

IL FEDERALISMO FISCALE SARÀ COME IL PONTE DI AVIGNONE?*

di *Pierangelo Spano*

Premessa

Chiunque sia stato ad Avignone non faticherà a cogliere il senso del titolo, a tutti gli altri basti sapere che il Ponte di Avignone è famoso per essere un'opera incompiuta, costruito fino ad un certo punto, non è mai stato completato.

Nel pieno dell'euforia da decreti attuativi può sembrare una provocazione paragonare l'impegnativo percorso intrapreso dal Governo nella XVI legislatura della Repubblica italiana, ma spostando l'attenzione dal dibattito teorico alla cruda realtà dei fatti questa impressione iniziale può cambiare. Tutto va ricondotto alla primavera del 2008 quando, dopo una campagna elettorale ispirata dal motto "padroni a casa nostra", è stato avviato l'attuale processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Da allora ne è passata di acqua sotto i ponti dei conti pubblici. Il dibattito che ha accompagnato l'approvazione della legge 42/09 (legge quadro per la realizzazione del federalismo fiscale) e il suo percorso di attuazione ha privilegiato la retorica decontestualizzando sistematicamente gli impatti della riforma. Ragionando in maniera elementare, se il federalismo fiscale punta ad una diversa distribuzione delle risorse tra i territori, allora ai calcoli sui guadagni e a qualsiasi altro ragionamento sarebbe stato opportuno anteporre la ricostruzione di quanta ricchezza produce oggi il Paese e, ancora meglio, di quanta parte di questa ricchezza viene trattenuta attraverso il sistema fiscale per alimentare l'intervento pubblico. Approcciare il tema in questo modo avrebbe forse consentito di aumentare la consapevolezza che le riforme sono buone o cattive non solo per il grado di condivisione e per il livello di sofisticazione delle soluzioni che propongono ma anche, e soprattutto, per la loro capacità di intervenire al momento giusto nel modo giusto.

Ecco allora che la dinamica del Pil dal 2008 a oggi e le sue previsioni per il futuro presentate con il recente *Documento di economia e finanza 2011* (aprile 2011) fanno capire, per chi vuole capire, che la redistribuzione della ricchezza rappresenta uno "specchietto per le allodole" di fronte

* Il contributo è stato redatto nel mese di aprile 2011.

all'esigenza e all'entità del ridimensionamento della spesa pubblica imposto a un Paese molto indebitato con crescita lenta. Brutalizzando, la crescita lenta comporta una dinamica debole delle entrate fiscali e quindi della capacità di intervento pubblico. Questo, in un Paese con alto indebitamento provoca la contrazione di tutte le spese che rimangono dopo aver garantito l'onere del debito pubblico.

Quando la propaganda prende il sopravvento sulla cronaca e gli aggettivi sostituiscono i dati bisogna trovare rifugio nel ragionamento e leggere i fatti di oggi con l'occhio lungo di chi sa valutare gli effetti immediati e le possibilità future¹. Tenuto conto che la legislatura si concluderà tra due anni si può già affermare che, a quel momento, questa riforma potrà definirsi solo come un grande *work in progress*, un ponte di Avignone appunto, in cui ciascuno potrà ancora vedere quel che desidera salvo non avere ancora trovato le risposte urgenti che il Paese aspetta da decenni².

Un antidoto necessario per capire come andrà a finire è tenere stretta la connessione tra l'analisi del cantiere normativo che si sta edificando all'ombra della legge quadro e le evoluzioni della finanza pubblica, manovra dopo manovra, bilancio dopo bilancio, milleproroghe dopo milleproroghe (Boeri e Pisauro, 2011).

Questo breve saggio apre una sezione monografica pensata come riflessione articolata sui temi del federalismo e della finanza locale. L'ambizio-

¹ Solo così si può pensare di sopravvivere ad un Ministro come Tremonti che ha proposto disinvoltamente più definizioni del federalismo fiscale: "la riforma per raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica" (giugno 2010); "la prima grande riforma del nuovo millennio" (gennaio 2011) o, ancora, "un sistema ad attuazione progressiva e con un meccanismo che avrà la forza lenta e tranquilla di un motore diesel" (aprile 2011).

² Come rileva Alberto Zanardi: "Con il decreto sulla finanza comunale e con quello sulla finanza regionale approvati dopo tormentate discussioni nello scorso mese di marzo la riforma del federalismo fiscale è arrivata finalmente alle questioni di peso. Più che impressionare per quello che dicono – qualche aggiustamento sui tributi locali, molte conferme degli assetti attuali, tutto comunque assai lontano dai rivolgimenti cosmici annunciati – colpisce quello che i due decreti mancano di affrontare. Il nodo centrale ancora aperto riguarda la perequazione, cioè come ridistribuire tra regioni ricche e regioni povere (e così pure tra enti locali ricchi e poveri) le risorse fiscali loro attribuite mediante le imposte decentrate. Il risultato è che ad oggi uno degli esiti fondamentali della riforma, e cioè se, e come, cambierà la distribuzione delle risorse finanziarie tra Nord e Sud, tra Regioni e Comuni diversamente caratterizzati in termini strutturali e dotati in termini finanziari, rimane sostanzialmente indeterminato. È un segno, al contempo, della scelta di rimandare al futuro le decisioni costose in termini politici e del grado di improvvisazione con cui sono formulati i decreti" (Zanardi, 2011). Emblematico al riguardo anche il commento all'approvazione del decreto sul federalismo regionale di Gilberto Muraro che sostiene: "È un passo nella direzione giusta, peccato che sia incompiuto; basta comunque a provare che il federalismo non sarà una rivoluzione né rapida né epocale e che le attese miracolistiche diffuse dalla Lega rischiano di creare delusioni esiziali" (Muraro, 2011).

ne di queste pagine non va oltre la speranza di produrre l'effetto di un sasso lanciato in piccionaia attendendo altre occasioni per approfondire e migliorare l'analisi.

1. Il quadro normativo

L'elemento dominante nel dibattito degli ultimi tre anni è stato indiscutibilmente il cantiere normativo attivato per la realizzazione del federalismo fiscale. Inevitabile che fosse questo il punto di inizio così come era ineliminabile la complessità degli incroci tra le diverse materie³. Ad oggi il risultato conseguito è di cinque decreti legislativi approvati, tre presentati dal Consiglio dei ministri, quattro ancora in lavorazione.

Tab. 1 - I decreti messi in pista in attuazione della legge 42/09

Oggetto	Stato	Criticità	Provvedimenti		
			fatti	da fare	tot.
1 Federalismo demaniale	approvato	manca elenco definitivo dei beni	2	16	18
2 Roma capitale	approvato	entrerà in vigore	0	3	3
3 Fabbisogni standard	approvato	avviato il lavoro di Sose	0	3	3
4 Fisco municipale	approvato	in vigore con possibile modifica	1	14	15
5 Fisco regionale e costi standard	approvato	in attesa di firma e pubblicazione GU	0	28	28
6 Politiche di coesione	presentato				
7 Premi e sanzioni per gli amministratori	presentato				
8 Armonizzazione bilanci pubblici	presentato				

Fonte: Ufficio studi Camera dei deputati

Senza pregiudizi e riconoscendo le criticità di una simile operazione, si propone una lettura in chiaro scuro dei passaggi finora realizzati, di quelli *in itinere* e di quelli rivelatisi più problematici. Tra omissioni, incoerenze dei decreti e della stessa legge delega, necessità informative e verifica sullo stato di attuazione l'on. Marco Causi ha messo in evidenza almeno una quindicina di criticità. Il fatto stesso che sia stata riconosciuta una proroga di sei mesi (fino al 21 novembre 2011) al termine originariamente previsto per l'approvazione di tutti i decreti attuativi della legge 42/09 è un segnale della delicatezza del percorso. Questa proroga tornerà utile anche per l'approvazione dei 67 provvedimenti applicativi tra Decreti ministeriali, Decreti del Presidente del consiglio dei ministri e regolamenti sono stati già previsti e non ancora scritti. Secondo l'ufficio studi della Camera finora di questi 67 provvedimenti solo tre hanno visto la luce (tab. 1).

³ La complessità era tale da supportare la metafora del gioco dell'oca per descrivere il percorso di riforma che si stava avviando all'alba dell'approvazione della l. 42/09 (Spano, 2009).

1.1. Il federalismo demaniale

Il primo dei decreti attuativi aveva spiazzato i più ingenui osservatori che non si aspettavano di vedere partire la “rivoluzione” dal patrimonio. Comunque, una sapiente campagna stampa e la consueta dose di retorica avevano subito mosso grandi aspettative per i potenziali benefici effetti di questa devoluzione di patrimonio pubblico dal demanio statale verso gli enti locali. Purtroppo, passando dal dire al fare, il provvedimento si è impantanato in una lunga trattativa sulla lista degli immobili. Da maggio 2010 siamo arrivati alla presentazione a fine marzo in Commissione dell’elenco e da qui si attendono notizie. Tuttavia, come riportato in una delle molte cronache curate da *Il Sole 24 Ore* (Fossati e Trovati, 2011), “l’elenco dei beni trasferiti, a una prima sommaria ispezione non rivela gli edifici importanti e valorizzabili di cui si è sempre parlato ma sembra un lunghissimo elenco di beni invendibili e in gran parte inutilizzabili.”

1.2. I costi standard

Una quota rilevante del consenso alla riforma del federalismo fiscale è indubbiamente riconducibile alla forza del messaggio di modificare la spesa storica con un criterio equo e riferibile ai costi standard.

Purtroppo, gli italiani non sono abituati a chiedere conto di come le intenzioni si trasformino in fatti; è questa la spiegazione del perché questo concetto continua ad essere “venduto” come il metodo di razionalizzazione della spesa, anche se per il comparto sanitario si dovrà attendere il 2013 e nei decreti attuativi sul fisco municipale e su quello regionale non si parla più di costi standard né di fabbisogno standard. Anche nel famoso terzo decreto attuativo il tutto si è risolto nell’indicazione di misurare i fabbisogni standard attraverso dei questionari predisposti dalla Sose (Società per gli studi di settore - Spa) sui dati di una ristretta selezione di funzioni di spesa degli enti locali⁴. Questa scelta, che per molti aspetti può risultare ispirata da sano pragmatismo, porta con sé un’implicazione non trascurabile come la rinuncia a costruire i costi standard come un processo di contabilità analitica accontentandosi di formulazioni standardizzate e, in qualche modo, ponderate della tanto vituperata spesa storica.

1.3. I decreti mancanti

Per completare l’iter restano da approvare altri tre importanti decreti che dovranno dettare regole nuove in materia di:

⁴ Da *Il Sole 24 Ore* del 15.04.2011 si apprende che, a fronte dei 7.082 invii, Sose ha ricevuto 5.102 risposte e spera di superare le 6.000 entro l’anno.

- perequazione infrastrutturale, con annesso utilizzo delle risorse nazionali (Fas) e comunitarie;
- armonizzazione dei bilanci
- sistema di premi e sanzioni agli amministratori.

Va segnalata in particolare la sorte che sta vivendo il decreto sull'armonizzazione contabile paradigmatica di come la sovraesposizione mediatica non garantisca i risultati della riforma. Infatti, in un processo federalista ispirato dalla volontà di introdurre rigore, responsabilità e trasparenza il decreto sull'armonizzazione dei bilanci avrebbe dovuto essere in cima alle priorità. In realtà dopo quasi due anni il decreto è in alto mare e il dibattito latita, nonostante lo schema presentato in Commissione proponga una modifica delle regole di accertamento delle entrate dei Comuni in forza della quale si prevede che "l'accertamento delle entrate deve essere imputato all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza". Questo cambiamento creerà un terremoto all'interno degli equilibri di bilancio mettendo in discussione la parte delle entrate e saranno inevitabili azioni anche sul versante delle spese. Detto in parole povere se, fino ad oggi, a fronte di ritardi negli incassi si poteva agire con una strategia di ritardo dei pagamenti, domani bisognerà fare scelte chiare e dolorose in sede di approvazione di bilancio.

Infine, anche la richiesta di accelerare sull'istituzione della Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica, un organismo esplicitamente previsto dalla legge 42/09, dimostra che non si sta investendo sulle condizioni di lavoro a regime del federalismo.

1.4. Il raccordo con le riforme

Il percorso avviato, per quanto articolato, non è al momento riuscito a coordinarsi con due impegnative riforme annunciate ma ancora lontane dal concretizzarsi, di particolare rilevanza per le implicazioni con i temi del federalismo fiscale. Si tratta della riforma del Testo unico degli enti locali (Codice delle autonomie) e della riforma tributaria.

Il disegno di riforma dell'ordinamento locale (ddl S. 2259) e la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, appaiono oggettivamente fermi su un binario morto. Il legame tra risorse attribuite, capacità impositiva e sistema delle competenze degli enti locali è sparito dall'orizzonte lasciando il campo a un ordinamento arlecchino. Ad oggi si segnalano problemi in merito a:

- l'elencazione delle funzioni fondamentali indicata nel disegno di legge sull'ordinamento locale che è in contraddizione con quella indicata nel fisco municipale;

- la previsione dell’obbligatorietà dell’esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni che è del tutto scollegata dalla necessità di costruire un adeguato ente locale di base al quale legare crescenti poteri fiscali.
- l’opzione del governo delle aree metropolitane che è ancora sostanzialmente vuota di contenuti.
- Il futuro delle province che resta un tema buono solo per alimentare, di tanto in tanto, il dibattito sui giornali.

Sul fronte fiscale, complice la congiuntura sfavorevole, pare che anche questa volta non ci sarà spazio per la riforma dell’Irpef articolata su due aliquote (23% e 33%) che da sempre campeggia nei piani fiscali di Berlusconi. Dopo i fuochi di artificio iniziali con la Robin Hood *tax*, la detassazione degli straordinari, l’abolizione dell’Ici prima casa e dell’imposta di successione sui grandi patrimoni, il rigore contabile ha chiuso ogni varco possibile. Orfana dell’obiettivo di far scendere la pressione fiscale sotto il 40% del Pil, l’azione fiscale del Ministro Tremonti ha fatto di necessità virtù nascondendo dietro il paravento del “rigore contabile” tutte le promesse⁵.

2. I decreti approvati e gli equilibri della finanza pubblica

Anche senza l’accompagnamento della riforma fiscale il sistema tributario viene interessato dal federalismo fiscale in molte sue parti. Il susseguirsi di interventi in assenza di una cornice suggerirebbe grande cautela e alta condivisione della transizione dal sistema attuale verso quello a regime⁶.

Al contrario stiamo assistendo ad un’azione scomposta in cui i cambiamenti sembrano rispondere a logiche contingenti e disinteressate alle conseguenze per i contribuenti, le aziende, i sostituti di imposta, i commercialisti. In un momento in cui, a parole, tutti invocano la lotta all’evasione fiscale come un dovere imprescindibile sulla via del risanamento del Paese, non ci si rende conto di quanto si stia complicando la vita a quella parte di cittadini/contribuenti che le tasse le vogliono pagare⁷. Prendendo

⁵ Con il piccolo “fuori programma” della Tremonti-*ter* sulla detassazione degli investimenti e dello scudo fiscale.

⁶ A conferma della gravità della situazione si può richiamare l’appello della Corte dei conti in occasione dell’audizione in Commissione bicamerale, laddove invita “il Parlamento a riflettere sulla complessità del sistema delineato dal decreto (quello sul federalismo municipale ndr). Con un sovraccarico di funzioni assegnato all’Irpef che rischia di creare contraddizioni e incoerenze ma anche con una moltiplicazione del ricorso a fondi di riequilibrio che si intrecciano con quelli perequativi”.

⁷ Un esempio concreto rispetto alla situazione che si è già determinata lo si può cogliere in un paio di passaggi recepiti da Unico 2011, la dichiarazione dei redditi che i contribuenti presenteranno entro il prossimo mese di giugno. In quel modello sono scomparse le appen-

atto di quanto previsto nei decreti finora approvati, siamo nel bel mezzo di una transizione che distribuirà per tappe gli effetti, concentrandone la maggior parte nel 2013 (forse solo per coincidenza con la scadenza elettorale). In questo contesto di regole in movimento, di precarietà e di incognite, il Ministro Tremonti continua a manovrare gli equilibri della finanza pubblica predicando ottimismo e praticando rigore, soprattutto sui bilanci altrui. È da questa sorta di schizofrenia che bisogna difendersi contestualizzando le rassicuranti previsioni sull'andamento del Pil e del gettito tributario con i dati concreti che:

- per il 2009, si è visto l'Italia lasciare sul campo rispettivamente - 117 mld di euro di Pil (dai 1.637,2 previsti nel Dpef 2009 presentato ad agosto 2008 ai 1.520,9 registrati a consuntivo) e 40 milioni di euro di entrate tributarie in meno (dai 482 milioni previsti nel Dpef 2009 ai 441 consuntivati) (Guerra e Zanardi, 2010).
- per il 2010, a fronte di una debole ripresa del Pil (+ 1,2% su base annua), ancora una volta le previsioni del Governo nel *Documento di finanza pubblica 2010* hanno peccato di ottimismo stimando un Pil a 1.554 mld di euro, quantificato dall'Istat a 1.548 mld (Santoro, 2011).

Solo così si può dare senso compiuto al rigore e al cinismo della manovra d'estate del 2010 (dl 78/10 poi convertito in legge 122/10) che ha scaricato tagli su Regioni e Comuni per valore 8,5 mld di euro in due anni⁸.

A dimostrazione che la finanza pubblica non è un sistema a compartimenti stagni e che la riforma del federalismo fiscale deve passare dal laboratorio al mondo reale, va colto l'estenuante rimpallo delle richieste di Comuni e Regioni di ristorare i tagli ai trasferimenti erariali decisi con la manovra estiva⁹. Ai Comuni è stata proposta una soluzione che passa attraverso la possibilità di applicare tassa di scopo, tassa turistica e addizionale Irpef mentre per le Regioni è stato congegnato un sofisticato meccanismo di attribuzione di risorse con vincolo di verifica sulla loro congruità.

dici relative alle addizionali Irpef ribaltando l'onere di informarsi sul contribuente che dovrà determinare il dovuto collegandosi al sito www.finanze.it. Sempre nello stesso modello, per i proprietari di immobili dati in affitto si dovrà capire l'impatto dell'eventuale scelta di aderire al regime della cedolare secca.

⁸ La manovra di rientro sarebbe potuta, e avrebbe dovuto, essere ripartita in modo diverso, visto che il peggioramento dei conti tra il 2007 e il 2009 è interamente dovuto alle amministrazioni centrali. Sarebbe stata necessaria una coraggiosa assunzione di responsabilità.

⁹ Peraltro, bisogna anche sottolineare come la riduzione proporzionale uguale per tutti si è posta in netta contraddizione con i principi della legge delega sul federalismo fiscale (finanziamento integrale in base al fabbisogno standard delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali, premi e sanzioni in relazione alla virtuosità, etc.), penalizzando maggiormente gli enti con più elevate entrate correnti *pro capite*.

Al netto dei dettagli tecnici, rimane la sensazione di un percorso incerto e precario dove la programmazione di bilancio risulta svilita dall'ennesima, necessaria, proroga dei termini di approvazione del bilancio preventivo¹⁰ e dove le incognite sulle future entrate condizionano pesantemente la capacità di programmare la spesa.

La complessità del momento, della congiuntura economica, viene esorcizzata con dosi massicce di rassicurazioni e con un lavoro dietro le quinte per ridefinire termini e parametri. Lo scarto tra la semplicità del messaggio politico sul federalismo e la complessità dei passaggi tecnici è veramente eclatante. A fronte di una crescente sensazione di precarietà del sistema, poco prima di Pasqua si è deciso di intervenire con l'estensione anche ai Comuni della clausola di salvaguardia sui conti del 2011 riconosciuta alle Regioni. Si punta a sterilizzare i tagli che potrebbero seguire all'entrata in vigore del federalismo, riconoscendo soltanto *ex post* tutte le perplessità sollevate da più parti all'atto dell'approvazione dei decreti.

Anche tenendo conto di questa nuova prospettiva, vale la pena ricordare tra le più significative fonti di incognita, ai diversi livelli amministrativi.

Regioni:

- scomparsa della compartecipazione al gettito Irpef;
- dal 2013 l'Irap potrà essere ridotta fino ad azzerarla solo nei casi in cui non siano disposti incrementi dell'addizionale Irpef;
- dal 2013 introduzione dei costi standard;
- dal 2014 nuova addizionale Irpef con ridefinizione delle aliquote erariali.

Province:

- dal 2012 riconoscimento dell'imposta sulla RC Auto con aliquota al 12,5% che potrà essere modificata dal 2014 con una forbice di 2,5%;
- dal 2012 acquistano una compartecipazione all'accisa sulla benzina in sostituzione di compartecipazione e trasferimenti soppressi.

Comuni:

- entrata in vigore dal 2011 la cedolare secca sugli affitti;
- dal 2011 quantificazione della compartecipazione Iva;
- debutto dal 2012 dell'Imposta municipale unica (Imu).

¹⁰ Non ci si indigna mai abbastanza di fronte al fatto che dall'approvazione del Tuel (Testo unico degli enti locali) nel 2001 ogni anno ci sia sempre stato un motivo valido per derogare a quanto previsto dall'art. 151 disponendo proroghe del termine del 31.12. per l'approvazione del bilancio di previsione che, sostanzialmente, producono un effetto di commissariamento della finanza locale dal momento che quando si gestisce per 5 o 6 mesi il bilancio sulla base del bilancio di previsione dell'anno precedente e solo per l'ordinaria amministrazione inevitabilmente si penalizza assieme alla programmazione anche l'innovazione.

Inoltre, nel 2013 sui bilanci comunali e provinciali rischia di concretizzarsi quella che oggi è solo un'incognita: la sostituzione dei trasferimenti regionali correnti e in conto capitale con una compartecipazione ai tributi regionali, addizionale Irpef *in primis*. Tenendo conto delle tabelle allegate alla relazione del Governo sul federalismo fiscale si tratta di 6 mld di euro di cui 2,3 relativi alla parte corrente. Sul versante delle Province i trasferimenti dovranno essere sostituiti da una compartecipazione alla tassa automobilistica. In entrambi i casi, la sostituzione comporterà dei disequilibri nelle attribuzioni di risorse ai singoli enti. Al fine di governare la transizione da vecchi a nuovi equilibri, si prevede la costituzione di fondi di perequazione. Tuttavia, ogni Regione avrà la responsabilità di regolamentare questi fondi e, ad oggi, deve farlo senza avere chiari riferimenti sul fronte della perequazione che si dovrà attivare a carico dello Stato a corredo della soppressione degli ex trasferimenti erariali. Non aiuta in questo caso la previsione che anche queste risorse debbano transitare dai bilanci regionali e pare di tutta evidenza che le Regioni non possano pensare di gestire la complessità che viene loro assegnata procedendo con politiche di bilancio autonome o, peggio, immaginando di negoziare con il sistema delle autonomie locali con lo stesso stile utilizzato con le aziende sanitarie (Spano, Vallese e Vendrame, 2010).

3. Le cose di cui non si parla abbastanza

Aspettando che “passi la nottata”, il Governo sta gestendo l'agenda delle riforme con alcune evoluzioni delle quali non si parla quanto servirebbe. Tra le tante le più eclatanti per la visibilità che di volta in volta hanno avuto e lo spazio sui giornali si possono citare:

- l'abolizione dell'Irap (imposta regionale sulle attività produttive);
- l'introduzione del “Quoziente familiare”;
- il ruolo dei Comuni per il recupero di evasione.

L'Irap, introdotta nel 1998 (dlgs 446/97) ha ormai 13 anni di storia (Lorenzini, 2008). La graduale e progressiva abolizione dell'Irap¹¹ si è trasformata nell'indicazione di abbassare l'imposta rivolta alle Regioni che se lo possono permettere, quelle che riescono a finanziare la sanità senza quelle risorse e che non compensano il mancato gettito con un incremento delle addizionali Irpef. Fiduciosi di vedere cosa sapranno fare i governatori su questo fronte, per il momento, chi abita dove i conti sanitari fanno ac-

¹¹ Va fatta memoria che il primo ddl in tal senso è stato depositato alla Camera dei deputati nella XIV Legislatura (ddl 1396 del 9.05.2002).

qua deve affrontare una super Irap che ogni volta diventa sempre più “super” e che sfiora ormai la soglia del 5%, alla faccia della tanto invocata fiscalità di vantaggio.

La linea della prudenza ha chiuso in un cassetto il “Quoziente familiare”, cioè il sistema di tassazione che premia chi ha coniuge e figli a carico, con un effetto quasi paradossale di contrapporre all’enfasi sulla famiglia (proposta anche in occasione della Seconda Conferenza nazionale sulla famiglia organizzata a novembre 2010) uno scarico di compiti provocato dai tagli al *welfare*¹².

Per entrambe questi obiettivi era stato invocato l’utilizzo dei proventi dello scudo fiscale. Entrata straordinaria costruita sull’ennesimo condono fiscale che ha consentito il rimpatrio di fondi detenuti all’estero per non dichiararli al fisco a fronte del pagamento di un’imposta sostitutiva del 5%. Purtroppo, tanta generosità va messa in relazione non con l’urgenza delle riforme ma, piuttosto, con la fame di gettito prodottasi a fronte della crisi del 2009.

La tesi proposta nel presentare lo scudo fiscale era riassumibile più o meno così: “a fronte della crisi c’è poca liquidità e può essere utile lasciarla nelle tasche dei contribuenti per non deprimere l’economia”. Pertanto: “grazie allo scudo fiscale possiamo anticipare queste risorse che poi i contribuenti verseranno con la dichiarazione dei redditi a giugno 2010”. I fatti si sono incaricati di dimostrare che quella di novembre non è stata un’anticipazione ma una vera e propria sostituzione. Le entrate fiscali dello Stato hanno limitato i danni solo grazie a quello che viene chiamato “recupero di evasione” ma che per il 2009 porta anche la voce straordinaria degli introiti dello scudo fiscale¹³.

Infine, molto risalto è stato dato alla suggestione in base alla quale i Comuni, grazie al federalismo fiscale, potranno cimentarsi nella lotta all’evasione. Non si tratta di un’innovazione assoluta, il protagonismo dei Comuni su questo versante era già previsto, le innovazioni sono essenzialmente due:

1. il significativo incremento dal 30% al 75% della percentuale di incassi per i Comuni rispetto alle cifre recuperate;

¹² Tra le tante analisi su questi effetti perversi si veda la più recente di C. Saraceno, 2011.

¹³ Conferme indirette a questa tesi sono il controvalore dell’operazione di novembre 2009 che, guarda caso, coincide con l’ammontare della ventilata manovra di correzione, circa 4 miliardi di euro, di cui si era parlato nel corso del 2009. Ancora, a sostegno di questa tesi, si può portare la dolorosa scelta di intervenire nel 2010, in assenza di altre entrate straordinarie, con la manovra correttiva dei conti pubblici (dl 78/10).

2. la possibilità di inserire le somme a bilancio prima che si completi l'iter della riscossione.

Senza discutere che esistano spazi importanti su questo versante, serve contestualizzare le suggestioni con un'analisi di fattibilità. Il recupero di evasione è una pratica che richiede competenze tecniche e risorse umane. Non incoraggia in questo senso osservare l'esperienza dei Comuni nella vicenda del recupero delle cosiddette "case fantasma" ovvero gli immobili non accatastati. Ci provò per primo il Governo Prodi nel 2007 agendo d'imperio un taglio dei trasferimenti pari al gettito recuperabile attraverso l'accatastamento di tutti quegli immobili rilevati dalle mappe aree e non presenti nel Catasto. Nel 2008, raccogliendo le molte proteste, il Governo Berlusconi ha ritenuto di restituire quel taglio, salvo poi tornare sull'argomento con nuova enfasi e corredo di spot televisivi e radiofonici. Il risultato ad oggi sono tre proroghe dei termini perentori per l'autodenuncia, che fissano l'ultimo termine al 30.04.2011 ma, c'è da scommettere, potrebbe non essere l'ultima. Sostanzialmente pur agendo su un'opportunità di recupero concreta e vicina ai Comuni, gli immobili non si spostano nei paradisi fiscali e sono una base imponibile conosciuta da almeno 20 anni, i risultati non sono in linea con le aspettative. Forse converrebbe ripartire da qui per valutare il contributo dei Comuni nel recupero dell'evasione.

4. Riflessioni per accompagnare un percorso ancora lungo

Che il federalismo fiscale sia materia complessa non è una novità, ma la complessità non può diventare un alibi per esonerarsi da ogni responsabilità. Ecco perché abbiamo pensato ad un numero monografico dedicato a questi temi, senza la pretesa di svilupparne tutti gli approfondimenti, ma nel tentativo di tematizzare questioni e tenere aperti punti di osservazione e di dialogo tra mondo della ricerca, mondo universitario e tecnici delle pubbliche amministrazioni.

A partire dal contributo tratto dall'esperienza dell'Osservatorio sui bilanci dei Comuni (progetto Nobel), l'intervento firmato da Paolo Vallese e Giacomo Vendrame, ricercatori Ires Veneto, propone uno sguardo retrospettivo sul percorso della finanza locale. Emergono con chiarezza alcuni punti di debolezza e l'utilità di uno strumento di analisi:

- per trend, che solo un data base con serie storiche consente;
- per indici, che solo un data base con tutto l'universo rende completa;
- supporto continuo e aggiornato alla contrattazione consapevole.

Il contributo di Maria Stella Righettini sviluppa un tema impegnativo, tanto suggestivo quanto scivoloso per complessità, nel tradurre le implicazioni teoriche in risvolti operativi a partire da sistemi contabili, vincoli organizzativi, etc.

Il valore è nel provare a farsi tutte le domande, quelle scomode oltre che quelle dalla risposta scontata. Aver inseguito acriticamente la suggestione del *new public management* negli anni '90 ha già dimostrato una complessiva inefficacia nei processi di cambiamento. Forse a questo punto ci meriteremmo un approccio più maturo, capace di riconoscere punti di forza e punti di debolezza del sistema accompagnando i processi con monitoraggi e condivisione dei dati. La furia iconoclasta con cui spesso si affronta il tema del recupero di efficienza nella Pa non fa ragione ai molti operatori e lascia protetto chi gode di rendite di posizione.

L'entrata in vigore progressiva dei cambiamenti avrebbe richiesto un consolidamento maggiore, in assenza del quale saranno inevitabili difficoltà nell'interpretazione di alcuni dei più classici indicatori di bilancio, come l'Autonomia tributaria e la Dipendenza erariale, oltre a pregiudicare la comparabilità di questi con i bilanci precedenti e successivi. Questo rende ancor più preziosa l'analisi offerta.

Infine il contributo firmato di Laura Fregolent e Stefania Tonin affronta il tema delle connessioni tra finanza locale e consumo del territorio. Sforzandosi di passare dai luoghi comuni all'evidenza empirica descrivono l'urgenza di strumenti per definire il perverso fenomeno che ha sostenuto la finanza locale nell'ultimo decennio a "furia di *una tantum*". Per definizione si tratta di risorse che non si rigenerano e il consumo del territorio è una delle dimensioni in cui è più facile verificare i costi sociali di queste scelte. Usare risorse non rinnovabili per sostenere spesa corrente comporta una serie di danni: rimanda scelte inevitabili, illudendo circa il proprio potenziale, e non offre quelle riserve per gli investimenti compromettendo le possibilità di cambiamento. Il loro contributo è più un inizio che un giudizio, viene voglia di insistere con la ricerca per portare in evidenza le variabili che spiegano i comportamenti, verificando le correlazioni oltre alla dimensione e alla popolazione residente prendendo in considerazione i trend delle entrate pro capite e alle dinamiche delle entrate da trasferimenti.

Infine, i tecnici della Regione Veneto, Andrea Sabbadini e Federica Vannin, descrivono nel loro saggio con completezza il quadro complesso della riforma per le regioni schiacciate tra una mutazione incognita, un irrigidimento che sarà inevitabile continuando a incorporare la gestione sanitaria dal resto del bilancio regionale e un ruolo di governo sul proprio territorio tutto da costruire nei rapporti con la finanza locale, nella capacità di esprimere programmazione, nell'impostare vaghe politiche di gestione delle trasforma-

zioni demografiche. Da questo punto di vista, non aiuta l'ottimismo ricordare che la Regione Veneto è ancora impegnata ad aggiornare importanti strumenti per il governo del suo ruolo come lo statuto (oggi vige ancora quello approvato nel 1971), il Piano regionale di sviluppo (Prs), oggi è ancora valido quello approvato nel 2007 e il piano socio sanitario approvato nel 1997.

Ecco allora che a quasi due anni dall'approvazione della legge 42/09 e a tre anni dall'insediamento della XVI legislatura, è legittimo interrogarsi su cosa ci hanno lasciato il fervore riformatore e le roboanti dichiarazioni (Diamanti, 2011). Per cercare di capire come andrà a finire occorre darsi appuntamento alla prossima puntata tenendo conto che, prima o poi, dovremo anche iniziare a contabilizzare quanti italiani non avranno la possibilità di vederlo questo federalismo fiscale. Con un po' di cinismo e di statistiche dell'Istat tutte le corti di popolazione che hanno una speranza di vita inferiore a 7 anni, gli anni che serviranno per portare a regime la riforma, si può calcolare che 2 milioni 600 mila italiani potrebbero non vedere mantenuta questa promessa. Non resta che dire: chi vivrà vedrà.

Riferimenti bibliografici

- Boeri T. e G. Pisauro (2011), "Milleproroghe per il nuovo millennio", *www.lavoce.info* del 25 febbraio
- Diamanti I. (2010), "C'era una volta l'Italia dei Comuni (e delle Regioni)", *La Repubblica*, 01.12
- Fossati F. e G. Trovati (2011), "Pronta la dote dei Comuni", *Il Sole 24 Ore*, 15.03
- Guerra M.C. e A. Zanardi (2010), *Il Rapporto sulla finanza pubblica 2010*, il Mulino, Bologna.
- Guiducci A. (2011), "Anche i preventivi 2011 al *restyling* federalista", *Il Sole 24 Ore* del 21 marzo
- Lorenzini S. (2008), "1998-2008. Riflessioni sull'esperienza Irap", *Tributi in Toscana*, 1
- Muraro G. (2011), "Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere", *www.lavoce.info*, 05.04
- Saraceno C. (2011), "Sulle spalle della famiglia", *www.lavoce.info*, 20.04
- Santoro A. (2011), "La finanza pubblica nel 2010. Prime valutazioni a consuntivo", *www.nens.it*
- Spano P. (2009), "La riforma Calderoli e il gioco dell'oca del federalismo fiscale", *Economia e società regionale*, 105-106 (1-2)
- Spano P., P. Vallese e G. Vendrame (2009), *I Comuni veneti e le sfide della perequazione. Riflessioni in prospettiva sulle variabili in gioco*, Quaderno Nobel n. 36 <http://www.iresveneto.it/Nobel/QuadernoNobel136.pdf>
- Zanardi A. (2011), "Perequazione: chi l'ha vista?", *www.lavoce.info*, 25.03