



Vento federalista

Veri e finti riformisti

Il modello lombardo? Non è il migliore, ma le alternative sono peggio

Lo accusano di dividere l'Italia, ma semmai è poco incisivo. Mentre

la controproposta delle Regioni è una zeppa per perdere tempo

di GIANCARLO PAGLIARINI

■ ■ ■ Il 19 giugno 2007 i consiglieri della regione Lombardia hanno approvato la proposta di legge al parlamento n 0040 intitolata "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Berlusconi ha inserito un preciso riferimento a questa legge nella sesta delle sette "missioni" che costituivano il programma elettorale del Pdl. La sesta missione era intitolata "Il Federalismo", ed era descritta come segue: "Attuazione al disposto dell'articolo 119 della Costituzione, assegnando agli enti territoriali le più idonee fonti di finanziamento, trovando il giusto equilibrio tra autonomia, equità ed efficienza. Approvazione, a tal fine, da parte del Parlamento della proposta di legge "Nuove norme per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione", adottata dal Consiglio Regionale della Lombardia il 19 Giugno 2007, ecc".

Su questa legge in questi giorni se ne sono dette di tutti i colori: «è una implicita secessione e che distrugge l'unità del paese» (Agazio Loiero, Governatore della Regione Calabria), «sono idee che non appartengono a nessuno e che vogliono punire il Mezzogiorno e spaccare il Paese» (Michele Iorio, Governatore del Molise), «non è un progetto di federalismo fiscale, ma di secessione fiscale, una vera e propria dichiarazione di guerra contro il Mezzogiorno» (Nichi Vendola, Governatore della Puglia) e così via.

Quella legge non è stata approvata solo dai consiglieri regionali della Lega, che comunque per quello che ricordo sono tutte persone serie ed equilibrate (al massimo, proprio a cercare il pelo nell'uovo, c'è qualcuno che esagera un po' quando va in curva a vedere le partite dell'Atalanta...), ma niente di più. La legge è stata votata da tutti i partiti della maggioranza. E non va dimenticato che il testo è stato approvato anche grazie alla "benevola astensione" di Ds, Margherita, Verdi, Ulivo e Unione, che, se fossero stati proprio contrari alla legge, uscendo dall'aula ne avrebbero bloccata l'approvazione per la mancanza del numero legale. Non mi risulta che questi signori siano dei teorici della secessione. Insomma, le cose non quadrano.

E' una legge che non c'entra per niente con la profonda riforma federale di cui il paese ha sempre più bisogno, anche se è chiamata "legge per il federalismo fiscale". E' una legge, a mio giudizio, centralista, dirigista e per niente liberale. Tuttavia, visto come siamo concitati, questa legge migliorerebbe il nostro pessimo e medioevale "sistema", lo renderebbe più equo, più razionale e soprattutto più trasparente. Ecco perché è una legge che dà fastidio alla casta.

Una legge scomoda

La mia impressione è che si stia svolgendo una vera e propria sceneggiata per rallentare l'attuazione dell'articolo 119 della costituzione. Che aspetta di essere attuato dal 2001. Diamo assieme una occhiata a questa "legge della Lombardia" e vediamo se contiene davvero una "dichiarazione di guerra contro il Mezzogiorno".

La prima cosa da dire è che la legge non è "blindata". Non è immodificabile. Subito all'inizio, nella relazione introduttiva, la regione Lombardia dichiara che questo "è un testo sicuramente suscettibile di emendamenti, ma rappresenta una base concreta di discussione". E' difficile capire perché invece di fare tutte queste sceneggiate e continuare a rinviare la discussione il Parlamento non comincia a lavorarci sopra. Se ci sono delle cose sbagliate se ne discute, si tolgono, si correggono e poi si integra il testo. Quale è il problema?

In dettaglio, approvando questa legge il

Parlamento darebbe al Governo le deleghe necessarie per realizzare il regime di "autonomia finanziaria" delle Regioni e degli enti locali previsto dalla Costituzione fin dal 2001. Per la precisione le cose da fare, secondo questa legge sono sette. Eccole.

L'idea di sussidiarietà

1. Coordinare meglio la finanza pubblica (articolo 1 comma 2). Si tratta di definire nuovi e più razionali principi di coordinamento della finanza pubblica. La legge dà al Governo la delega per scriverli entro un anno dalla sua data di entrata in vigore, con il vincolo di rispettare undici criteri che sono descritti con molta chiarezza nell'articolo 1 comma 2. Vediamo due di questi undici criteri. Per coordinare le finanze pubbliche dello Stato centrale, delle Regioni, delle Province (che io abolirei di corsa, ma per farlo è necessario modificare la Costituzione) , dei Comuni e delle città metropolitane, il Governo dovrà identificare dei "tributi propri delle Regioni e degli enti locali in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite" (comma 2 lettera d). Questo è un punto chiave. Se vogliamo che lo Stato centrale continui, contro ogni logica, a svolgere una enormità di compiti operativi, questi "tributi propri" degli enti territoriali continueranno ad essere insignificanti. Il motivo? Diamine, perché non servirebbero: pensa a tutto lo Stato centrale. La scelta lombarda invece è basata sul principio di sussidiarietà: i compiti operativi dovrebbero essere tolti dal centro e trasferiti ad enti più vicini ai cittadini. E' ovvio che se trasferisci dei compiti dallo Stato centrale a Regioni e Comuni devi anche togliere dei soldi allo Stato centrale e metterli a disposizione delle Regioni e dei Comuni. Ecco un altro degli undici criteri: "raccolta e aggiornamento dei dati fiscali e contributivi con suddivisione regionale e obbligo di divulgazione pubblica" (comma 2 lettera h). Questa si chiama trasparenza. L'ISTAT pubblica ogni anno il bilancio aggregato di tutte le Pubbliche Amministrazioni italiane. Chiedere che vengano elaborati e resi pubblici anche i dati regione per regione sarebbe sicuramente utile per coordinare meglio le finanze pubbliche della Repubblica. La legge lombarda dunque chiede sussidiarietà e trasparenza. A qualcuno non piacciono queste cose? Spieghi perché non gli piacciono e invece di fermare tutto proponga cosa bisognerebbe fare secondo lui per coordinare nel modo migliore le finanze pubbliche.

2. Coordinamento del sistema tributario (articolo 1 comma 3). Si tratta di definire nuovi e trasparenti principi per coordinare il sistema tributario tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Questo deve essere fatto sulla base di dieci criteri, descritti nell'articolo 1 comma 3. Eccone uno: ci deve essere "correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio" (comma 3 lettera a). A qualcuno non piacciono queste cose? Mi sembra impossibile.

3. Tributi propri delle Regioni e degli enti locali (Articolo 2 comma 2). Si tratta di identificare i tributi propri delle Regioni e degli enti locali. Altrimenti come fanno ad avere l'autonomia finanziaria prevista dall'articolo 119 della Costituzione? La legge "lombarda" dà al Governo la delega per identificarli entro un anno dalla data della sua entrata in vigore, rispettando otto criteri che sono descritti nell'articolo 2 comma 2. Le proposte della Regione Lombardia sono quelle, ormai arcaiche, della "imposta regionale sul reddito perso-

nale" (comma 2 lettera d), della "imposta locale sui redditi fondiari" (comma 2 lettera g) eccetera. Come abbiamo visto i ragionamenti vanno fatti "in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite". Approvando questo testo lo Stato centrale sarà obbligato a trasferire numerosi compiti operativi agli enti territoriali. Se invece volete che lo Stato centrale continui contro ogni logica a gestire tutto lui ditelo. Però almeno cambiamo nome alle Repubblica italiana e chiamiamola "Repubblica sovietica italiana".

Misure anti-evasione

4. Compartecipazioni delle regioni e degli enti locali al gettito dei tributi dello Stato (articolo 2 comma 3). Come sopra, solo che invece dei "tributi propri", per i quali nel comma 2, come abbiamo visto ci sono otto proposte, qui si tratta di disciplinare le compartecipazioni delle Regioni e degli enti locali al gettito dei tributi dello Stato, tenendo presente la frase "riferibili al loro territorio" che illumina l'articolo 119 della Costituzione. E' dal 2001 che questo povero articolo 119 è lì nella Costituzione che aspetta di diventare legge e di dare autonomia finanziaria (e responsabilità) a Regioni e enti locali. Per quanto riguarda le compartecipazioni il testo depositato al Parlamento dalla Regione Lombardia fa sette proposte. C'è quella arcinota dell'Iva che dice così: "istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (Iva) in misura non inferiore all'80 per cento, commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna regione" (comma 3 lettera b). Poi ci sono accise, tabacchi e giochi (comma 3 lettera c). E la lettera f, che dice: "previsione di misure di incentivazione per le Regioni e gli enti locali in relazione al maggior imponibile accertato a seguito dello sforzo fiscale delle amministrazioni interessate". Mi sembra un bello stimolo alla lotta all'evasione fiscale.

5. Amministrazione dei tributi e delle compartecipazioni (articolo 2 comma 4). A questo punto è necessario che il Governo identifichi quali dovranno essere le regole per far funzio-

nare i nuovi tributi propri e le nuove compartecipazioni. Per questo la legge dice al Governo di lavorare tenendo presenti quattro criteri direttivi. Uno dei quattro prevede il superamento della medioevale "tesoreria unica". Come si fa a non essere d'accordo?

Altro che secessionismo

6. Aiuti da dare alle Regioni e agli enti locali che non ce la fanno (articolo 3). L'articolo 3 è intitolato "Perequazione e contributi speciali" ed è tutto relativo alla individuazione di quali dovranno essere le nuove regole per gli aiuti che la collettività intende dare alle Regioni e agli enti locali che non riescono a svolgere i loro compiti avendo a disposizione solamente i loro nuovi tributi propri e le loro nuove compartecipazioni al gettito dei tributi dello Stato riferibili ai loro territori. Le regole proposte dalla legge "lombarda" sono tredici. Sono razionali e non possono assolutamente essere classificate come "egoiste". Quando leggo "...in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello minimo essenziale di ciascuna prestazione" (articolo 3 lettera a) penso ad una proposta caratterizzata da generosità e da solidarietà e mi chiedo dove può aver visto, il Governatore della Regione Puglia Nichi Vendola, «una vera e propria dichiarazione di guerra contro il Mezzogiorno». Al punto che Galan il 5 giugno, durante l'incontro del governo con i presidenti delle Regioni, a un bel momento ha detto al suo collega Vendola: «Parlare di federalismo fiscale solidale è un modo di non farlo... Non si capisce da cosa si debba dissentire: a meno che per federalismo fiscale si intenda che quel che mio è mio e quel che è tuo è mio» (La Repubblica, Venerdì 6 giugno). Vediamo altri punti. Articolo 3 lettera c: gli aiuti per integrare le risorse a disposizione degli enti più poveri devono "tenere conto del costo della vita in ciascuna regione e dell'evasione fiscale". Potere d'acquisto e evasione fiscale: sono due punti che ho predicato per anni fino alla noia. Con 1.200 euro a Crotone una famiglia è povera ma ha comunque un potere d'acquisto superiore a quello di una famiglia milanese che incassa 1.400 euro. O no? Quindi tutti i ra-



La stanza dei bottoni

Per le aree più depresse meglio la solidarietà dei sussidi

di PAOLO COSTANZO

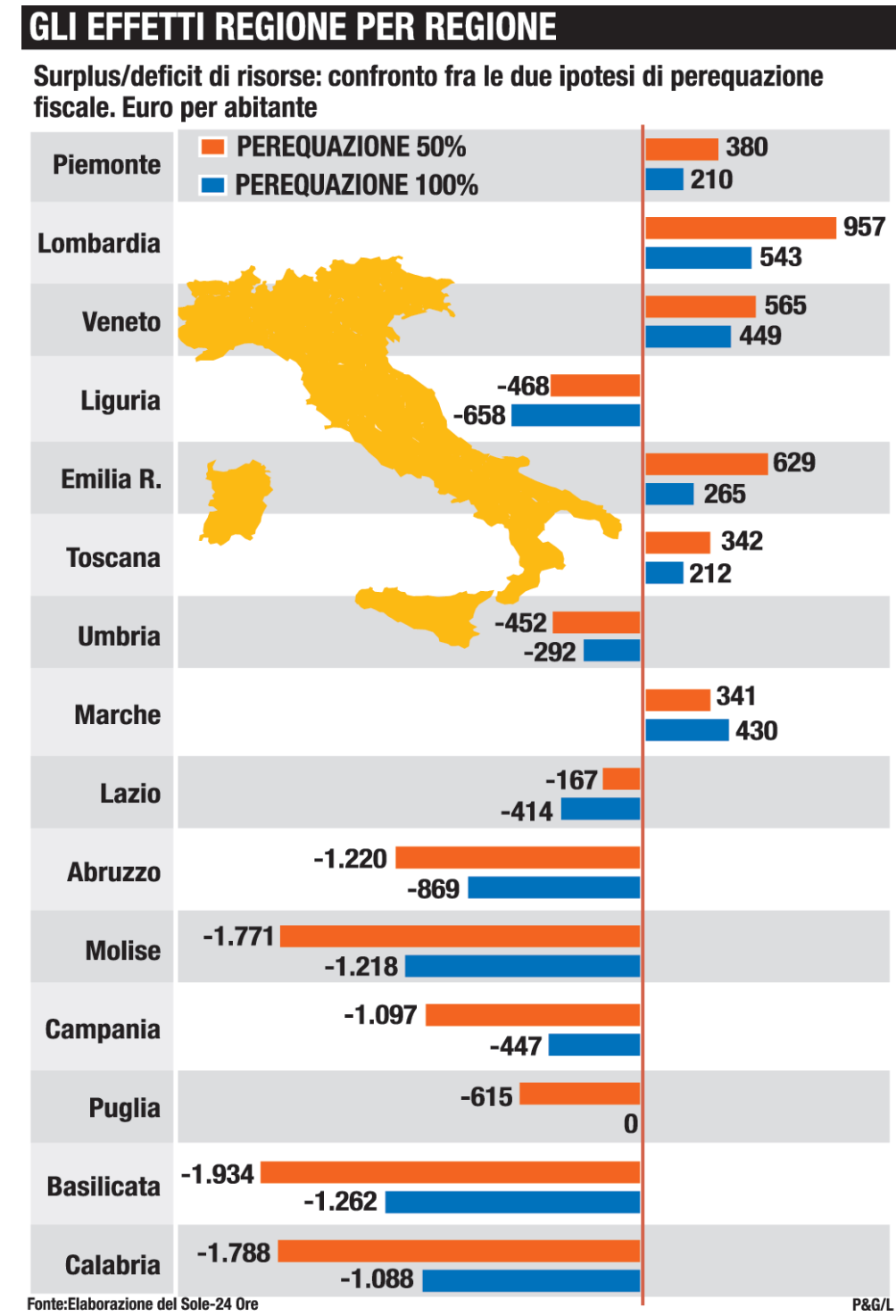
La riapertura dei lavori dell'Alta Commissione per il federalismo, sulla base delle linee guida che verranno definite dall'esecutivo, dovrà dare esecuzione alla riforma del titolo V della Costituzione che ha profondamente modificato i rapporti fra lo Stato e gli Enti territoriali. L'attribuzione a questi ultimi di funzioni amministrative, in precedenza di competenza statale, richiede un riordino e un coordinamento della finanza pubblica con il sistema tributario, fondato su un'autonomia responsabilità di entrata e di spesa dei diversi soggetti istituzionali, i quali dovranno essere posti nelle condizioni di usufruire delle risorse necessarie ad esercitare con efficacia le proprie funzioni. La riforma del sistema tributario che ne conseguirà, dovrà tenere conto di una serie di principi fondamentali, definiti d'intesa con le comunità locali, e dovrà introdurre modalità di assegnazione agli enti territoriali di parte del gettito

fiscale, in accordo con il principio costituzionale della capacità contributiva (art. 53) combinato al principio fiscale del cosiddetto beneficio che richiede una correlazione fra le entrate e le spese.

Il sistema fiscale italiano, ha registrato negli ultimi venti anni profonde modifiche rispetto alla svolta centralista della prima grande riforma degli anni 70, che ha sostituito gran parte dei tributi a gettito decentrato con trasferimenti da parte dello Stato, nella convinzione del legislatore che la gestione accentrata delle principali entrate tributarie fosse la via più efficace e meno costosa per consentire il finanziamento delle spese locali. Il conseguente irrigidimento delle scelte, i fenomeni corruttivi e la sostanziale irresponsabilità dei politici locali nei confronti dei contribuenti elettori, ha indotto il legislatore a modificare il sistema centralizzato introducendo la destinazione territoriale di alcune imposte e la devoluzione alle Regioni dei contributi sanitari. Tali modifiche, che hanno

portato la quota di autofinanziamento delle spese locali consolidate al 25% circa negli anni 90 e ai valori superiori al 50% dei giorni nostri, non si sono fondate sul cosiddetto "principio del beneficio" che avrebbe reso gli enti territoriali responsabili delle richieste contributive avanzate ai cittadini. L'IRAP, ad esempio, interamente devoluta alle Regioni e fonte di disincentivo all'occupazione e di discriminazione verso le piccole imprese a causa dello squilibrio fra il reddito da lavoro e il costo del capitale, è stata concepita come una imposta pagata dalle imprese per finanziare principalmente le spese dei cittadini. Una ulteriore distorsione dell'attuale modello di decentramento delle imposte, è rappresentata dalla devoluzione dell'Iva, la cui distribuzione sul territorio secondo i consumi ISTAT e non secondo i consumi registrati fiscalmente, privilegia le Regioni dove l'evasione è più sostenuta e che di fatto non scontano il costo della maggiore evasione che avviene sul loro territorio. I lavori della Commissione saranno

molto complessi, dovranno essere coordinati con la Commissione incaricata di riformare il sistema fiscale, in particolare l'IRAP e il sistema della riscossione, e dovranno tenere conto delle proposte inserite nel modello della Conferenza delle Regioni e nel cosiddetto modello lombardo. Entrambi i modelli considerano l'Iva e le accise le imposte cardine del federalismo fiscale anche se presentano differenti soluzioni al principio di solidarietà e al conseguente ammontare del fondo perequativo. Il fondo dovrà certamente assicurare adeguati standard di servizio anche alle Regioni svantaggiate, ma dovrà incentivarle ad adottare criteri di efficienza anche attraverso l'abbandono del criterio del costo storico e la previsione di una riduzione progressiva del meccanismo di perequazione, che in caso contrario rischia di assumere il ruolo di sussidio contrario ai principi di sussidiarietà, responsabilità e solidarietà sottostanti il federalismo e la sua efficacia. p.costanzo@scaonline.it



gionamenti devono essere fatti sulla base del potere d'acquisto, cheché ne dicano Agazio Loiero o Nichi Vendola. E adesso pensate a tre persone: la prima guadagna 1.500 e dichiara 1.500. La seconda guadagna 1.300 e dichiara 1.300. La seconda è più povera della prima, d'accordo? La terza guadagna 3.000 e dichiara 800. La terza ufficialmente è più povera delle prime due ma la verità è che non è più povera. La verità è che evade di più. Ecco, se dobbiamo identificare delle regole condivise questi due semplici ragionamenti devono essere considerati nella legge, non vi pare? Come si fa a non essere d'accordo? Vediamo un altro dei tredici criteri. Articolo 3 lettera o: riguarda l'istituzione di una unità tecnica di monitoraggio e controllo sul fondo perequativo, composta da tecnici e rappresentanti di quelle regioni che alimentano il fondo. Questa unità tecnica è deputata alla verifica del corretto utilizzo del fondo stesso secondo criteri di efficienza e di trasparenza, applicando eventuali riduzioni di trasferimenti correlati a sprechi ed inefficienze. Questa è una cosa che dovrebbe essere chiesta non dalla Regione Lombardia ma soprattutto dalle regioni che ricevono aiuti. Scrive giustamente Michele Salvati sul Corriere della Sera del 7 giugno: «I ceti dirigenti meridionali, dopo aver duramente contrattato per i quattrini per il fondo perequativo, dovrebbero vedere nel federalismo fiscale una risorsa, se ben disegnato e accompagnato da organi di valutazione e di controllo, da incentivi e sanzioni, che migliorino l'efficienza della spesa pubblica». Ancora una volta, quale è il problema? Discutiamo uno per uno questi tredici punti. Magari trasmettiamo in diretta tv le discussioni, in modo da coinvolgere e rendere più partecipi e consapevoli i cittadini: il paese ne ha un grande bisogno! Pensate che bello se la tv pubblica organizzasse davvero queste trasmissioni e se esse avessero una share uguale o superiore agli europei di pallone!

7. Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo (articolo 4). Per finire, la legge dà al Governo la delega per coordinare meglio tra di loro i vari livelli: Stato centrale, Regioni ecc. Anche questo compito dovrà essere svolto entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, rispettando sei criteri descritti nell'articolo 4. Vediamo uno dei sei criteri. Lettera e: "istituzione della Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative, composta in egual numero da tecnici e rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali al fine da assicurare il coordinamento finanziario". Come dire "lo Stato centrale non può fare tutto ma proprio tutto quello che vuole". Oppure (lettera f) prevedere dei premi a favore degli enti più virtuosi. Finora col criterio del costo storico sono stati premiati i comuni gesiti peggio. Adesso mi sembra solo giusto e logico voler premiare le amministrazioni più oculate. Vi sembra che questa sia una novità così terribile, così incredibile, così poco "italiana", tanto da far gridare a qualcuno che "questa è secessione"?

Una falsa controproposta

Ma il 5 giugno, colpo di scena a Palazzo Chigi, il Governo ha incontrato le Regioni ed ha promesso (fonte: il Sole 24 ore del 6 giugno) che il punto di partenza non sarà la legge presentata al Parlamento dalla Regione Lombardia ma un documento elaborato il 7 febbraio 2007 dalla conferenza delle Regioni. E' un peccato. A mio giudizio sarà una perdita di tempo ma questo è probabilmente quello

che vuole la casta. Lo dico perché nel documento delle Regioni si legge che esso "propone un contesto di principi e di contenuti da tradurre in una proposta di legge, quale documento programmatico delle Regioni". Dunque non ha ancora la forma di una legge ma è un elenco di principi e di buone intenzioni, tra l'altro quasi tutti considerati nel testo della Regione Lombardia, che è già stata depositata sia alla Camera che al Senato. La conferenza dei capigruppo potrebbe decidere di metterla all'ordine del giorno e le commissioni potrebbero cominciare ad esaminare la legge anche domani mattina. Tra meno di un mese se ne potrebbe discutere in aula. Siamo già in ritardo di sette anni. Perché perdere altro tempo?

Due approcci diversissimi

Perché? Ecco qualche motivo. Per sostituire l'assurdo sistema dei costi storici con dei costi standard la legge della Regione Lombardia, razionale e pragmatica, prevede (articolo 3, comma 1 lettera l): "un periodo transitorio, non superiore a cinque anni, in cui la perequazione può essere effettuata tenendo conto in misura sempre più ridotta anche della spesa storica". Nel testo (un po' barocco) delle Regioni invece si legge che: "il sistema di finanziamento andrà disegnato secondo un percorso di divergenza dal criterio della spesa storica. Tale percorso dovrà essere compiutamente realizzato in un periodo temporale di 5 anni. Decorsi i cinque anni, qualora lo Stato verificasse la necessità di garantire un periodo di tempo più ampio ad alcune Regioni per la conclusione di tale percorso, tale esigenza va assicurata con risorse dello Stato per il tempo ritenuto necessario". A me questa dichiarazione sembra gravissima. Cinque anni sono già tanti, ma se lo Stato verificherà che cinque anni non sono stati sufficienti si andrà avanti con i costi storici finanziati con le tasse dei cittadini, per tutto il tempo ritenuto necessario (da chi?); magari anche per l'eternità! Altro motivo: la trasparenza. Ne abbiamo discusso più sopra, ricordate? Articolo 1 comma 2 lettera h: è necessaria la "raccolta e aggiornamento dei dati fiscali e contributivi con suddivisione regionale e obbligo di divulgazione pubblica". Il documento delle regioni a proposito di conti chiari, completi, comprensibili e trasparenti non dice niente. Altro motivo: il potere d'acquisto. La legge "lombarda" prevede che gli aiuti per integrare le risorse a disposizione degli enti con minori risorse finanziarie devono "tenere conto del costo della vita in ciascuna Regione e dell'evasione fiscale". Il documento delle Regioni ignora completamente il problema del costo della vita e del potere d'acquisto. Altro motivo ancora: ricordate la necessità di controllare che i denari del fondo perequativo vengano utilizzati correttamente secondo criteri di efficienza e di trasparenza? Spero sia anche per questo che Salvatore Butera ha definito sul Corriere della sera del 9 Giugno «severo e serio» il progetto elaborato dalla Regione Lombardia. Ma il documento delle Regioni ignora questa necessità.

Certo che se, con poca meraviglia e tanta malinconia, dobbiamo prendere atto di tutte queste discussioni e assurde accuse ("dichiarazione di guerra contro il Mezzogiorno", "implicita secessione", "distruzione dell'unità del paese"), che a noi sembrano finalizzate solo a rallentare l'attuazione di una legge buona e necessaria, anche se tutto sommato ancora centralista, statalista e tutt'altro che liberale, ci dobbiamo chiedere cosa succederà quando le circostanze, la concorrenza internazionale e la gente renderanno (finalmente!) inevitabile una vera riforma della Costituzione in senso federale. V la Svizzera!

www.giancarlopagliarini.it