

Appunti di una agenda: quello che è già stato fatto e quello che si sta facendo, in ordine di fattibilità e di priorità:

Federalismo demaniale

Sul federalismo demaniale è stato emanato il primo Decreto legislativo di attuazione della legge n.42/2009 (D.Lgs. n. 85/2010), mirato a sviluppare il processo di valorizzazione del patrimonio pubblico, attraverso l'attribuzione dei beni ai territori dove questi hanno avuto la loro origine storica e dove hanno la loro ubicazione fisica.

Tra fabbricati e terreni si tratta di circa 17.400 beni, per un valore di 3,2 miliardi. Di questi, 1,9 miliardi circa sono rappresentati da fabbricati e 1,3 miliardi da terreni (Fonte: Corte dei Conti).

Codifica unitaria e banca dati unitaria

La Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale (Copaff) con notevoli sforzi è riuscita ad ottenere i primi risultati ordinati alla uniformizzazione delle informazioni contabili.

Si sta proseguendo nell'opera di razionalizzazione, lavorando al Decreto di attuazione della legge n. 42/2009 sulla armonizzazione dei bilanci.

La recente legge di riforma della contabilità statale (l. n.196/2009) ha inoltre aperto la strada alla necessaria e definitiva soluzione, anche attraverso la prossima costituzione di una banca dati unitaria che potrà rispondere all'esigenza di adeguati strumenti cognitivi.

Trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare

Dal primo rapporto Copaff (Allegato n. 2) emerge la metodologia necessaria a individuare i trasferimenti che si possono fiscalizzare. La soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione nella forma della fiscalizzazione integra un processo fondamentale, per attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali.

I trasferimenti rappresentano voci di costo alimentate a carico del bilancio statale e della fiscalità generale e spesso, come si è notato sopra, il contenzioso sui trasferimenti, su criteri e tempi di assegnazione delle risorse, favorisce pratiche che rendono difficile l'imputazione delle responsabilità. La fiscalizzazione permette al contrario una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori.

Fabbisogni standard di Province e Comuni

L'ipotesi su cui si sta lavorando è di arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard attraverso il coinvolgimento della metodologia già applicata da tempo per gli studi di settore e quindi attraverso l'azione operativa di SOSE (Società per gli studi di settore), che gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore, relativi a una platea di 3,5 milioni di contribuenti. Questa metodologia, basata su forti elementi di accompagnamento e condivisione, debitamente strutturata e mirata riguardo all'ambito dei fabbisogni standard, può dunque riuscire dove nel passato hanno ripetutamente fallito le formule calate dall'alto.

Costi standard e fiscalità regionale

➤ Costi standard delle Regioni

Si stanno individuando, rispetto a un capitolo di spesa che già oggi supera i 100 mld di euro, nuovi e puntuali strumenti di verifica che consentano di superare i deficit informativi esistenti e

attivare meccanismi di certificazione. L' ipotesi su cui si stanno svolgendo approfondimenti si fonda:

- a) sulla determinazione di una quota capitaria ponderata, con pesatura del 100% delle componenti di spesa e l'assunzione come parametro di un pool di Regioni ad alto livello di prestazioni, da utilizzare come standard ottimale di riferimento;
- b) su un nuovo modello di governo responsabile basato sulla determinazione da parte della Conferenza Stato Regioni di linee guida occorrenti per la messa a punto dei costi standard in collaborazione con A.I.F.A. e AGE.NA.S., ipotizzando inoltre anche un coinvolgimento di nuovi soggetti, come ad esempio la stessa SOSE (Società per gli studi di settore). Si stanno inoltre strutturando formule come il cosiddetto " inventario di fine mandato". Una dichiarazione certificata, da parte degli organi di controllo interno, che costituisce uno strumento di rendicontazione d'uscita del Presidente della Regione. In altri termini una "dichiarazione dei saldi prodotti" dal Governatore uscente, da far approvare in Consiglio regionale sei mesi prima delle elezioni regionali. Questo strumento servirebbe per informare gli elettori sulle reali condizioni della spesa sanitaria nella loro Regione.

➤ **Fiscalità regionale**

In relazione al comparto regionale (che tra i comparti territoriali è quello dove si concentra il maggiore potere di spesa) il federalismo fiscale deve soprattutto attivare un processo progressivo di responsabilizzazione. Questa prospettiva può essere garantita attraverso il combinato effetto di (i) costi standard e (ii) razionalizzazione delle attuali principali fonti di gettito. Si tratta di un processo che può essere realizzato ad invarianza complessiva di pressione fiscale, fermo l'obiettivo del recupero di evasione fiscale. E' questo un processo in corso di elaborazione, funzionale soprattutto a garantire ai contribuenti regionali visibilità e misurabilità tanto dei risparmi indotti dai recuperi di efficienza quanto dai risparmi. In questi termini le ipotesi di lavoro sono mirate all'obiettivo prioritario di permettere manovre "virtuose", da parte dei governi regionali, rispetto a standard di aliquota fissati a livello nazionale. Si tratta di una possibilità di sviluppo che è in parte già strutturata in un recente provvedimento. Ed in specie nell'art. 40 del d.l. n. 78/2010 dove si prevede la possibilità di manovra "verso il basso" sui tributi propri. In particolare si tratta della norma per cui, in "anticipazione del federalismo fiscale", le Regioni del Sud possono: "con propria legge, in relazione all'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, modificare le aliquote, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive".

Federalismo municipale

Obiettivo essenziale è quello della massima possibile coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata. A livello municipale per raggiungere questo obiettivo si può prevedere:

- a) una prima fase in cui si opera l'attribuzione ai Comuni della titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale ed immobiliare (ad esempio: imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, IRPEF su immobili, ecc.). In questo modo si realizza direttamente il passaggio dalla finanza derivata a quella propria;
- b) in una seconda e successiva fase, gli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo e forma insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico titolo di prelievo, da attivarsi, previa verifica di consenso popolare, su iniziativa dei singoli Comuni. In specie, data l'attuale vastissima platea di tributi diversi ed eterogenei, i tributi concentrabili sarebbero non meno di 17, ma potrebbero per delibera comunale salire fino a 24. In questi termini si integrerebbe una forma unica di prelievo che semplificherebbe radicalmente la vita dei cittadini, nella forma di un adempimento unico. Sarebbe comunque

esclusa la prima casa, destinata a restare esente dal tributo, con la previsione di una cedolare secca sugli affitti.

Come è evidente nei termini espressi qui sopra, la prima fase può essere sviluppata certamente e subito. La seconda fase si articola invece in prospettiva e comunque non per vincolo legale, ma sulla base del consenso comunale. Rispetto alla situazione attuale, l'onere fiscale complessivo resterebbe comunque in entrambe le ipotesi assolutamente invariato, salvo il prevedibile fortissimo recupero di evasione fiscale, con i conseguenti effetti di possibile sgravio fiscale e/o incremento di servizi a favore dei cittadini. Cesserebbero conseguentemente e gradualmente gli attuali trasferimenti statali. Per assicurare un'applicazione graduale della riforma, al posto dei trasferimenti erariali soppressi verrebbe in specie istituito un fondo perequativo. Il fondo sarebbe gestito dalla Conferenza Stato-Città, con il coinvolgimento delle Regioni, ed il suo ammontare sarebbe destinato a decrescere annualmente.

In sintesi:

- a) il gettito fiscale già proprio dei Comuni è pari a circa 10 mld di euro. I trasferimenti statali ai Comuni rilevanti ai fini di questa riforma sono attualmente pari a circa 15 mld di euro;
- b) la ipotesi di riforma si svilupperebbe (i) con il trasferimento ai Comuni dei tributi statali che attualmente insistono sul comparto immobiliare (circa 15 mld di euro), che si aggiunge all'attuale gettito fiscale locale; (ii) simmetricamente e gradualmente con la riduzione dell'equivalente trasferimento dei fondi statali (a sua volta, come notato sopra, simmetricamente circa pari a 15 miliardi di euro).

N.B. In aggiunta va notato che nel d.l. n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, sono previsti:

- a) la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento e al contrasto all'evasione fiscale e contributiva (art. 18);
- b) l'aggiornamento del catasto con l'istituzione dell'anagrafe immobiliare integrata (art. 19).

Fiscalità delle Province

Una prospettiva almeno in parte analoga di semplificazione si sta sviluppando riguardo alla autonomia finanziaria delle Province, eliminando le fonti di gettito maggiormente caratterizzate da difetti strutturali, sempre sotto il vincolo dell'invarianza della pressione fiscale complessiva.

Stabilità finanziaria

Dal lato della spesa, è necessario attivare anche un meccanismo di stabilità finanziaria. Meccanismo che, dati i vincoli "europei" che istituzionalmente insistono sulla nostra finanza pubblica, deve essere a sua volta organizzato in base al modello europeo. Ed in specie un meccanismo articolato ed organizzato in base ai seguenti principi fondanti, obiettivi, strumenti:

A) principi fondanti: a) recepimento nazionale dei nuovi meccanismi dell'area dell'euro e delle nuove regole del Patto rafforzato di Stabilità e Crescita Europeo, perché l'equilibrio di bilancio e la stabilità finanziaria sia assicurata a tutti i livelli di governo, da quello comunitario a quello locale; b) corresponsabilità tra Stato e Regioni, e tra le Regioni stesse, nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio, a partire dal Servizio Sanitario Nazionale e delle Pensioni di Invalidità. Si tratta di una formula di governance che può (deve) essere strutturata in attuazione dell'art. 5 della legge n. 42 del 2009, dove si istituisce la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" come "organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica" e si prevede che essa concorra alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica "per comparto"; c) attuazione dei principi di solidarietà responsabile e consapevole tra Regioni e tra Stato e Regioni;

B) obiettivi: a) programmare dettagliatamente ed in un quadro pluriennale le azioni di governo nazionale e regionale volte ad assicurare l'equilibrio economico e finanziario del sistema

sanitario e delle pensioni di invalidità, sia complessivo che per ogni singola Regione, in compatibilità con i vincoli di bilancio nazionali imposti dal Patto Europeo di Stabilità e Crescita e dalle nuove procedure Europee rafforzate di vigilanza sul deficit e debito pubblico; b) assicurare l'appropriateo grado di perequazione infraregionale che, garantendo livelli appropriati di assistenza sanitaria e sociale a livello nazionale, sia governato da meccanismi di solidarietà responsabile, economicamente sostenibile, ispirati allo spirito mutualistico (e quindi di copertura temporanea di rischi imprevedibili) e non basato sul presupposto di trasferimenti irrazionalmente operati ex post; c) assicurare il completo scambio di informazioni e la piena trasparenza nel monitoraggio di azioni e risultati; d) verificare l'attuazione delle azioni programmate e monitorare l'efficacia di tali azioni e l'eventuale insorgere di disequilibri, ed in tal caso intervenire per tempo con appropriate iniziative correttive;

C) strumenti: a) determinazione delle "aliquote" statali e regionali destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale e delle pensioni di invalidità tali da assicurare: il loro equilibrio complessivo e per singola regione, un'adeguata dimensione dei fondi di perequazione, e l'alimentazione di un fondo di riserva per la gestione di eventuali crisi regionale del sistema; b) in caso di disequilibri a livello di singole Regioni, rideterminazione d'emergenza e temporanea delle aliquote regionali e statali per assicurare l'equilibrio finanziario attraverso finanziamenti (prestiti) condizionati da precisi, irrevocabili impegni al riequilibrio e restituzione assicurata da un piano di rientro approvato dal Fondo stesso; c) vigilanza sui meccanismi sanzionatori e incentivanti che rafforzano il rispetto delle regole.

I principali documenti

1. La *legge delega sul federalismo fiscale*: La legge n.42 del 5 maggio 2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009, entrata in vigore il 21 maggio 2009.
2. Il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 20 maggio 2010, ha approvato (su proposta dei Ministri Tremonti, Bossi, Calderoli, Fitto e Ronchi) il *primo decreto attuativo in materia in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009*: Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

3. *Relazione al Parlamento*

Con l'invio al Parlamento della *prima relazione sull'attuazione del federalismo fiscale*, il Governo entra nel vivo dell'attuazione di questa importante riforma con una ricognizione rigorosa dei conti dei livelli decentrati di governo, effettuata sulla base dei lavori della Commissione tecnica per il federalismo (Copaff).

La Relazione presentata dal ministro dell'Economia Tremonti al Consiglio dei ministri del 30 giugno scorso offre un quadro dell'esistente e prospettive di una significativa razionalizzazione prima di dare il via ai decreti legislativi attuativi della delega, nel rispetto dei criteri enunciati dalla legge e con l'obiettivo di una radicale inversione di tendenza rispetto ai modelli fino ad oggi adottati per regolare i rapporti di spesa con gli enti decentrati