioramento; e che si trovi una linea sufficientemente condivisa sulle riforme delle principali normative inerenti all’assetto politico-istituzionale (in specie dei regolamenti parlamentari, della seconda parte della Costituzione, e del sistema elettorale). In assenza di una positiva prospettiva circa l’inveramento di queste due condizioni, le forze politiche che sostengono l’attuale esecutivo non avranno interesse a sopportare ulteriormente il cilicio dei sacrifici imposti all’elettorato di riferimento.

In questo quadro, quale ruolo dovrebbe spettare al governo? Non certo quello di presentarsi come avanguardia della maggioranza, giacché ogni obiettivo che venisse determinato in assoluta autonomia si tradurrebbe in un possibile – se non probabile – elemento di frizione tra i partiti di maggioranza, finendo così per accentuare, più o meno irreversibilmente, le difficoltà di contesto. Diversamente, e più accortamente, il governo dovrebbe muoversi come una sorta di direttore d’orchestra, cui spetti esaltare i punti di intesa e far emergere l’armonia dell’insieme.

Tuttavia, è inevitabile che in questa opera di laboriosa tessitura molti e gravi problemi si affacceranno presto alla ribalta. Il tema della riforma elettorale, ad esempio, sarà uno dei primi all’ordine del giorno, sia che la Corte costituzionale si pronunci nel senso di ammettere i *referendum* elettorali, sia che le richieste referendarie siano dichiarate inammissibili. Ma vi è soprattutto un convitato di pietra che potrebbe presentare un conto assai salato per chi non intenda affrontare con avvedutezza il problema delle “pietanze” sempre più scarse che sono presenti sulla tavola della Repubblica: il federalismo fiscale. Esso incrocia in modo decisivo entrambe le questioni sopra accennate, cioè sia il tema della finanza pubblica che quello delle riforme istituzionali. Sul primo versante, in particolare, è noto che il federalismo fiscale, proprio per come è stato impostato dalla legge n. 42 del 2009, può rappresentare un formidabile strumento per portare finalmente ordine nelle finanze pubbliche delle autonomie territoriali. Certo, i molteplici principi di delega si presentano come una sommatoria di indirizzi non sempre convergenti, ma hanno il pregio di consentire una forte dose di flessibilità in sede di attuazione. Tale flessibilità, inoltre, può essere opportunamente combinata con quel metodo della concertazione interistituzionale che, previsto dalla stessa legge, è riproducibile anche nei decreti correttivi e integrativi. Tutto ciò potrebbe essere

utilmente impiegato al fine di assicurare l'effettivo inveroamento dei sopra richiamati principi di responsabilità, correttezza e trasparenza nella complessiva gestione della cosa pubblica in un assetto istituzionale ormai così decentrato come il nostro. Non vi è dubbio che i decreti legislativi, adottati nel 2010 e 2011, presentino omissioni e aspetti di debolezza; in particolare, per non pochi aspetti essi rinviano a ulteriori procedure attuative di complessa concretizzazione. Ma, a tacer d'altro, il passaggio dalla spesa storica al finanziamento garantito per i soli livelli essenziali delle prestazioni in alcuni cruciali settori dello Stato sociale (istruzione, salute e assistenza) – così come per le funzioni fondamentali degli enti locali – rappresenta un esito particolarmente innovativo e che non può essere abbandonato senza correre il rischio di tornare ai trasferimenti “a piè di lista”. Inoltre, dal punto di vista dei rapporti tra le istituzioni repubblicane, il federalismo fiscale ha previsto l'istituzione – non del tutto completata - di sedi di coordinamento ove sono compresenti i rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali, e a cui sono affidati importanti compiti destinati ad incidere anche sugli stessi contenuti della riforma. Infine, non può dimenticarsi che la legge n. 42 del 2009 e quasi tutti i conseguenti decreti legislativi sono stati il frutto di un clima *bipartisan* che, proprio in questo difficilissimo frangente della vita politica nazionale, è stato richiamato come indispensabile fondamento dell'attuale formula governativa e di maggioranza.

Tutto ciò considerato, l'impegno a proseguire con convincimento nell'attuazione del federalismo fiscale, anche mediante i correttivi necessari alla luce delle presenti condizioni finanziarie e dei nuovi impegni assunti in sede europea, non può non essere nell'agenda politica che si ponga l'obiettivo di confermare e di consolidare gli elementi di convergenza già presenti nel sistema delle pubbliche istituzioni. Tuttavia, soprattutto se si dà uno sguardo a quanto è stato deciso nel decreto legge “salva-Italia”, è sembrato emergere un diverso atteggiamento. Come noto, già le tre manovre del precedente Governo avevano fortemente ridotte le risorse finanziarie per gli enti territoriali: quasi 4,5 miliardi, secondo stime attendibili. Adesso, non solo si sono imposti ulteriori sacrifici (ad esempio, il fondo di riequilibrio è stata ridotto di altri 1,45 miliardi), ma si è direttamente intervenuti sul fronte dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali. E si è fatto ciò, modificando direttamente anche la disciplina posta nei decreti di attuazione del federalismo fiscale o comunque risultante dalla legge n. 42 del 2009, e comunque senza rispettare quei meccanismi concertativi previsti da quest'ultima. Con quali esiti? Facciamo qualche esempio.

L'addizionale regionale IRPEF è stata automaticamente incrementata, senza consentire alle Regioni di decidere alcunché. E' stato direttamente istituito il nuovo tributo comunale sui servizi e rifiuti, senza passare attraverso l'arduo percorso procedurale che, previsto dalla legge

n. 42 del 2009, avrebbe consentito la partecipazione della Conferenza unificata e della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. La cosiddetta "anticipazione sperimentale" della IMU è stata costruita come una sorta di ircocervo, un'originale imposta suddivisa in due "quote" di cui una – quella sulla prima casa – è di spettanza del Comune, che deve applicare una determinata detrazione stabilita dallo Stato (quella sui figli residenti) e che incontra limiti stringenti nella determinazione e combinazione delle aliquote. L'altra quota dell'IMU – sugli immobili diversi dalla prima casa – è divisa tra Comune e Stato in modo tale che a quest'ultimo ne vada comunque la metà, per di più applicando l'aliquota base al lordo di eventuali detrazioni o sconti decisi dall'amministrazione comunale. Tra l'altro, i Comuni che nel passaggio al nuovo regime vedranno aumentare gli introiti, dovranno riversare la differenza allo Stato, mentre in caso contrario interverrà il fondo di riequilibrio. Ma, mentre sulle modalità di distribuzione del fondo di riequilibrio ancora non si ha contezza, si stima che lo Stato dovrebbe incassare dall'IMU 18 dei 21 miliardi che deriveranno dalla tassazione sugli immobili diversi dalla prima casa.

Insomma, nell'incertezza delle effettive risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, è assai probabile che i Comuni manovreranno le leve – anche quelle nuove - messe a loro disposizione nel senso dell'incremento del gettito (ivi compresa l'addizionale IRPEF). Mentre è certo che gli introiti di tutti i predetti cambiamenti del sistema impositivo locale andranno in larghissima parte allo Stato, che peraltro, soltanto per i primi cinque anni, sarà obbligato a destinare queste maggiori entrate agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica (v. art. 48 del d.l.). L'erario statale, insomma, trarrà i principali benefici da comportamenti autoritativi che i cittadini, quando pagheranno le imposte, imputeranno alla responsabilità primaria delle autonomie territoriali, che, viceversa, non hanno concorso alle decisioni in oggetto.

Ed allora, che cosa ne è del federalismo fiscale e dei principi espressi dalla legge delega n. 42 del 2009, che faticosamente hanno trovato una prima attuazione nei decreti legislativi approvati nel 2010 e 2011? Non doveva valere il principio della correlazione tra l'imposizione fiscale e l'erogazione dei servizi pubblici? Non doveva valere il principio dell'attribuzione di specifiche imposte – o di relativi gettiti – agli enti territoriali? Non doveva introdursi una chiara definizione delle responsabilità impositive proprie di ciascun ente? Ancora, non dovrebbe sempre valere quel principio stabilito dalla Corte costituzionale, secondo cui il legislatore ordinario – allorché interviene sul sistema tributario - non può far arretrare il grado di autonomia finanziaria già raggiunto dagli enti territoriali? Infine, non deve ritenersi che la legge n. 42 del 2009 esprima principi fondamentali di coordinamento

della finanza pubblica e del sistema tributario della Repubblica, che, in quanto norme interposte, vanno rispettati anche dalle leggi ordinarie dello Stato?

Alcuni responsabili degli enti locali si sono appellati – peraltro impropriamente – alla cosiddetta “obiezione fiscale”, ma questi proclami appaiono al più come mosse propagandistiche. E’ più probabile, invece, che la limitatezza delle risorse a disposizione spingerà a decisioni opportunistiche e sempre più dettate dalla competizione fiscale tra gli enti territoriali. Al contempo, appare sempre ipotizzabile il ricorso al sindacato di costituzionalità da parte delle Regioni, alle quali soltanto, come è noto, è consentito impugnare gli atti legislativi dello Stato davanti alla Corte costituzionale. Così come, è possibile che l’associazionismo degli enti locali faccia sentire la sua voce in seno alle Conferenze.

A giustificazione di chi ha redatto le disposizioni sopra tratteggiate, certo, può portarsi l’emergenza della situazione in cui si è operato. Ma, di emergenza in emergenza, è facile non soltanto derogare ai principi, ma anche colpirli nella loro essenza. Allora, è necessario che, superato questo momento, non si prosegua nell’adozione di decisioni estemporanee che, per quanto necessitate, introducono elementi distorsivi nel sistema, e si ponga nuovamente attenzione al processo di attuazione del federalismo fiscale. Tra l’altro, per quanto farraginoso e criticabile in alcune parti, il senso complessivo del percorso avviato nel 2009 è proprio quello della predisposizione di un meccanismo di responsabilizzazione degli enti territoriali nel reperimento e nell’impiego delle risorse finanziarie.

Del resto, anche la riforma costituzionale sull’introduzione del principio di equilibrio nei bilanci pubblici, recentemente approvata in prima battuta e nel medesimo testo dalla Camera e dal Senato, ha dato adeguata attenzione alle garanzie presenti nel nostro ordinamento a favore del decentramento istituzionale. Nello stesso tempo, è evidente che la salvezza finanziaria dell’Italia tutta non può non passare attraverso la consapevole e ponderata applicazione dei principi costituzionali e legislativi che guidano il federalismo fiscale. Certo, si potrà operare anche mediante opportune modifiche e integrazioni, così come è consentito dalla possibilità di adottare decreti integrativi e correttivi. Ma senza una solida visione d’insieme si realizzeranno risultati soltanto parziali e provvisori, e la stessa coesione nazionale potrebbe essere messa in pericolo.