

MAURIZIO LEO

IL FEDERALISMO  
FISCALE SPIEGATO  
IN MODO SEMPLICE

Ciò che c'è da sapere per capire la grande  
riforma di cui si parla

AGOSTO 2008

## Il federalismo fiscale spiegato in modo semplice

Premessa .....	3
1. Il quadro macroeconomico di riferimento.....	5
1.1 Italia .....	5
1.2. Scenario internazionale .....	6
1.3 I vincoli che abbiamo e il rilievo del federalismo .....	7
2. Lo status quo .....	9
2.1 L'impianto costituzionale .....	9
2.2 Le concrete modalità di finanziamento di Regioni e Comuni: evoluzione storica e situazione attuale .....	12
2.3 Come gli Enti locali gestiscono le risorse raccolte: il problema degli attuali modelli di perequazione .....	15
3. La proposta Calderoli.....	17
3.1 Proviamo a rispondere a due domande: Perché il federalismo? Quale Federalismo? .....	18
3.2 Una nuova perequazione: dalla spesa storica ai costi <i>standard</i> .....	19
3.2.1 <i>Riflessioni critiche sulla "nuova" perequazione</i> .....	22
3.3 Attribuzione di una capacità impositiva propria agli Enti locali.....	24
3.3.1 <i>Una criticità importante del DDL Calderoli: la mancata previsione della potestà impositiva per i Comuni</i> .....	26
4. I punti ancora da chiarire.....	27
4.1 Un problema da affrontare: il federalismo delle risorse pubbliche .....	27
4.2 Il federalismo fiscale e una politica per il Mezzogiorno .....	28
5. I benefici indiretti del federalismo fiscale.....	30
5.1 Federalismo e lotta all'evasione .....	30
5.2 Federalismo e politica .....	31
5.3 Federalismo e riduzione delle imposte .....	31
6. Conclusioni .....	34
6.1 L'importanza del dialogo.....	34

## Premessa

Probabilmente non è scorretto ritenere che il federalismo fiscale rappresenti la “cifra della Legislatura”. Gli italiani si aspettano dall’attuale maggioranza una gestione molto diversa della politica economica in generale e della politica fiscale più in particolare. Non dobbiamo dimenticare, oggi, quello che sostenevamo solo pochi mesi fa, nel corso della campagna elettorale. Abbiamo continuato a dire che occorre “non mettere le mani nelle tasche degli italiani”, che era necessario invece ridurre il peso dello Stato nella vita dei cittadini abbassando le imposte che debbono essere versate. L’obiettivo che dobbiamo perseguire, se vogliamo presentarci agli elettori come una classe dirigente credibile, è quello della razionalizzazione della macchina – Stato, della eliminazione delle Sue inefficienze. Solo in questo modo le imposte potranno essere ridotte in maniera durevole e si potrà ridare slancio al Paese. L’Italia, oggi, ha l’immagine di un Paese stanco, in cui i troppi veti, le innumerevoli duplicazioni di responsabilità, la diffusa sensazione di una pressoché totale incapacità a decidere costituiscono un enorme freno alla crescita. Purtroppo cresciamo troppo poco e questa situazione continua da troppo tempo. Occorre cambiare marcia, riducendo le imposte. È difficile scegliere di iniziare una nuova attività produttiva quando si sa che, oltre alle complicazioni burocratiche, occorre lavorare per quasi la metà dell’anno solo per soddisfare lo Stato. Oggi, nel nostro Paese, il *tax rate* (la percentuale dei guadagni da versare allo Stato a titolo di varie imposte) è vicino al 50%. Questo è uno dei problemi principali che abbiamo, una delle ragioni per cui non cresciamo da troppo tempo.

**Ma che cosa c’entra il federalismo fiscale con tutto ciò?** Il federalismo fiscale c’entra, perché si tratta della prima riforma “a portata di mano” con cui sarà possibile razionalizzare la struttura dello Stato. Infatti, la *devolution* fiscale (dopo si tornerà sul concetto di *devolution* e sulle sue differenze con una riforma in senso federale della Costituzione) rappresenta, ad oggi, il passaggio fondamentale per poter arrivare a una riduzione stabile delle imposte e, per questa via, a un rilancio dell’economia italiana.

Il federalismo fiscale, come tutte le riforme “epocali”, fa paura. Spaventa chi si sente privilegiato e pensa che, attraverso questa riforma, vengano pesantemente

ridotte le proprie risorse disponibili; spaventa, però, anche i potenziali beneficiari che non sono in grado di comprenderne la reale portata innovativa. Ebbene una sfida che la politica deve necessariamente raccogliere è quella di “spiegare” il federalismo, di far comprendere a tutti – anche ai più scettici – che una riforma della fiscalità in senso autonomistico non è un modo per far contenta una parte del Paese o, peggio ancora, una compagine politica, ma è una esigenza insopprimibile.

Sappiamo tutti della importanza di ridurre le tasse (appena ribadita, peraltro). Tuttavia, il contesto macroeconomico di riferimento, da questo punto di vista, non è confortante:

- l'Italia, lo sappiamo tutti, cresce poco e probabilmente continuerà a crescere poco;
- l'economia mondiale, e quella statunitense *in primis*, sta affrontando un periodo di crisi di cui è difficile prevedere la durata e la stessa intensità.

## 1. Il quadro macroeconomico di riferimento

Riepiloghiamo, quindi, il quadro macroeconomico che si profila. Distingueremo tra:

- 1) il contesto italiano;
- 2) il contesto internazionale.

### 1.1 Italia

Forse non è tutta colpa del Governo Prodi – che pure ha fatto del suo peggio! – ma l'economia italiana sta attraversando un momento difficile sia dal punto di vista congiunturale che da quello strutturale. Nel corso degli ultimi trimestri, la crescita economica in Italia ha mostrato una tendenza al graduale affievolimento. Il **PIL** è cresciuto dello 0,5% rispetto al trimestre precedente e “solo” dello 0,3% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Inoltre, va segnalato che tale tenue crescita è seguita a una preoccupante contrazione del prodotto interno (- 0,4%) registrata negli ultimi tre mesi del 2007 rispetto al trimestre precedente. Peraltro – e questo è l'aspetto che più preoccupa – è rimasto invariato il differenziale “negativo” tra quanto cresce il Nostro Paese e quanto, invece, cresce l'area euro.

Si stima che il PIL italiano crescerà, nel 2008, “solo” dello 0,5% (previsione del DPEF).

Negli ultimi documenti ufficiali il Fondo Monetario Internazionale ha stimato, per l'Italia, una crescita del prodotto interno dello 0,3%. L'OCSE, invece, stima una crescita dello 0,5%.

Altra dinamica preoccupante è quella dei **prezzi**. Nel primo trimestre del 2008, infatti, è proseguito l'aumento dei prezzi al consumo per effetto, soprattutto e quasi esclusivamente, delle pressioni esterne (e, quindi, di variabili quasi completamente incontrollabili).

L'ISTAT, nella rilevazione del mese di luglio, ha comunicato che l'inflazione si è attestata al 4,1%.

## 1.2. Scenario internazionale

In effetti, le stime di crescita dell'economia italiana “al ribasso” dipendono anche dallo **scenario internazionale**. La crisi c.d. dei mutui *sub-prime* si sta rivelando più seria del previsto. È sempre più evidente che vi saranno impatti significativi, *in primis*, sull'economia statunitense ma anche sull'economia europea. Anche altri fattori, oltre che la crisi dei mutui *sub – prime*, incide sulla crescita dell'economia:

1. i forti rincari dei prodotti petroliferi e delle materie prime non energetiche;
2. l'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute tra cui essenzialmente il dollaro, che non favorisce le nostre esportazioni.

Peraltro, un'analisi seria della congiuntura internazionale non può non considerare il fatto che, ad oggi, gli scenari appaiono profondamente “incerti”. Infatti:

- non è da escludere un rallentamento più rilevante dell'economia statunitense, con evidenti conseguenze sull'economia globale e su quella italiana;
- è incerta la durata e l'ampiezza della crisi;
- preoccupa la dinamica dei prezzi, soprattutto quella del greggio.

In particolare, con riferimento a quest'ultimo punto, non può tacersi del fatto che un ulteriore significativo incremento del prezzo del petrolio (che alcuni dicono potrebbe arrivare a costare 200\$/barile, nonostante il rallentamento dell'ultimo periodo) sarebbe fortemente negativo per l'economia, contraendo pesantemente la crescita reale della stessa.

### 1.3 I vincoli che abbiamo e il rilievo del federalismo

**È questo il contesto macroeconomico con cui inevitabilmente dobbiamo confrontarci. Il Partito Democratico contesta la mancata riduzione delle tasse. Chi muove questa critica mente sapendo di mentire. Una riduzione significativa della pressione fiscale non può aversi nel contesto dato. È necessaria un'ampia rivisitazione dello Stato e della sua struttura.**

Tale situazione macroeconomica rende sempre più difficile ridurre le imposte. Infatti, l'Italia ha stringenti vincoli di bilancio pubblico da rispettare. Il fatto che il Paese cresca poco comporta una sempre maggiore difficoltà al rispetto dei predetti vincoli. Meno si cresce e, a parità di aliquote, meno lo Stato “raccolge”. Conseguentemente, il rischio è che si potrebbe essere costretti addirittura a aumentare l'imposizione per rispettare i vincoli comunitari.

**L'impegno fondamentale, assunto dal precedente Governo, è quello del pareggio di bilancio da realizzare nel 2011.** “Nel complesso la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare che si stima tra i 20 e i 30 miliardi nel triennio 2009 – 2011” (Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica elaborata dal Governo Prodi e presentata in Parlamento il 18 marzo 2008).

Importo, questo, peraltro incrementato, in base alla *due diligence* predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Ciò che significa ai fini pratici? Che il Governo deve necessariamente procedere a una politica di risanamento della finanza pubblica. Il risanamento, però, può essere realizzato o con correzioni dal lato della spesa o – diversamente – con correzioni dal lato delle entrate. In via di estrema sintesi, i problemi di bilancio si possono risolvere solo in due modi (*tertium non datur*):

1. tagliando le spese;
2. aumentando le imposte.

Ci pare che non si possa che scegliere di tagliare le spese, partendo proprio da quelle inutili. Non possiamo pensare di aumentare il peso della pressione fiscale. Non lo capirebbero gli elettori, ma, prima ancora, ciò sarebbe deleterio per l'economia.

Una correzione dei conti tutta fatta sul lato delle entrate non fa altro che “deprimere” ulteriormente e forse irreparabilmente l’economia italiana. È il peccato originario che venne commesso dal centro-sinistra che, sì ci ha portato in Europa, ma che ha lasciato intatta l’area degli sprechi. Per entrare in Europa, l’Italia ha fatto molti sforzi. Tuttavia, le risorse sono state reperite quasi esclusivamente chiedendo soldi ai cittadini (in pratica, più tasse), con la conseguenza che è stata depressa la capacità di spesa e, quindi, anche i consumi.

Con il decreto fiscale che ha anticipato la manovra 2009 (approvato in via definitiva nei primi giorni di agosto) si è inteso perseguire proprio tale strada, cioè quella della riduzione della spesa, senza aumentare le imposte.

**Il federalismo, in questo momento storico, ha una importanza fondamentale. È la prima grande riforma “strutturale” che la Politica può e deve mettere in campo. È il passaggio obbligato per permettere:**

- 1. il rispetto degli impegni assunti; e**
- 2. in una seconda fase, la riduzione delle imposte.**

**Il federalismo fiscale è così importante perché proprio grazie ad esso sarà possibile ridurre le spese, spesso improduttive, connesse alla gestione della cosa pubblica.**

Prima, però, è bene soffermarsi sul c.d. *status quo*. In altre parole, prima di vedere cosa si può fare, cerchiamo di capire a che punto siamo. Abbiamo, infatti, superato una visione centralista dello Stato, ma non abbiamo ancora una struttura “virtuosamente” federalista dello stesso.

## 2. Lo status quo

Oggi, come si è detto poco sopra, la Repubblica non ha affatto una configurazione centralista. È necessario, però, un “colpo di reni”. Occorre perseguire con caparbietà l’obiettivo del federalismo fiscale, la struttura portante di una nuova visione dello Stato e dei suoi rapporti con gli Enti locali.

### 2.1 L’impianto costituzionale

Occorre partire da un esame della nostra Carta Costituzionale. Gli articoli di riferimento sono i seguenti:

- l’art. 114;
- l’art. 117;
- l’art. 119.

L’art. 114 della Costituzione prevede che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*. Il principio espresso dall’art. 114 della Costituzione è fondamentale in quanto individua lo Stato – al pari di Regioni, Comuni e Province – come una delle “parti di un tutto”, la Repubblica italiana.

L’art. 117 della Costituzione dispone che *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*. Anche tale norma è fondamentale. Essa, infatti, stabilisce il rilevante principio secondo cui entrambi i soggetti, sia le Regioni che lo Stato, hanno un potere legislativo “autonomo”. Gli ambiti di intervento dello Stato, peraltro, sono individuati in maniera residuale: lo Stato interviene, per legge, solo nelle materie non di stretta competenza delle Regioni.

Sulla scorta dell'art. 117, lettera m) della Costituzione, lo Stato ha anche il compito di predeterminare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti fondamentali di carattere civile e sociale. Tali livelli essenziali vanno comunque garantiti su tutto il territorio nazionale. L'art. 117, comma 2, lettera p), prevede la necessità che lo Stato legiferi anche in materia di funzioni fondamentali attribuibili a Comuni, Province e Città metropolitane.

L'art. 119, infine, prevede che *“i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*. La norma citata stabilisce quali sono, in linea teorica, le risorse che vengono attribuite a Comuni, Province e Città Metropolitane:

1. **tributi propri, vale a dire quelli autonomamente istituiti dai predetti enti locali;**
2. **tributi devoluti dallo Stato e addizionali;**
3. **compartecipazioni al gettito;**
4. **perequazione.**



Figura 1: le possibili modalità di finanziamento degli Enti locali - in generale

In pratica, le Regioni hanno già oggi la possibilità, anche se solo sulla carta, di istituire tributi propri, fatto salvo ex post l'intervento dello Stato mediante la c.d. **perequazione**. In effetti, laddove volessimo definire in maniera a-tecnica la perequazione si potrebbe parlare di quelle risorse, destinate dalle Regioni più ricche a quelle più povere, necessarie per assicurare i livelli essenziali di alcuni servizi pubblici che la Costituzione prevede vadano garantiti ai cittadini (sanità, istruzione e assistenza).

Va poi ricordato che la perequazione può essere:

- a) **verticale**, quando le risorse – provenienti dalle Regioni dotate di maggiore capacità di prelievo – vengono raccolte dallo Stato che funge da “camera di compensazione”;
- b) **orizzontale**, quando le risorse – provenienti dalle Regioni dotate di maggiore capacità di prelievo – si muovono direttamente da Regione a Regione.

Un ulteriore problematica riguarda le modalità con cui la perequazione viene effettuata. In particolare, il problema concerne l'individuazione dei livelli essenziali dei servizi che è necessario garantire su tutto il territorio nazionale. L'attuale sistema si basa, infatti, sul criterio c.d. della **spesa storica** che pregiudica notevolmente i livelli di efficienza che dovranno essere mantenuti a livello degli Enti locali

In ogni caso, sul tema della perequazione si tornerà nel prosieguo.

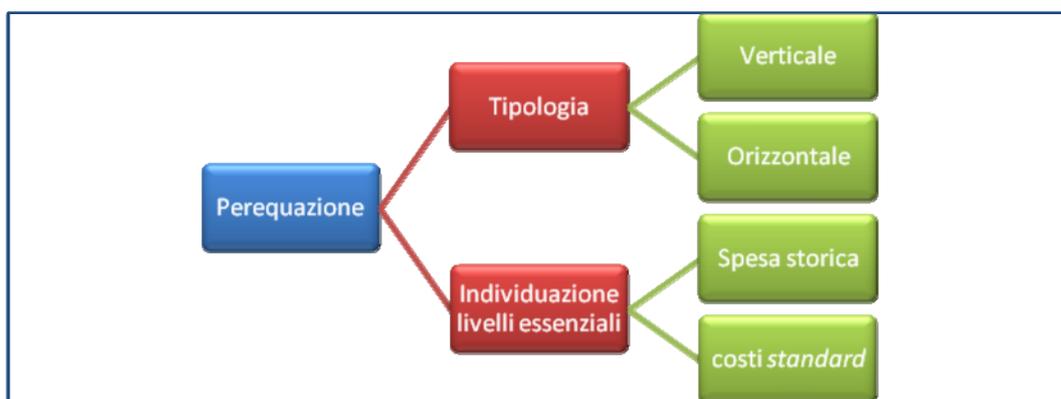


Figura 2: perequazione, aspetti generali

## 2.2 Le concrete modalità di finanziamento di Regioni e Comuni: evoluzione storica e situazione attuale

La riforma fiscale dei primi **anni '70** (quella che ha introdotto l'IRPEG e l'IRPEF e che ancora rappresenta la base del Nostro ordinamento fiscale) ha impresso una svolta fortemente centralistica al finanziamento degli enti locali abolendo le principali imposte dirette e indirette (tassa di famiglia, dazi interni, prelievi sugli immobili), con cui essi si finanziavano in precedenza. Tali imposte sono state sostituite con trasferimenti da parte dello Stato, anziché con altri tributi “a gettito decentrato”.

A seguito di tale “innovazione”, negli **anni '80**, si avviò un lento dibattito teso a valorizzare la Periferia anche in termini di capacità/possibilità di raccolta delle risorse. Gli esiti del dibattito sono stati, almeno inizialmente, assai scarsi.

All'inizio degli anni '90 la quota di autofinanziamento tributario del totale consolidato delle spese delle amministrazioni si aggirava ancora sul 10% o poco più.

Una prima svolta si è avvertita nei primi **anni '90**, con:

- l'introduzione dell'Ici (a destinazione interamente comunale) in sostituzione dell'Ilor sugli immobili;
- l'istituzione dell'imposta sulle attività professionali (Iciap);
- la devoluzione alle Regioni dei contributi sanitari (sia quelli pagati sui redditi da lavoro dipendente che quelli sul reddito da lavoro autonomo – cosiddetta tassa sulla salute);
- la possibilità di introduzione di addizionali fiscali locali su alcuni consumi energetici (elettricità, benzina) e la devoluzione di una porzione degli introiti relativi alla tassazione degli autoveicoli (parte dei proventi fiscali della benzina e del bollo).

Per effetto di questi introiti la quota di autofinanziamento delle spese locali consolidate è arrivata ad attestarsi, alla metà degli anni '90, approssimativamente sul 25%.

Negli anni più recenti (1996/1997) matura un'ulteriore svolta con l'introduzione dell'Irap, che accorpa precedenti prelievi locali (contributi sanitari, Iciap), ma anche consistenti prelievi in precedenza centrali (Ilor sulle imprese, patrimoniale sulle imprese, tassa sulla partita Iva). La destinazione del gettito è alle Regioni. All'Irap viene accompagnata la devoluzione di una quota dell'Irpef, nonché la possibilità da parte degli enti locali (Regioni e Comuni) di introdurre una piccola aliquota proporzionale sulla base imponibile di tale imposta (c.d. addizionale).

Il risultato è che alla fine degli anni '90 l'autofinanziamento fiscale locale sale a oltre il 40% delle spese consolidate.

A questo punto pare opportuno ricapitolare quali sono, oggi, le concrete modalità di finanziamento di Regioni e Comuni.

### *Regioni*

Le Regioni, oggi, si finanziano principalmente attraverso:

- l'IRAP;
- le addizionali IRPEF;
- tasse automobilistiche;
- addizionali sulle accise.

A queste fonti di natura tributaria, si accompagnano – come si è avuto modo di specificare – le risorse attribuite per compartecipazione ai tributi statali e per perequazione.

## ATTENZIONE

La situazione attuale non può reggere a lungo. Infatti, la gran parte delle entrate regionali proviene dall'IRAP. L'IRAP presenta, però, numerosi problemi:

- il tributo in parola è poco accettato, a giusta ragione, da tutta la comunità economica – basti pensare che, nella base imponibile del tributo, rientrano anche le retribuzioni dei dipendenti – in pratica, più si assume e più IRAP si paga;
- la stessa legittimità costituzionale del tributo è in forse e si rimane in attesa di una sentenza della Corte Costituzionale avente ad oggetto la sua deducibilità dalle imposte sui redditi.

### *Comuni*

I Comuni, oggi, si finanziano principalmente attraverso:

- l'ICI (che peraltro è stata completamente eliminata sull'abitazione principale);
- le addizionali IRPEF
- le tariffe sullo smaltimento dei rifiuti.

A queste fonti di natura “tributaria”, si accompagnano – come si è avuto modo di specificare – le risorse attribuite per compartecipazioni e per perequazione.

Un'ultima notazione è dovuta. Sebbene, la Carta Costituzionale pare attribuire una capacità impositiva “propria” alle Regioni, può dirsi che non esistono, ad oggi, dei veri e propri “tributi propri” (malgrado alcune risibili affermazioni contenute nella Finanziaria 2008). Sono tali quei tributi che sono pensati a livello locale e le cui regole applicative sono definite a tale medesimo livello. Il “nuovo” modello di federalismo deve tenere conto di tutto ciò e deve aprire finalmente la strada alla creazione di tributi propri.

### 2.3 Come gli Enti locali gestiscono le risorse raccolte: il problema degli attuali modelli di perequazione

Come abbiamo avuto modo di anticipare, il problema principale dell'attuale struttura dei rapporti Stato – Enti locali si lega proprio alle modalità con cui questi ultimi spendono le risorse che provengono loro dallo Stato. Gli Enti locali, infatti, in non poche occasioni, hanno dimostrato una estrema imperizia nella gestione delle risorse. Tale imperizia, come si avrà modo di illustrare nel prosieguo, dipende essenzialmente da due fattori:

- a) la scarsa preparazione delle risorse umane presenti a livello locale;
- b) il sistema “assurdo” di perequazione su cui si basano oggi i rapporti Stato – Enti locali.

#### *Risorse locali inadeguate*

Il settore pubblico italiano, oggi, ha sostanzialmente “due anime”:

- lo Stato centrale;
- gli Enti locali.

Tuttavia, la maggior parte dei dipendenti pubblici si trova concentrata a livello centrale (quasi due milioni di dipendenti a tempo indeterminato), mentre a livello periferico addirittura si assiste a una leggera flessione del numero degli addetti. Colpisce soprattutto un dato:

- a) gli enti locali “gestiscono” il 36/37% della spesa pubblica, ma in essi si concentra solo il 42% del personale dello Stato;
- b) lo Stato centrale spende “solo” il 24% delle risorse, ma il personale dipendente a disposizione è il 52% del totale.

Anche questi pochi dati dimostrano – ancora una volta – perché il nostro Stato “non funziona”. Infatti:

- a livello centrale, ci sono degli sprechi perché molte persone vengono pagate per prendere poche decisioni;
- a livello locale, si realizzano delle inefficienze perché poche persone – spesso poco preparate – sono chiamate a prendere molte decisioni, spesso complesse.

### *La spesa storica*

In proposito, è importante tenere conto di una recente indagine (marzo 2008) condotta da Unioncamere Veneto (Quaderno di ricerca n. 9). Essa evidenzia alcune anomalie del Sistema Italia. Oggi, in effetti, l'azione redistributrice dello Stato abbatte in maniera drastica i differenziali tra le aree del Paese. Un'analisi rigorosa evidenzia come si realizzi una perequazione sostanzialmente “a senso unico” e, in particolare, da Nord verso Sud.

Allora, se così è, perché il Sud non cresce? La ragione, va ricercata nella modalità con cui tale perequazione si realizza: si prescinde quasi completamente dalle reali esigenze manifestatesi nel territorio, per suddividere le risorse sulla base dell'irresponsabile criterio della spesa storica. In via di estrema sintesi, può dirsi che lo Stato ragiona così: più un Ente locale spende, maggiori sono le risorse che è necessario attribuire per mezzo della perequazione. Insomma, si è creato una sorta di premio all'inefficienza, al parassitismo e, di conseguenza, al clientelismo. La situazione può e deve essere rovesciata. Occorre passare dall'attuale sistema ad uno basato sul concetto di costi *standard*.

### 3. La proposta Calderoli

Il Ministro per la semplificazione Calderoli ha presentato di recente uno schema di disegno di legge delega teso a individuare una serie di principi-guida del federalismo fiscale. Il DDL Calderoli è:

- per molti aspetti, perfettamente condivisibile (si pensi, a mero titolo esemplificativo, al superamento del criterio della spesa storica a favore di quello dei costi *standard*);
- per alcuni aspetti, non condivisibile (si pensi alla mancata attribuzione ai Comuni di una autonomia impositiva, vale a dire della possibilità di istituire propri tributi) ovvero non chiaro (non si comprende a quale modello di perequazione si faccia riferimento, se a quella orizzontale o a quella verticale).

Una considerazione ulteriore, però, è dovuta. Come detto, i criteri alla base del “nuovo” federalismo stabiliti dal DDL Calderoli sono in gran parte condivisibili. Tuttavia, adesso inizia la fase decisiva. Si può dire che la riforma del federalismo fiscale si articolerà essenzialmente in due momenti:

- a) un primo momento, in cui si stabiliranno i principi generali, contenuti nella Legge delega;
- b) un secondo momento, in cui si metteranno a punto più dettagliatamente le caratteristiche del “nuovo” federalismo fiscale, con i decreti legislativi di attuazione.

Tuttavia, nel caso della *devolution* fiscale, “il diavolo è nei dettagli”: le sole cose che davvero contano in questa materia sono proprio i dettagli, vale dire le regole specifiche che indicheranno analiticamente:

- a) gli spazi di manovra attribuiti concretamente agli Enti locali;
- b) le forme e le misure della perequazione;
- c) l'individuazione concreta dei costi *standard*;
- d) etc.

Si diceva che è necessario “spiegare” il federalismo. Iniziamo, allora, da una precisazione: una cosa è riformare la prima parte della Costituzione in senso federale, una cosa ben diversa è dare maggiore autonomia di spesa e (è questo il punto) di prelievo agli Enti locali.

La riforma da tutti auspicata e portata avanti nel DDL Calderoli è, a voler essere rigorosi, una *devolution* fiscale. Per dirla in maniera semplice, l’obiettivo che ci si pone è quello di prevedere che gli Enti locali ricorrano a “entrate proprie”. Solo seguendo questa strada è possibile giungere a una maggiore efficienza nella gestione della cosa pubblica.

### 3.1 Proviamo a rispondere a due domande: Perché il federalismo?

#### Quale Federalismo?

Per “spiegare” il federalismo occorre rispondere principalmente a due domande: 1) Perché l’Italia ha bisogno del federalismo fiscale? 2) A quale modello di federalismo fiscale occorre ispirarsi?

Iniziamo dal rispondere alla prima domanda. Si è scritto che se gli enti locali vivono di proventi ricevuti ovvero rinunciati dallo Stato, manca l’orgoglio del vivere del proprio sacrificio e sorge la psicologia del vivere a spese altrui. Chi scrive queste illuminanti parole non è un ideologo contemporaneo del federalismo fiscale, ma il mai troppo elogiato Luigi Einaudi (L. Einaudi, *Che cosa rimarrebbe allo Stato?*, Torino, 1959) che, nel lontano 1959, già prefigurava i tratti essenziali dell’attuale situazione italiana di finanza pubblica. In effetti, è ormai opinione diffusa, presso gli addetti ai lavori e non, che i problemi dei conti italiani derivano essenzialmente da un carico fiscale eccessivamente elevato oltre che da una sperequata allocazione delle risorse pubbliche. Risorse che, raccolte quasi esclusivamente a livello centrale, vengono gestite in maniera, a dir poco inefficiente, a livello locale. Gli Enti locali italiani, quasi completamente esclusi dalle politiche di entrata, hanno cominciato a soffrire della sopra richiamata psicologia del “vivere a spese altrui”. Da questo punto di vista, basti osservare i pleorici apparati clientelari che affollano le nostre Regioni. Procedere a un decentramento politico, amministrativo e finanziario appare oggi una necessità.

Occorre creare una maggiore vicinanza tra le politiche di entrata e le politiche di spesa. Si tratta, in altri e più immediati termini, di “responsabilizzare” gli enti locali permettendo loro di spendere, ma imponendo anche la raccolta delle risorse necessarie per l’effettuazione delle medesime spese. L’esperienza del nostro Paese, in effetti, insegna che una separazione delle politiche di spesa da quelle di entrata determina, di fatto, un allargamento dell’area degli sprechi e delle disfunzioni. È evidente, quindi, come la devoluzione fiscale di cui si è detto rappresenti il primo indispensabile pilastro per un duraturo risanamento dei conti pubblici italiani.

È più difficile rispondere alla seconda delle domande sopra prospettate: a quale modello di federalismo fiscale occorre ispirarsi? Certo è che la scelta dell’autonomia impositiva non può che muoversi nel quadro della unità nazionale e non può che tenere in debito conto che l’Italia è ancora un Paese che viaggia a due velocità. Come ha avuto modo di affermare il Presidente Fini, in una recente intervista televisiva (puntata di “La Storia siamo noi” in onda il 5 giugno scorso), *“se il federalismo fiscale dovesse essere egoista e non rispettoso della unità nazionale, ci sarebbero rischi”*. Occorre, quindi, che vengano individuati adeguati strumenti di perequazione delle risorse disponibili. In pratica, si tratta di “costruire” una modalità per ripartire le risorse complessivamente raccolte in maniera opportuna tra i territori più ricchi, e quindi più dotati di capacità di prelievo, e quelli più poveri, dotati di una minore capacità di prelievo. In pratica, per essere ancora più chiari, bisogna trovare il modo per impedire, che nelle diverse zone del Paese, non vi sia una perfetta uniformità dei servizi prestati. Il compito di cui la politica deve farsi carico è, in questo caso, allo stesso modo impegnativo e stimolante: trovare quel giusto equilibrio che coniughi l’efficienza e la trasparenza nella prestazione dei servizi con il principio della solidarietà.

### 3.2 Una nuova perequazione: dalla spesa storica ai costi *standard*

Il primo fondamentale passaggio è quello di una attenta e risolutiva riforma della c.d. perequazione. Per riformare il sistema, occorre partire da quello attuale. Come abbiamo detto, oggi, il sistema è tutto basato sull’assurdo criterio della spesa

storica. Tale criterio è assolutamente inadeguato perché non fa altro che stimolare le inefficienze, i costi inutili, la formazione di apparati clientelari (*infra*).

La situazione può e deve essere rovesciata. Occorre passare dall'attuale sistema ad uno basato sul concetto dei costi *standard*. Si tratta della somma dei costi diretti e indiretti, oggettivamente determinati, necessari a garantire il livello essenziale dei servizi. Un esempio potrebbe essere utile per meglio comprendere che cosa si intenda per costi *standard*. Consideriamo il caso di una operazione di appendicite che è sicuramente inquadrabile tra i servizi sanitari essenziali da rendere ai cittadini. Per valutare il costo *standard* sarà necessario tenere conto:

- a) dei costi diretti: la retribuzione del medico e del personale ospedaliero per l'effettuazione della operazione, etc.;
- b) dei costi indiretti: le spese ulteriori da sostenere (deperimento macchinari utilizzati, etc.).

In buona sostanza, il costo *standard* è un po' quello che, in economia aziendale, viene definito come il costo di produzione.

Tale costo deve tener conto anche del c.d. fattore territoriale. In pratica, esso deve essere incrementato o decrementato in relazione a quegli elementi specifici di ciascuna Regione. Per intenderci, il costo standard della operazione di appendicite dell'Emilia Romagna non può trovare applicazione tout court anche per la Valle d'Aosta. Occorrerà, infatti, aumentarlo, tenendo conto che in quella specifica Regione (Valle d'Aosta) l'ambulanza che porta il paziente in ospedale ha un deperimento più rapido in relazione alla particolare morfologia del Territorio.

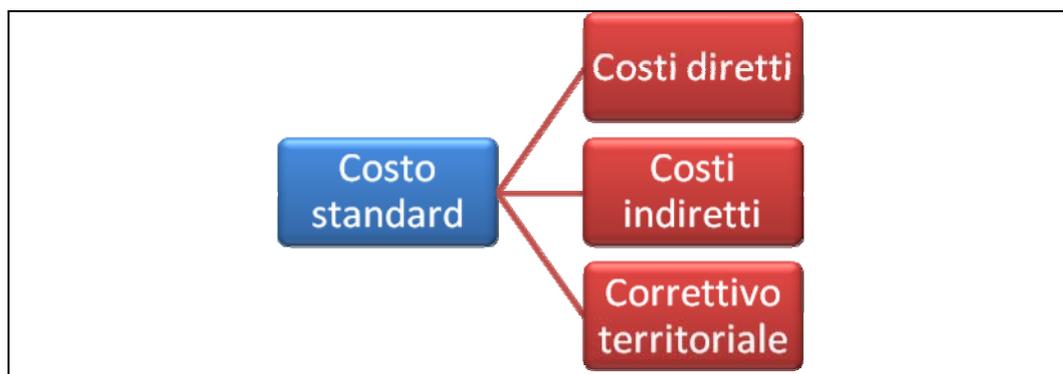


Figura 3: costo standard - componenti

La riallocazione delle risorse dai territori ricchi ai territori più poveri, quindi, deve avvenire non premiando le inefficienze ma, al contrario, le efficienze. In termini semplici, se per un dato servizio, sono in media necessarie risorse (per garantire i livelli essenziali di assistenza) per 100 e un dato Ente può raccoglierne (data la sua capacità impositiva, costituita da tributi propri, tributi devoluti e addizionali nonché compartecipazione al gettito di tributi erariali) 80, sarà possibile, per perequazione, attribuire “solo” i restanti 20. Si crea, in definitiva, un incentivo a che l’Ente locale si adegui alla *best practice* nazionale.

Con questo sistema si creerà un forte stimolo a che l’Ente locale persegua due obiettivi ad oggi sconosciuti: l’efficacia e l’efficienza. In sostanza, tornando all’esempio svolto, l’Ente è incentivato a spendere non più di 100 e, quindi, a essere più efficiente.

Il DDL Calderoli recepisce in pieno queste considerazioni. Ci si è resi conto che la spesa storica non è altro che la sommatoria della c.d. spesa *standard* (quanto si dovrebbe spendere per quel dato servizio) e delle inefficienze che si formano a livello locale.

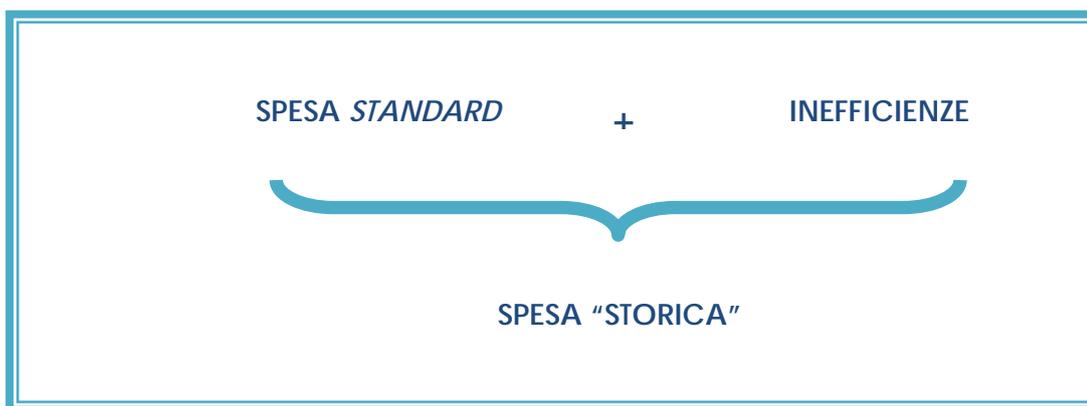


Figura 4: costi standard e spesa storica

L'art. 2, comma 2, lettera c), del citato DDL prevede, infatti, la necessità di un *“superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, e della capacità fiscale per le altre funzioni”*.

In pratica si garantirà:

- il finanziamento pieno del costo *standard* necessario per i servizi essenziali;
- il finanziamento degli altri servizi in proporzione della capacità fiscale dei singoli Enti locali.

### *3.2.1 Riflessioni critiche sulla “nuova” perequazione*

Come anticipato, quando si parla di federalismo, occorre sempre tener conto che “il diavolo è nei dettagli”. Ebbene, da questo punto di vista, va segnalato che il DDL Calderoli non contiene alcun accenno alle modalità con cui si articolerà concretamente la perequazione.

In primo luogo, non si chiarisce se la perequazione sarà verticale ovvero orizzontale. La soluzione migliore, con tutta evidenza, è quella della perequazione verticale. Deve essere lo Stato a fungere da “camera di compensazione” per orientare

le risorse raccolte presso le Regioni più ricche verso quelle più povere e, quindi, dotate di minore capacità di prelievo. È questa l'unica versione della perequazione in grado di essere coerente con un quadro di unità nazionale e pienamente rispondente al principio della solidarietà. L'alternativa, in effetti, sarebbe quella di realizzare forme di perequazione orizzontale, con conseguente trasferimento di risorse da Regione a Regione.

Occorre perorare, nelle sedi opportune, la causa della perequazione verticale. È uno dei modi per cercare di coniugare la devolution fiscale con la necessità di preservare, comunque e a ogni costo, l'unità dello Stato. È impensabile che i passaggi di risorse da Regione a Regione avvengano senza che lo Stato possa esercitare un'adeguata regia. In effetti, come abbiamo già precisato, attuare il federalismo fiscale non può e non deve significare bypassare le fondamentali funzioni dello Stato, tra cui spicca quella di favorire una crescita di tutte le diverse componenti territoriali che dello stesso fanno parte.

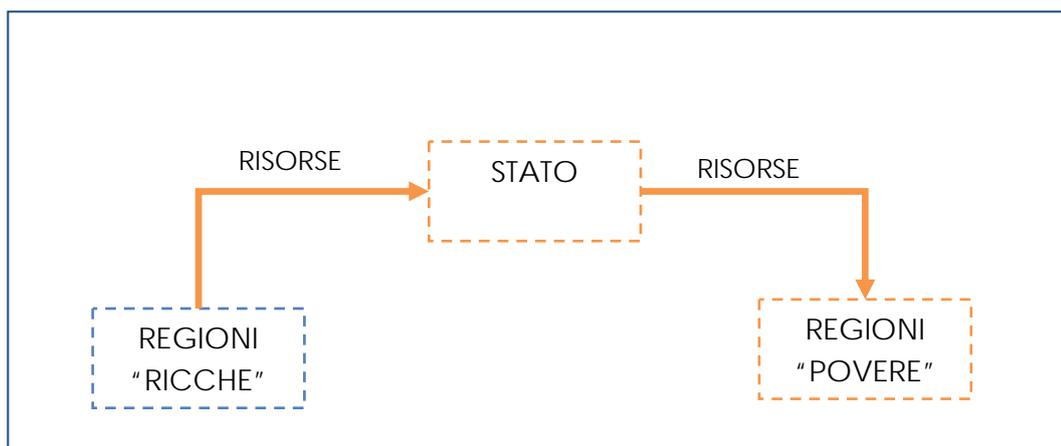


Figura 5: La perequazione verticale

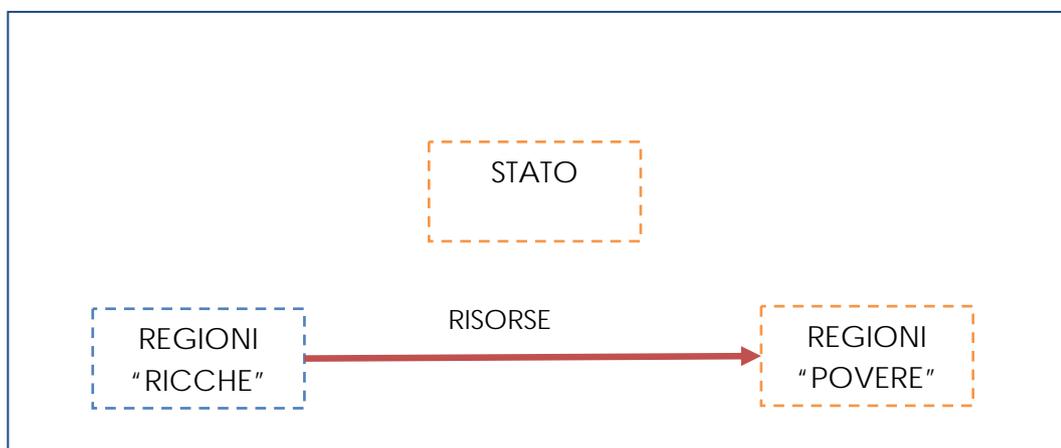


Figura 6: la perequazione orizzontale: lo Stato è escluso

### 3.3 Attribuzione di una capacità impositiva propria agli Enti locali

Fino a questo punto ci si è soffermati sulle modalità con cui declinare, in concreto, il principio di solidarietà. Ma fare il federalismo fiscale significa di più, significa anche, come si è avuto modo di osservare in precedenza, far vedere al cittadino che paga le tasse gran parte dei beni e dei servizi che quelle stesse tasse hanno contribuito finanziare. La strada da seguire è chiara: attribuire agli Enti locali un'autonoma ed esclusiva capacità impositiva in relazione a determinati cespiti. In pratica, si tratta di dare a essi la possibilità di istituire tributi, di verificarne la riscossione, di controllare che i cittadini/contribuenti adempiano correttamente alla obbligazione tributaria. È il caso di ritirare fuori “le carte” dell'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. La predetta Commissione individua la necessità di attribuire *“alle Regioni e agli Enti locali tributi propri e compartecipazioni dinamiche al gettito di tributi erariali”*. In effetti, se è chiaro che la compartecipazione ai tributi erariali non può venir meno del tutto, è altrettanto chiaro che la vera efficienza nella gestione della Cosa Pubblica si avrà solo quando chi governa è anche chi chiede soldi ai governati.

Il DDL Calderoli si sofferma anche su tale aspetto e recepisce la necessità, cui si è appena fatto riferimento, di attribuire agli enti locali una capacità impositiva propria. Il citato DDL attribuisce agli enti locali, con le modalità di cui si dirà, un paniere di tributi propri e una serie di compartecipazione ai tributi erariali. In via di estrema sintesi, il DDL prevede che occorre distinguere tra:

- a) le Regioni;
- b) le Provincie e Comuni.

Infatti:

- le Regioni si finanzieranno con:
  - a) la compartecipazione ai tributi erariali (una parte dei tributi raccolti dallo Stato verrà attribuita alle Regioni);
  - b) i tributi propri (si tratta, in pratica, di tributi “ideati” a livello locale, su basi imponibili differenti da quelle su cui insistono tributi erariali)

- c) i tributi propri derivati (vale a dire tributi, come l'IRAP – di cui peraltro si prevede una graduale abolizione –, istituiti a livello centrale ma poi attribuiti a livello locale)
- d) la perequazione (vedi paragrafo precedente)
- i Comuni e le Province si finanzieranno con:
  - a) la compartecipazione ai tributi erariali
  - b) i tributi propri derivati
  - c) la perequazione

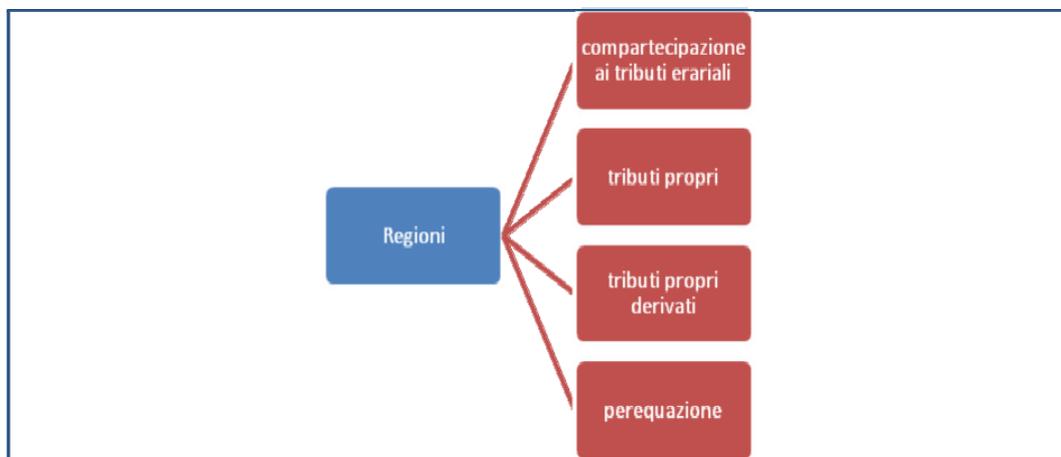


Figura 7: Le forme di finanziamento delle Regioni nel DDL Calderoli

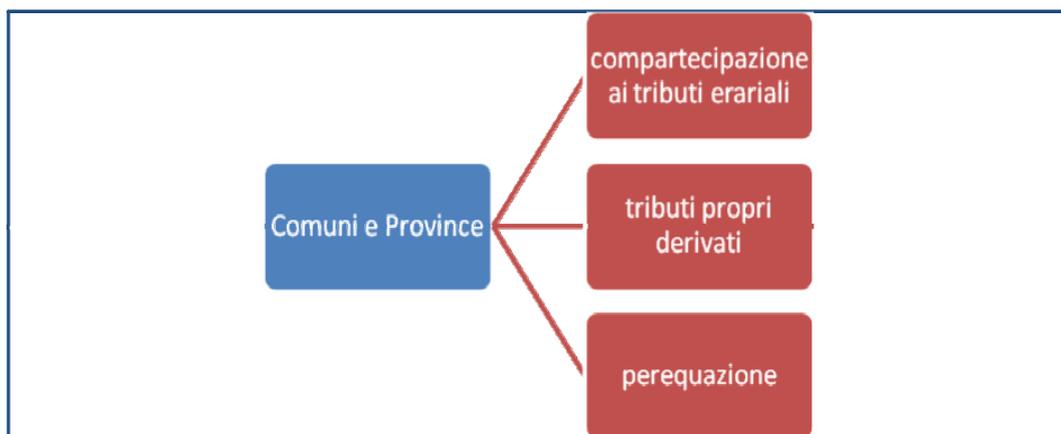


Figura 8: le fonti di finanziamento di Comuni e Province nel DDL Calderoli

### *3.3.1 Una criticità importante del DDL Calderoli: la mancata previsione della potestà impositiva per i Comuni*

Un punto critico della bozza del DDL Calderoli riguarda essenzialmente la mancata previsione, per Comuni e Province, di una autonoma potestà impositiva. In termini semplici, non si prevede che i Comuni e le Province possano istituire dei propri tributi.

Tale scelta appare sbagliata. Infatti, in tal modo, non si crea un adeguato incentivo a che anche i Comuni cerchino di razionalizzare le proprie spese e la propria struttura. Non attribuire ai Comuni, soprattutto a quelli di dimensioni più rilevanti, una autonoma capacità contributiva significherà che questi Enti locali – fondamentali nella vita economico-sociale italiana – continueranno a patire la “sindrome del vivere a spese altrui”. La conseguenza sarà che, con tutta probabilità, a tale livello, si continuerà a gestire in maniera clientelare la Cosa pubblica. Infatti, si continuerà a tenere separate:

- la necessità di raccogliere delle risorse;
- la possibilità di spendere per determinate funzioni.

L'elettore del Sindaco non avrà l'immediata percezione di come questi ha speso i soldi che egli stesso ha raccolto. Al contrario, avrà l'impressione di uno Stato o di una Regione predatori – perché impongono tasse – e di un Comune benevolo che svolge solo servizi essenziali e che, in cambio, non chiede niente.

## 4. I punti ancora da chiarire

In effetti, molti nodi rimangono ancora da sciogliere. Il federalismo è una riforma fondamentale che, come tale, implica tante problematiche che la classe politica deve dimostrare di saper affrontare adeguatamente. Occorre, in particolare, prevedere misure tendenti:

- 1) a favorire un “federalismo delle risorse”;
- 2) a creare una politica attenta alle peculiari esigenze del Meridione d'Italia.

### 4.1 Un problema da affrontare: il federalismo delle risorse pubbliche

Se, da un lato, occorre attribuire capacità di prelievo agli Enti locali, dall'altro, occorre realizzare anche un “federalismo delle risorse pubbliche”. Infatti, il potere effettivo che può essere esercitato – in materia tributaria – dagli Enti locali dipende dal personale concretamente disponibile a livello periferico. In Italia, può dirsi che il maggior coinvolgimento alle pubbliche funzioni degli Enti locali si è realizzato “solo” dal punto di vista della capacità/possibilità di spendere denaro pubblico.

Senza un reale “federalismo del personale pubblico”, non è possibile realizzare un vero federalismo, una vera riforma in grado di “migliorare” lo Stato, rendendolo meno costoso, più efficiente e, in ultima analisi, più vicino ai cittadini. L'Italia deve almeno tendere al modello tedesco in cui solo l'11% del personale pubblico è concentrato a livello centrale, mentre la maggior parte delle risorse è distribuita tra i *Länder* e gli enti locali. Considerazioni analoghe possono essere svolte se si confronta il Modello italiano con quello spagnolo; in Spagna, infatti, solo il 38% dei dipendenti pubblici è ubicato al centro.

Il peso delle considerazioni che precedono è ancora più evidente se solo si considera che le spese per il personale hanno un peso notevole sul bilancio pubblico, incidendovi per almeno il 25%.

Ma quanto costa tutto ciò? Molto. Secondo il citato Studio di Unioncamere Veneto (cfr. Quaderno di ricerca n. 9, “Spesa pubblica e federalismo”), la concentrazione più elevata di personale pubblico riscontrabile in Italia rispetto a Germania e Spagna penalizza fortemente il nostro Paese. In particolare, si è stimato che se l'Italia avesse una struttura assimilabile a quella dei summenzionati Paesi, “risparmierebbe” circa 27 miliardi di euro all'anno (!), vale a dire l'1,8% del PIL (!).

Occorre predisporre adeguate politiche tendenti a favorire la mobilità, nell'ambito del settore pubblico, dal Centro alla Periferia. Occorre, poi, un serio investimento nella formazione del personale dipendente presso gli Enti locali.

Spesso infatti, l'imperizia delle risorse umane presenti a livello locale (unita, per la verità, alla spregiudicatezza di alcuni amministratori) ha messo in serio pericolo la stabilità finanziaria di questi livelli di Governo. È emblematico, in proposito, il caso dello scandalo dei derivati. Senza volersi soffermare troppo sul punto va solo rilevato che, in molti Comuni, amministratori locali spregiudicati e personale dipendente impreparato hanno sottoscritto complicati prodotti finanziari di cui non conoscevano perfettamente i rischi connessi. Il risultato è che, oggi, molti Comuni e molte Regioni italiane sono oberati/e da debiti ingentissimi (si noti che non è possibile neppure farne una stima a livello nazionale) che, peraltro, non figurano neppure nei bilanci pubblici.

#### **4.2 Il federalismo fiscale e una politica per il Mezzogiorno**

Siamo nel bel mezzo di una fase epocale della nostra Storia. Fare il federalismo (lo chiariremo anche poco oltre) significa fare il primo vero passo verso uno Stato moderno. Si sta preparando una riforma senza precedenti che deve rappresentare una risposta che la classe politica tutta dà sia alla “questione settentrionale” sia alla “questione meridionale”.

Perché il federalismo fiscale abbia realmente successo è necessario che esso tenga conto delle esigenze di tutto il Paese e, quindi, anche della società Meridionale che, come noto, ha problematiche affatto peculiari.

I due problemi principali che riguardano il Mezzogiorno d'Italia sono:

- 1) la criminalità organizzata;
- 2) le difficoltà scontate dall'economia.

Ebbene, il federalismo fiscale per recare dei benefici duraturi anche al Sud d'Italia deve essere accompagnato da una politica che tenga conto di queste due piaghe del Mezzogiorno in particolare e dell'Italia, più in generale.

*In primis*, occorre accompagnare il federalismo fiscale con una politica improntata alla sicurezza e alla lotta alla criminalità organizzata. Solo in questo modo si riuscirà a liberare le tante energie positive che si annidano nel Meridione. Solo in questo modo si permetterà all'economia del Sud di risolvere molti dei suoi problemi. Solo così, in ultima analisi, si farà in modo che le Regioni del Sud (che oggi hanno una minore capacità fiscale) siano per il futuro un po' meno povere e più capaci di raccogliere risorse. Così facendo, è evidente che si farà un minore ricorso alla perequazione.

Inoltre, è necessario ottenere, muovendosi a livello comunitario, una fiscalità di vantaggio per il Sud d'Italia. Il raggiungimento di un simile obiettivo potrebbe comportare degli effetti positivi anche per il Nord. Infatti, si determinerebbe una sorta di circolo virtuoso per tutto il Sistema Italia. In particolare:

- 1) una generalizzata riduzione delle imposte applicabile ai Territori più poveri ne determinerebbe un incremento del PIL;
- 2) l'incremento del PIL determinerebbe, come diretta conseguenza, l'ampliamento della capacità fiscali degli Enti locali;
- 3) l'incrementata capacità di prelievo degli Enti locali oggi più poveri, determinerebbe, in ultima istanza, la possibilità di fare un minore ricorso alla perequazione (e, quindi, dal Nord al Sud si trasferirebbero meno risorse).

## 5. I benefici indiretti del federalismo fiscale

Una realizzazione “completa” del federalismo fiscale comporta una serie di effetti positivi di carattere indiretto.

### 5.1 Federalismo e lotta all'evasione

In primo luogo, la *devolution* fiscale potrebbe favorire la lotta all'evasione. L'evasione fiscale, come osservato dal DPEF, ha cause storico-culturali ma è anche legata alla struttura della Amministrazione Finanziaria. Infatti, esiste in Italia una forte asimmetria tra le attività economiche – e, quindi, i soggetti su cui viene esercitata la potestà impositiva – fortemente diffuse sul territorio e la “macchina fiscale” quasi esclusivamente “centralizzata”. Ebbene, attuare il federalismo fiscale significa coinvolgere definitivamente e pienamente gli Enti locali nella lotta all'evasione. Infatti, la *devolution* fiscale, di cui si è detto, determinerà:

- a) la possibilità, per i predetti Enti, di esercitare un proprio autonomo potere impositivo sui contribuenti;
- b) la necessità di procedere a un controllo diretto del corretto adempimento dei tributi.

In questo modo – realizzandosi una maggiore vicinanza tra la fonte del prelievo (in altri termini, i contribuenti) e i soggetti accertatori – si favorirà l'esercizio di controlli più puntuali e, conseguentemente, più proficui. Inoltre, non va sottovalutato l'effetto deterrenza che si determinerà sui contribuenti che vedranno più presente l'Amministrazione finanziaria.

## 5.2 Federalismo e politica

I benefici del federalismo sono tanti, alcuni anche di carattere squisitamente politico. È da tempo ormai che si parla di anti-politica, di casta, di attenzione della classe dirigente solo alle “poltrone” e non ai problemi dei cittadini.

Attuando una seria politica di *devolution*, si dovrebbe anche arginare questo fenomeno. Infatti, come si è in precedenza osservato, una perequazione basata sui costi *standard* e non sulla spesa storica ha il pregio di disincentivare le spese inutili (sostenute per foraggiare, a vario titolo, i *clientes* del politico locale) e per incentivare gli enti efficienti. Inoltre, le elezioni locali saranno, per forza di cose, più “trasparenti”. Infatti, il cittadino contribuente paga le tasse all’Ente locale e vede anche come esso le spende. Conseguentemente, se gli amministratori hanno operato bene, li premierà con il proprio voto; difficilmente ciò accadrà se con le tasse versate direttamente all’Ente sono state finanziate spese inutili o, peggio ancora, clientelari.

## 5.3 Federalismo e riduzione delle imposte

Si è detto che la riduzione delle imposte sarà la diretta conseguenza del federalismo. Ciò è sicuramente vero.

È un dato che la spesa pubblica, in Italia, è cresciuta più a livello locale che a livello centrale. È questo uno dei “costi indiretti” del mancato federalismo. Infatti, per il politico locale vale una regola inversa a quella che opera per il politico nazionale. Il politico locale più spende e più è amato dai propri elettori, più piazze fa e maggiore è il suo consenso, più notti bianche organizza e più è facile che venga rieletto. Abbiamo assistito, negli ultimi anni, alla formazione a livello locale di piccoli o grandi potentati con Governatori o Sindaci tutti protesi a nutrire il proprio *Ego* e a cercare di costruirsi una importante carriera politica e poco attenti al pareggio di bilancio (il caso di Roma, da questo punto di vista, è emblematico).

Come si diceva, è questo un “costo del mancato federalismo”. Infatti, ciò è la diretta conseguenza del fatto che gli Enti locali si finanziano principalmente attraverso finanziamenti statali o con imposte pagate su basi imponibili poco visibili

ai cittadini. Insomma, non si crea tra cittadino-contribuente e politico locale un “rapporto virtuoso”. Il politico locale è, oggi, un decisore che spende risorse raccolte da altri, ma che non si prende la briga di chiedere ai cittadini i soldi necessari per piazze disegnate da importanti architetti, per fontane imponenti o per le “notti bianche”. Si è creata una situazione a dir poco assurda per cui l’elettore locale non sa che più sono le “notti bianche”, più sono le piazze e le fontane e più (per effetto dell’incremento della pressione fiscale nazionale che finanzia i trasferimenti agli enti locali) si deprime la propria capacità di spesa e di consumo.

Il politico nazionale, invece, che guarda caso è quello più invisibile all’opinione pubblica, deve superare ogni anno un doppio esame:

- quello, molto impegnativo, connesso alla gestione della dissestata finanza pubblica italiana;
- quello, altrettanto impegnativo, “della busta-paga”.

Il cittadino ogni mese può vedere quanto lo Stato trattiene e non si rende conto di che cosa, poi, lo Stato fa con tutti quei soldi. È una situazione questa che non può continuare.

In proposito, è opportuno svolgere una riflessione. Si è potuto constatare quanto sia difficile “sradicare” gruppi di potere a livello locale. Da questo punto di vista, la vittoria al Comune di Roma conseguita alle ultime elezioni è stata un mezzo-miracolo. A livello locale, infatti, si stanno creando dei piccoli e invalicabili potentati. Sindaci e Governatori stanno diventando dei “re in miniatura” che dettano legge e che, in alcuni casi, concentrano in sé un potere superiore a quello detenuto dall’intero partito sul territorio. Essi, infatti, si creano degli apparati clientelari che, al momento giusto, si trasformano in macchine da guerra elettorali. Si tratta, anche in questo caso, di un “costo indiretto del non federalismo”, di una conseguenza inevitabile – ma alquanto pericolosa – della quasi completa inesistenza di un coordinamento tra il potere di spendere e il dovere di raccogliere le risorse necessarie. In effetti, una conferma puntuale di questo ragionamento viene dallo stesso andamento delle ultime elezioni. Non è possibile, come tutti sappiamo, confondere il voto amministrativo con quello nazionale. Tuttavia, non è un caso che:

- a livello nazionale, anche se si conclude la Legislatura, si paga uno scotto in termini di popolarità;
- a livello locale, è difficile trovare un sindaco o un Governatore che non venga rieletto (e spesso ciò accade con percentuali bulgare).

Tutto questo accade perché le risorse vengono prelevate quasi esclusivamente a livello centrale, mentre il potere di spesa viene esercitato principalmente a livello locale. In pratica, i Governi centrali hanno la faccia cattiva dell'esattore, mentre i vari livelli di governo locale, perseguendo politiche assistenziali o, in alcuni casi, clientelari, non pagano un prezzo politico.

Le spese pubbliche oggi crescono perché il Sistema attuale premia sia in termini di consenso che di risorse attribuite (vedasi perequazione sulla spesa storica) chi spende di più e, magari, male.

Con il federalismo fiscale, con l'adozione del criterio del costo *standard*, questa situazione troverà una soluzione positiva. La conseguenza sarà che gli amministratori locali presteranno maggiore attenzione a quello che fanno, perché tutte le inefficienze le dovranno finanziare chiedendo soldi direttamente ai propri cittadini. In questo modo, è inevitabile, la spesa pubblica si ridurrà e, quindi, le tasse potranno finalmente abbassarsi.

Può ipotizzarsi addirittura che si determinerà una mutazione genetica nella classe politica locale. Si passerà dal Sindaco-podestà di oggi al Sindaco-*manager* di domani che dovrà preoccuparsi, se vorrà essere rieletto, di garantire il giusto equilibrio tra servizi offerti e controllo del bilancio.

## 6. Conclusioni

La Legislatura che è appena iniziata ha una importanza particolare sia per la Maggioranza che, più in generale, per il Paese. Siamo di fronte a una sfida. Bisogna realizzare degli interventi finalmente incisivi, in grado di invertire la rotta, di far risollevarle le sorti dell'Italia. Il federalismo è un intervento necessario, ma è anche un intervento possibile. Le condizioni politiche per la realizzazione del federalismo fiscale, oggi, ci sono tutte: una maggiore consapevolezza delle classi dirigenti e della popolazione circa l'importanza della *devolution* fiscale, una maggioranza ampia sia al Senato che alla Camera tale da non rendere necessario alcun baratto, un rapporto certo più maturo tra la maggioranza e l'opposizione.

### 6.1 L'importanza del dialogo

Il federalismo si farà, è un dato di fatto. Nel DPEF è evidenziato con chiarezza come la Finanziaria 2009 avrà tre “collegati”: la delega al federalismo (art. 119 della Costituzione), il codice per le autonomie (art. 117) e la legge per Roma capitale (art. 114). L'auspicio, però, è che la riforma sia condivisa. Il Parlamento, in questa occasione, deve svolgere a pieno la sua funzione. Deve fungere cioè da importante “collante” tra il Paese e l'Esecutivo oltre che da luogo di confronto tra maggioranza e opposizione. È necessario che la riforma abbia il più ampio consenso possibile. Essa deve essere oggetto di un'intensa e ampia discussione, una discussione da svolgere sia con l'opposizione politica che con le stesse rappresentanze istituzionali dei Governi locali. Insomma, il federalismo è un banco di prova. Esso deve diventare la prima di una serie di riforme condivise in grado di far ripartire l'Italia.

Dobbiamo vincere la sfida del federalismo, per il Paese, ma anche per dimostrare a tutti che il centro-destra rappresenta oggi una classe dirigente affidabile che sa bene quello di cui il Paese ha bisogno in questa fase storica così difficile ma, al contempo, così determinante per le sorti future.