

Il nuovo Stato. Dopo il sì della Camera al progetto di riordino delle autonomie le ipotesi sugli esiti della riforma

Federalismo 2016, l'Italia che verrà

Fra l'opportunità dei costi standard e il rischio di frammentare il sistema

Valentina Maglione

Valentina Melis

MILANO

Il federalismo fiscale porterà minori sprechi o maggiori spese? Più responsabilità per gli amministratori locali o moltiplicazione dei centri di potere? E farà diventare il nostro sistema tributario una giungla o lo semplificherà? Stando ai principi dettati dal disegno di legge delega - approvato martedì alla Camera e che ora passa al Senato, pubblicato alle pagine 31 e 32 - tutte le strade sembrano ancora aperte. Il reale assetto dell'Italia federalista, che decollerà nel 2016, lo definiranno in larga parte i decreti legislativi, attesi entro i prossimi due anni. Per il momento, è possibile azzardare ipotesi: per capire da che cosa potrebbero dipendere il successo o il fallimento del progetto federalista.

Il federalismo funziona

L'Italia federalista potrebbe essere la patria dei circoli virtuosi, se i decreti legislativi raccoglieranno le opportunità date dal Ddl delega. A partire dal punto cruciale: la definizione dei «costi standard», destinati a prendere il posto del meccanismo della «spesa storica», e dei «livelli essenziali» delle prestazioni. Oggi infatti il finanziamento degli enti territoriali è assicurato dai trasferimenti statali, tarati sulla spesa storica. Nell'Italia federalista, invece, «i trasferimenti statali scompariranno - spiega Carlo Buratti, consigliere del ministro Roberto Calderoli - e le necessità degli enti saranno calcolate in base ai costi standard (ossia efficienti) dei livelli essenziali delle prestazioni». I decreti dovranno, però, fissare l'asticella in modo da spingere gli enti a spendere meno e meglio.

Il federalismo poi affiderà un maggiore potere di controllo ai cittadini, che «con il voto - ragiona Luca Antonini, consigliere dei ministri Tremonti e Calderoli - potranno sanzionare o premiare direttamente gli amministratori locali». E premi per gli enti virtuosi e sanzioni (fino al commissariamento)

per quelli che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni potranno arrivare anche dal centro. Ancora: il federalismo potrebbe imprimere un'accelerazione nel contrasto all'evasione fiscale. È probabile, infatti, che gli enti territoriali aumenteranno la vigilanza sui versamenti diretti alle loro casse.

Il federalismo non funziona

La transizione al federalismo, secondo alcune stime, potrebbe, però, costare cara alle casse dello Stato, fino a 100 miliardi. Inoltre, non è detto che il decentramento di funzioni a Regioni ed enti locali, implichi un risparmio nel lungo periodo, soprattutto se la riforma non dovesse portare una semplificazione, ma una frammentazione e diversificazione del sistema tributario. Nel 2016, insomma potremmo ritrovarci a rimpiangere le scelte di oggi.

L'autonomia che resta a Regioni ed enti locali sul piano fiscale, poi, è piuttosto limitata, se si considera l'esclusione, da parte del Ddl delega, «di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale». Significa che il margine per introdurre nuovi tributi, in realtà, è piuttosto risicato, a parte imposte di soggiorno, o di scopo. Infine, secondo Loris Tosi, ordinario di diritto tributario all'università Ca' Foscari di Venezia, «la condivisione delle banche dati delle Agenzie fiscali con gli enti locali è un processo che, seppur necessario per attuare in modo efficace la gestione dei tributi locali, deve essere affrontato con estrema cautela. Si moltiplicherebbe a dismisura, infatti - aggiunge - la platea di soggetti abilitati a conoscere dati sensibili dei contribuenti».

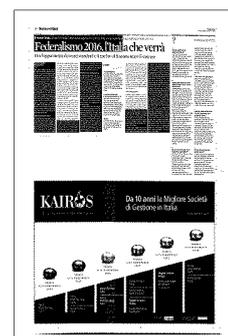
Tutto resta come è

Fra nove anni, infine, il quadro del viaggio nel federalismo potrebbe avere colori in chiaroscuro lasciando irrisolti molti problemi strutturali del nostro Paese. Puntare sulla compartecipazione al gettito Iva e Irpef, in sostituzione dei trasferimenti era-

riali, per finanziare le funzioni fondamentali di Regioni ed enti locali, è, per esempio, secondo molti esperti, la scelta meno responsabilizzante per gli amministratori e di sapore meno federalista. I soldi continueranno ad arrivare dal centro.

Qualcuno è disposto a scommettere, poi, che l'Irap (la principale fonte di finanziamento per la sanità) non sarà mai abolita, per essere sostituita da altri tributi. «L'imposta regionale sulle attività produttive - spiega Ernesto Longobardi, ordinario di Scienza delle Finanze all'università di Bari - ha un gettito ingente, funziona bene e ha una buona tenuta nell'ottica anti-elusiva, pur essendo invisai ai contribuenti, perché va pagata anche in assenza di reddito. Del resto, però, anche prima dell'istituzione dell'Irap esistevano imposte che funzionavano con meccanismo analogo».

Diversi tecnici, poi, ritengono sia stato un errore abolire l'Ici sulla prima casa, e propongono di reintrodurla. Un'ipotesi messa fuori gioco dal Ddl che esclude esplicitamente, dalle entrate dei Comuni, la «tassazione sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale». Per Gilberto Muraro, ordinario di Scienza delle finanze all'università di Padova, l'abolizione dell'Ici sulla prima casa «è stata un misfatto, nell'ottica federalista, che il Ddl delega non sana». Persa l'Ici sulla prima casa, però, i Comuni potrebbero conquistare il gettito della nuova cedolare secca (al 20%) sugli affitti.



Le sfide

I «costi standard»

■ Perché il federalismo funzioni dovranno essere definiti in modo ragionevole, per evitare un duplice rischio: livelli troppo elevati farebbero impennare la spesa, mentre l'asticella tenuta troppo in basso lascerebbe "scoperte" le Regioni con molte spese

La compartecipazione

■ Sarà necessario calibrare il ruolo delle diverse fonti di finanziamento degli enti territoriali. Dare troppo spazio alle compartecipazioni ai tributi erariali e al fondo perequativo, infatti, non rappresenterebbe (almeno nella percezione dei cittadini) una rottura con i trasferimenti statali di oggi

I tributi

■ È dubbio il peso che avranno i tributi locali: non potendo sovrapporsi a quelli statali, il loro spazio d'azione sembra ridotto



DOMANDE & RISPOSTE

• Che cosa cambia con il federalismo fiscale?

Con l'entrata a regime del federalismo fiscale, prevista per il 2016, non esisteranno più i trasferimenti statali (se non quelli posti a garanzie dei mutui contratti da Regioni ed enti locali), che oggi sono attribuiti ai vari livelli di governo sulla base della spesa storica. Ogni livello di governo sarà dotato di propria autonomia finanziaria per assicurare lo svolgimento delle proprie funzioni

• Quali compiti passeranno alle Regioni? Quali risorse avranno a disposizione?

La delega distingue tra funzioni fondamentali e non fondamentali. Nelle prime, che saranno finanziate e perequate al 100% in base a costi standard e obiettivi di servizio da fissare in uno dei successivi decreti di attuazione, rientrano sia le competenze legislative collegate ai livelli essenziali delle prestazioni (sanità, assistenza e compiti amministrativi legati all'istruzione), sia quelle amministrative relative a materie di competenza statale. Per finanziarle le Regioni avranno a disposizione tributi erariali devoluti (Irap), tributi propri, compartecipazioni (in via prioritaria all'Iva), addizionale Irpef e perequazione. Tutte le altre funzioni (ad esempio turismo o beni culturali) saranno non fondamentali. In questo caso la perequazione sarà basata sulla capacità fiscale per abitante. A metà del guado il trasporto locale, dove sarà finanziata e perequata al 100% solo la spesa in conto capitale

• Di cosa si occuperanno invece i Comuni? Con quali tributi?

Anche per Comuni e Province vale la distinzione tra compiti fondamentali e non fondamentali. Per i primi il Ddl elenca in via transitoria, cioè fino all'approvazione del Codice delle autonomie, le spese essenziali. Sono attribuite ai Comuni: il 70% delle spese attuali per amministrazione, gestione e controllo; polizia locale; istruzione

pubblica (inclusi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica); viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; settore sociale. Per finanziarle, oltre a trasferimenti perequativi di competenza statale ma erogati dalle Regioni, i municipi avranno la tassazione sugli immobili e la compartecipazione a Iva e Irpef oltre alle eventuali tasse di scopo

• E le Province? Con quali mezzi?

Sempre in via transitoria sono considerate spese essenziali delle province: il 70% delle spese attuali per amministrazione, gestione e controllo; istruzione pubblica (compresa l'edilizia scolastica); trasporti; gestione del territorio; tutela ambientale; servizi del mercato del lavoro. A parte la perequazione e le tasse di scopo, per finanziarle, le province potranno contare sull'imposizione collegata al trasporto su gomma e su una compartecipazione erariale

• A parte la perequazione quali sono le altre garanzie per i territori più deboli?

Il Ddl prevede un apposito strumento: il patto di convergenza, che sarà allegato a Dpef e Finanziaria e servirà a calibrare e scadenzare il passaggio ai costi standard per i territori più deboli. Vengono inoltre fatti salvi, imputandoli al bilancio dello Stato a titolo di spese di investimento i contributi pluriennali destinati a finanziare gli interventi speciali. Viene infine fatto salvo il fondo perequativo previsto dalla legge 549 del 1995

• Che cos'è la perequazione infrastrutturale?

È un altro meccanismo di garanzia previsto nella delega. I cinque anni di regime transitorio dovranno servire a individuare gli eventuali gap infrastrutturali in strade, autostrade, ferrovie, porti, aeroporti ma anche nelle reti di energia e gas. Tra i parametri da considerare sul filo di lana è stato inserito il riferimento alla rete viaria del Mezzogiorno