

Senato della Repubblica

Intervento: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale

Signora Presidente, signori senatori, la domanda che mi è stata posta è una domanda sull'impatto economico del testo in discussione. Le variabili che devono essere conteggiate per formulare il calcolo sono un numero elevatissimo e cercherò di rappresentarle. Non sono stilizzabili in formule meccaniche come nei sistemi semplici, compongono - mi sono informato per dare una risposta scientifica - un sistema olistico come il corpo umano, interagiscono tra di loro essendo interdipendenti e coniugate.

C'è un modo razionale, tuttavia, per rispondere alla vostra domanda, che penso sia una domanda più politica che tecnica, più sintetica che specifica e analitica, ed è un modo procedurale. Sappiamo e dobbiamo condividere tutti insieme (maggioranza, opposizione e soggetti di Governo coinvolti ai vari livelli) la direzione verso cui andare, la direzione di massima e di sistema; conosciamo i passi che dobbiamo fare lungo quella direzione e ad ogni passo abbiamo chiaro che è fondamentale calcolare prima e calcolare dopo. A questa altezza di tempo possiamo dare e cercherò di dare una risposta razionale procedurale. Credo che sia davvero difficile, ma non per limiti del Governo, bensì per limiti di sistema, formulare da subito una risposta che non sia procedurale, che non sia politica.

L'esercizio che dovremmo fare vede in gioco variabili, ripeto, interdipendenti e coniugate che si configurano in questi termini: abbiamo dodici tipi principali di tributo in gioco; abbiamo cinque soggetti politici titolari dei cespiti tributari; nel testo che stiamo discutendo e che è stato discusso qui in Senato, undici tra criteri e principi istitutivi; tutto è sotto il rispetto di due fondi di sussidiarietà, di unità e solidarietà iscritti nella Costituzione della Repubblica; otto tipi di procedure attuative; un numero non ancora specificato di decreti attuativi. Più analiticamente, i tributi che sono oggetto della delega federale sono IVA, ICI, IVA registri ipotecari e catastali, addizionali varie, IPT, RC auto e accise, tributi propri di scopo eventualmente istituiti.

I soggetti tra cui deve essere operato l'arbitraggio di potere fiscale e federale sono lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i comuni e gli organi orizzontali di rappresentanza comune per tutela Stato-Regioni. I criteri istitutivi (undici) sono la semplificazione del sistema, il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, le politiche di bilancio da costruire con regole coerenti con il Patto di stabilità, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, il superamento del criterio della spesa storica (addizionale e fabbisogno *standard*), la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio, la premialità, la territorialità articolata anche in funzione della conformazione

geografica, orografica o della insularità, le forme di fiscalità e di sviluppo compatibili con il sistema comunitario e così via.

I fondi di cui ho parlato sono i due grandi fondi istituiti con una logica di unità e di solidarietà nell'articolo 119 della Costituzione.

Le procedure e l'*iter* attuativo si articolano in otto forme: i decreti legislativi da adottare dentro il Governo, la Commissione parlamentare, il parere della Commissione bilancio, il Comitato esterno dei rappresentanti delle autonomie territoriali, la Commissione tecnica paritetica, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la Commissione di vigilanza sull'anagrafe, eccetera. I decreti, che saranno la forma attuativa della delega, sono previsti in numero aperto, non limitato; essi in ogni caso saranno interattivi e avranno tra di loro effetti compensativi.

È difficile quindi simulare l'impatto di un tributo. Ammesso che si arrivi, a valle di tutte quelle complessità, ad immaginare un decreto, per calcolare l'impatto si deve poi tenere conto del fatto che magari quel decreto va in coppia con un altro decreto. Si devono pertanto considerare tutte queste interazioni. Questo per dire della elevatissima complessità tecnica che è tipica e propria di un simile congegno. Comparativamente, in tutti gli ordinamenti costituzionali dell'Europa e del mondo i congegni di federalismo fiscale sono ad alta complessità istituzionale e vedono in gioco un numero elevatissimo di variabili. Quindi è difficile - e lo sarebbe anche discutendo di altri testi - formulare, a questa altezza di tempo, un esercizio di impatto politico.

C'è anche, se volete, una prova del nove di carattere costituzionale rispetto a quello che sto cercando di dire, non per sottrarmi ad una domanda assolutamente giusta, ma per prendere l'impegno a rispondere a quella domanda fra un po' di tempo, appena possibile, in un modo procedurale da condividere. Si prenda il caso, nel nostro ordinamento costituzionale e nella sua prassi, delle grandi leggi delega: è principio costituzionale, proprio dell'ordinamento della Repubblica italiana, che le leggi delega devono essere fatte oggetto di analisi economica e, semplificando, di copertura solo se esse stesse producono direttamente effetti economici. Diversamente, se la delega rinvia per l'effetto economico agli effetti propri dei decreti attuativi, che sono l'effetto della delega, il calcolo della copertura e l'analisi di impatto vengono svolti solo sui decreti, non sulla delega.

Alla base di ciò c'è una doppia ragione costituzionale. In primo luogo, non è possibile, nel caso delle grandi deleghe, svolgere questo esercizio *ex ante*; in secondo luogo, ciò non è necessario, essendo la ragione di cautela costituzionale e di controllo politico soddisfatta nell'analisi dei singoli decreti.

Cercherò di fare due esempi fortemente indicativi. La legge delega n. 59 del 1997, la legge Bassanini, è stata costruita in questi termini: non c'è stata un'analisi d'impatto

economico della legge delega, mentre c'è stata un'analisi d'impatto economico dei decreti attuativi. Ma soprattutto è indicativa la storia costituzionale della legge n. 281 del 16 maggio 1970, la grande legge che istituisce il sistema delle Regioni. La Costituzione è stata interpretata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 39 del 1971, ma anche con sentenze nn. 138 e 142 del 1972, su impugnativa della legge istitutiva delle Regioni fatta da Lombardia e Veneto. In sintesi, la Corte costituzionale, su ricorso attivato contro la legge istitutiva delle Regioni da Lombardia e Veneto, dice che la Costituzione non pone la condizione della verifica dell'impatto finanziario, rimandandola ai criteri legislativi.

È quindi un meccanismo coerente con quello che ho cercato di dire prima. L'analisi deve essere fatta, è un obbligo costituzionale e in questa sede è anche un obbligo politico che il Governo assume, ma non può essere fatta in base alle sentenze della Corte correttamente; rappresentando quelle sentenze un principio logico, non può essere fatta *ex ante* sulle grandi deleghe.

Lo stesso tipo di considerazioni sul ricorso la Corte costituzionale ha fatto a proposito della legge Bassanini, pure oggetto di ricorso. Per inciso (ma è un inciso costruttivo), faccio notare che l'attuale decreto legislativo disciplina la finanza regionale non con impatto marginale, perché poi quell'unico articolo applicativo, immerso in un decreto *omnibus*, ha modificato tutto il sistema, ha sostituito il vecchio fondo sanitario con una dinamica con partecipazione all'IVA, ha rimodulato l'impianto della perequazione, ha introdotto le addizionali IRPEF. Quello fu fatto in un modo puntiforme e istantaneo, pur con un impatto enorme strutturale e senza che ci fossero state considerazioni del tipo al quale il Governo è chiamato qui a rispondere e deve rispondere, seppure in una forma che non può essere attuale ma procedurale.

Tuttavia (detto tutto questo in termini di congegno ad alta complessità, di razionalità, di riferire e di discutere appena si sviluppano i decreti attuativi), noto che già nell'impianto generale della delega sono contenuti dei meccanismi di sicurezza, dei meccanismi di garanzia, dei meccanismi che producono un effetto di rigidità e di non arbitrarietà e quindi, a valle, di ragionevole prevedibilità, in linea di massima.

In primo luogo, è evidente che tutte le competenze amministrative sono quelle definite dalla Costituzione vigente, in questo testo non sono modificate nel catalogo le competenze. Quindi c'è una base su cui ragionare in termini di finanza che è fissa.

In secondo luogo, il 90 per cento delle risorse finanziarie di cui stiamo discutendo è previsto nella delega da operare in base al criterio dei costi *standard*, che dovrebbero finanziare sanità, assistenza, scuola, trasporto pubblico locale. Se la scelta è quella del costo *standard*, è evidente che prima bisogna avere il costo *standard* e poi calcolare il meccanismo finanziario del finanziamento. È difficile ragionare in termini di meccanismo finanziario del finanziamento se non è stato prima definito il costo *standard*, che è la base da cui partire. Però - ripeto - il testo di cui stiamo discutendo rispetta totalmente la Costituzione della Repubblica nel suo impianto politico

fondamentale di unità, di solidarietà tra persone e tra aree del Paese ed è un punto sul quale l'impegno del Governo è politico ma tecnicamente non è necessario, perché è un testo nel quale ci riconosciamo pienamente.

Un altro punto non marginale dà l'idea di una clausola generale, di un equilibrio di fondo che comunque rappresenta un principio. Nell'articolo 21 del testo d'iniziativa del Governo la regola di salvaguardia finanziaria è grossomodo la regola di rispetto degli impegni assunti dalla Repubblica italiana con il Patto di stabilità e crescita. Credo sia possibile ma non corretta un'interpretazione minimalista di questa regola.

L'articolo 21 codifica dentro questo testo un principio costituzionale. Il Patto di stabilità e crescita non è un pezzo a sé di trattato internazionale, è un pezzo della Costituzione vigente della Repubblica. È quella che si può chiamare la Costituzione esterna, ma è pur sempre un criterio costituzionale ed è la dominante sotto la quale è scritto questo testo. Il Patto di stabilità e di crescita naturalmente può essere discusso nel suo rationale economico, noi non lo discutiamo e in più lo attuiamo. Formule o ipotesi legislative devianti rispetto a questo schema sono incostituzionali e per noi inaccettabili. Ma questo è un fattore di forte garanzia per dare un'idea dell'effetto finale dell'impatto economico del provvedimento; comunque sia sta sotto la Costituzione per i criteri di unità e di solidarietà e sta dentro la Costituzione, assumendo che consideriamo costituzionale anche il Patto europeo di stabilità e di crescita.

Ci sono altri elementi che hanno una rilevanza politica fondamentale per formulare una risposta politica alla domanda sull'impatto. Tutto il testo è articolato e sviluppato nella logica di procedure condivise tra il Governo, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni; di procedure condivise tra questi soggetti e anche nelle sedi di fatto costituzionali in essere dentro il nostro ordinamento, a partire dalla Conferenza Stato-Regioni. Poi è il prodotto del testo che stiamo discutendo, che ne è la prova, lo spirito politico della discussione che stiamo svolgendo è lo spirito di una costruzione condivisa.

Credo che in questo testo il federalismo fiscale sia formalmente una legge di attuazione costituzionale ma che sostanzialmente sia una legge costituzionale che copre una lacuna in essere da troppo tempo, come è stato rilevato dal Presidente della Repubblica, ma comunque se non formalmente è sostanzialmente una legge costituzionale. Sappiamo bene che il fondamento della democrazia è «*No taxation without representation*». Il fondamento della democrazia non è il debito pubblico ma la responsabilità e la rappresentanza fiscale. Ed è in questi termini che noi pensiamo sia fondamentale discutere questa materia costituzionale in questa sede con l'opposizione e attuarla insieme all'opposizione e con tutti i soggetti coinvolti, Regioni, Province, Comuni e i soggetti tecnici che già adesso stanno operando insieme a noi.

Cerco di concludere. Abbiamo già attivato una *data room*, una sede nella quale abbiamo iniziato ad elaborare dei dati tecnici; avendo assunto l'impegno che deriva dalla profonda convinzione che per realizzare i decreti attuativi servono dati omogenei, quindi dati condivisi tra tutti i soggetti, Governo, Regioni, Province, Comuni, maggioranza e opposizione. Avere dei dati non omogenei e non condivisi è come non averli. Stiamo costruendo una base di dati convinti del fatto che sia una ragionevole base di partenza. Abbiamo coinvolto in questo processo le istituzioni tecniche di governo, dalla Ragioneria all'Agenzia delle entrate, abbiamo coinvolto l'ISTAT, l'ISAI, la Banca d'Italia. Siamo aperti ad ogni tipo di contributo in questo campo. Appena avremo i primi flussi li presenteremo. Pensiamo che la discussione possa avvenire solo una volta acquisiti quei dati. Comunque, l'impegno politico è iniziare a lavorare insieme sui dati per calcolare l'impatto dei decreti attuativi prima di fare i decreti attuativi e di realizzare quel calcolo insieme a tutte le forze politiche o tecniche interessate a questo esercizio.