

mondoperaio

rivista mensile fondata da pietro nenni

8/9

agosto/settembre 2011

il lascito di giolitti

napolitano > amato > scalfari

dalla secessione alla confusione

pinelli > fedele > crema > vitaletti > bortolussi > pezzani > fornaro
iuliano > borgoglio > del cimmuto > andò > ballistreri

la laicità dell'evangelo

garrone > bein ricco > pantaleo > spini

sapelli > sabattini > sinagra > allegrezza > rizzi > valvo > monsagrati
ippolito > di matteo > scoppola iacopini > ocone > giuliani > covatta



Direttore Responsabile
Luigi Covatta

Direttore Editoriale
Roberto Biscardini

Comitato di Redazione

Gennaro Acquaviva, Salvo Andò,
Federigo Argentieri, Antonio Badini,
Maurizio Ballistreri, Giovanni Bechelloni,
Luciano Benadusi, Alberto Benzoni,
Paolo Borioni, Daniela Brancati,
Luciano Cafagna, Luigi Capogrossi
Colognesi, Dario Alberto Caprio,
Luca Cefisi, Simona Colarizi,
Carlo Correr, Biagio de Giovanni,
Danilo Di Matteo, Marcello Fedele,
Maurizio Fiasco, Federico Fornaro,
Antonio Funicello, Marco Gervasoni,
Gustavo Ghidini, Antonio Ghirelli,
Massimo Lo Cicero, Pio Marconi,
Guido Martinotti, Corrado Ocone,
Walter Pedullà, Bruno Pellegrino,
Cesare Pinelli, Carmine Pinto,
Gianfranco Polillo, Mario Raffaelli,
Mario Ricciardi, Stefano Rolando,
Andrea Romano, Gianfranco Sabattini,
Carlo Sorrentino, Giuseppe Tamburrano,
Massimo Teodori, Sisinio Zito

Segretaria di Redazione
Giulia Giuliani

*Direzione, redazione, amministrazione,
diffusione e pubblicità*
00186 Roma - P.za S. Lorenzo in Lucina, 26
tel. 06/68307666 - fax. 06/68307659
mondoperaio@partitosocialista.it
www.mondoperaio.it

Impaginazione e stampa
L.G. - Via delle Zoccollette, 25
00186 Roma

*Le immagini di questo numero
sono di Luciano D'Alessandro*

© Mondoperaio
Nuova Editrice Mondoperaio Srl

*Presidente del Consiglio
di Amministrazione* Oreste Pastorelli

Riproduzione vietata senza l'autorizzazione
dell'editore. Il materiale ricevuto anche se non
pubblicato non si restituisce.

Ufficio abbonamenti Roberto Rossi
Abbonamento annuale € 50
Abbonamento sostenitore € 150
Versamento su c/c postale n. 87291001
Intestato a Nuova Editrice Mondoperaio srl
P.za S. Lorenzo in Lucina, 26 - 00186 Roma
oppure bonifico bancario codice IBAN
IT46 Z076 0103 2000 0008 7291 001
intestato a Nuova Editrice Mondoperaio Srl

Aut. Trib. Roma 279/95 del 31/05/95

Questo numero è stato chiuso in tipografia il 29/08/2011

mondoperaio

rivista mensile fondata da pietro nenni

8/9

>>>> sommario

agosto/settembre 2011

editoriale **Luigi Covatta** Discontinuità **3**

speciale **5**

Giorgio Napolitano, Giuliano Amato, Eugenio Scalfari Il lascito di Giolitti

saggi e dibattiti **13**

Giulio Sapelli Oltre il pensiero unico

Gianfranco Sabattini La democrazia zoppa

Augusto Sinagra Misera del liberismo

Paolo Allegrezza Un maestro liberalsocialista

Alessandro Rizzi 2050, Odissea nel tempo

Anna Lucia Valvo Il pretesto umanitario

dossier/dalla secessione alla confusione **33**

Cesare Pinelli Il federalismo diseguale

Marcello Fedele Federalismo all'italiana

Giovanni Crema L'articolo quinto

Giuseppe Vitaletti Cronaca di una riforma troppo annunciata

Giuseppe Bortolussi Meglio poco, ma meglio

Fabrizio Pezzani Federalismo pot-pourri

Federico Fornaro Legare la Lega

Gianni Iuliano Piccolo è bello, la macroregione anche

Felice Borgoglio L'illusione monocratica

Loreto Del Cimmuto Federalismo platonico

Salvo Andò L'insostenibile leggerezza della politica

Maurizio Ballistreri Federalismo alle vongole

dossier/la laicità dell'evangelo **81**

Daniele Garrone La Riforma ed il secolo

Elena Bein Ricco Il giusto e il bene

Nicola Pantaleo La scuola multiculturale

Valdo Spini Riconoscere il pluralismo

cultura politica **95**

Giuseppe Monsagrati La zappa di Garibaldi

Benedetto Ippolito Due idee di riformismo industriale: Fanfani e Craxi

biblioteca/schede di lettura **105**

Danilo Di Matteo Memoria di una sommossa

Luigi Scoppola Iacopini La guerra fredda di Pertini

Corrado Ocone L'ideologia del liberismo

www.mondoperaio.it

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

Cronaca di una riforma troppo annunciata

>>>> **Giuseppe Vitaletti**

I temi sul tappeto sono tantissimi. La prima circostanza notevole è che nel dibattito italiano sul federalismo la questione fiscale gioca un rilievo assoluto. E' stato detto, non ricordo bene da chi, che nel caso italiano "il federalismo è o fiscale, o non è", ed in effetti anche questa mattina è emerso che si tratta di una affermazione appropriata. In questo convegno mi è stato assegnato il compito di entrare nel merito specifico della questione, e lo faccio iniziando da una battuta. Di solito metto lo schema dei miei interventi ai convegni tutto in un foglio di dimensione A4. Questa volta non ce l'ho proprio fatta, ho dovuto raddoppiare, passando ad un foglio di dimensioni A3. E mi limiterò a trattare la materia in termini generali, perché, se entrassi nei dettagli, dovremmo stare qui per due o tre giorni. Parto con alcune premesse. La prima è la notazione che fortunatamente i relatori che mi hanno preceduto hanno già toccato in parte alcuni dei punti che intendevo trattare, spianandomi la strada. Preciso inoltre che la mia materia di specializzazione non è il Diritto tributario, ma la Scienza delle finanze, una disciplina che si centra sul rapporto tra fisco ed economia, lasciando sullo sfondo gli aspetti giuridici e gli aspetti applicativi. Secondo una distinzione che è stata elaborata dagli studiosi migliori della mia disciplina, applicandola soprattutto ai temi fiscali, ci sarebbero quattro profili di analisi dei contenuti oggetto di studio: 1) c'è il mondo fiscale ideale, che guarda ai grandi principi di fondo e agli effetti dei tributi in modelli teorico-generalisti; 2) c'è il mondo fiscale legale, che guarda chiaramente alle leggi e agli aspetti procedurali della loro applicazione; 3) c'è il mondo fiscale reale, che è molto diverso sia da quello ideale, sia da quello legale, guardando al fisco per come effettivamente funziona e interagisce con l'economia; 4) c'è infine il mondo fiscale percepito, che è ancora tutto un altro mondo, attinente alle "sensazioni" effettive degli attori in gioco nella partita tributaria, ed anche, per così dire, a quelle degli spettatori della partita medesima.

Avendo lavorato per tutta la vita tra Accademia ed Istituzioni, ho realizzato che questa distinzione coglie molto nel segno, e vale non solo per il fisco, ma anche per molte altre aree di funzionamento dell'economia e della società. I politici, di solito, lavorano molto sul mondo percepito, e molto anche sul mondo reale; un po' di meno, diciamo così, sul mondo ideale e sul mondo legale. Per inciso: Giulio Tremonti, che menziono soprattutto perché mi ha dato circa otto anni fa l'incarico di "sovrintendere" all'attuazione del federalismo fiscale in Italia, ha come obiettivo (penso di conoscerlo bene) quello di riuscire a lavorare a buoni livelli su tutti questi quattro aspetti, tentando di ravvicinarli. Se ci riuscirà passerà alla storia come un grande politico. Però è una sfida molto difficile, anche perché, come le galassie, la tendenza dei quattro mondi è oggi di allontanarsi l'uno dall'altro.

Il fisco reale

Io, più modestamente, quando mi è stato dato nel 2003 l'incarico di mettere a fuoco le possibili modalità attuative del nuovo art. 119 della Costituzione riformata nel 2001, quale Presidente di una Commissione poi denominata ACOFF (Alta Commissione per il Federalismo Fiscale), volevo più semplicemente lavorare in via principale sul lato del mondo fiscale reale, cioè elaborare una configurazione attuativa della Costituzione che fosse ben gestibile. Però non volevo ispirarmi solo al pragmatismo tipico socialista, per così dire, ma cercare anche di corroborarlo con principi ben fondati, evitando dunque di trascurare il mondo fiscale ideale. Volevo provare a dare, la dico grossa, un fondamento scientifico al riformismo in questo campo. In generale il riformismo in Italia è stato principalmente (esclusivamente?) coltivato dai socialisti, ma è stato contrassegnato da modi di procedere molto pragmatici. Questo va sempre bene, ma sui fondamenti scientifici, forse, bisogna lavo-

rare (non dico cominciare a lavorare, però continuare a lavorare) con maggiore attenzione, perché poi, gli altri, i non socialisti della sinistra, chiamiamoli così, in materia sono molto spregiudicati. Da quelle parti si è prima provato a fondare scientificamente il comunismo, affermando in seguito che la teoria era giusta ma era stata sbagliata l'attuazione. Poi dal comunismo scientifico si è passati al liberismo-mercato (sempre scientifico, per carità!), facendo anche le alleanze conseguenti, ma anche stavolta c'è qualcosa che non va. Attenti, questo è il problema: capisco che quando la scienza viene trattata in questo modo trova valida giustificazione la voglia di essere solo pragmatisti; però io continuo a ritenere, einaudicamente, che la conoscenza anche teorica sia fondamentale per l'agire nel campo economico-sociale.

Basta con le premesse, passo a raccontarvi come è andato questo mio tentativo, entrando nel merito dell'intervento di oggi. Come ha detto Cesare Pinelli, nel federalismo fiscale i fondamentali sono chiari. Ci sono le spese, le entrate e i trasferimenti. Spese ed entrate ci sono anche a livello centrale, pur svolgendosi su coordinate diverse rispetto ai livelli decentrati di governo. I trasferimenti ci sono solo a livello locale, e questa partita è chiaramente decisiva, come è pure emerso dagli interventi che mi hanno preceduto.

Come qualcuno questa mattina ha già detto, nel campo delle spese la grossa novità emersa nella Legge 42 del 2009 e nei relativi decreti attuativi (ovvero nei passaggi normativi fondamentali che danno un volto concreto al nuovo art. 119 della Costituzione), novità ormai diventata un punto di riferimento comune negli interventi dei commentatori, è il ricorso alla spesa standard anziché alla spesa storica nel determinare il fabbisogno da finanziare degli enti decentrati. Io non sto ad elaborare molto in materia, salvo considerare tre aspetti, che, diversamente dal passaggio dalla spesa storica alla spesa standard, nelle analisi in corso restano molto in ombra. Il primo aspetto è che dopo l'introduzione dell'Ici, dell'imposta sulle assicurazioni e dell'Irap nel corso degli anni novanta del secolo scorso, imposte che hanno segnato una forte crescita dell'autonomia tributaria rispettivamente a livello comunale, provinciale e regionale, si provò da parte del centrosinistra, prima ancora della legge costituzionale del 2001, a chiudere la partita del federalismo fiscale tramite il D.lgs. 56 del 2000. Questo provvedimento, infatti, oltre a rafforzare l'autonomia tributaria degli enti territoriali, affronta il tema decisivo dei trasferimenti tra lo Stato e i medesimi. Non approfondisco gli aspetti tecnici (alcuni ne tratterò in seguito, quando parlerò dei trasferimenti), però faccio una no-

tazione. Non c'è alcun dubbio che in tale decreto "di chiusura" viene messa molta carne al fuoco, *ma non c'è alcun riferimento ai costi standard o alla spesa standard, che dunque restano strumenti totalmente al di fuori da quell'approccio al federalismo fiscale*. Questo è un primo punto su cui riflettere, sul quale tornerò più avanti.

I costi standard

Il secondo aspetto è che ora tutti parlano di costi standard introdotti dal federalismo fiscale, come se fosse un concetto tipico ed acquisito (anche se per la verità, come ho appena detto, nel federalismo fiscale del 2000 essi non venivano praticamente menzionati). Nel settore privato, invece, i costi standard costituiscono un punto di riferimento dell'economia aziendale da molti decenni. Ci sono gli standard storici, calcolati sulle *performance* nel passato della stessa azienda; gli standard comparativi, che guardano al posizionamento dell'azienda rispetto alla concorrenza, spesso con l'individuazione di un *benchmark*, ovvero di una posizione (o di un *range* di posizioni) da prendere come metro di riferimento; gli standard ingegneristici, che si propongono di costruire "a tavolino" i costi del prodotto come sommatoria di comportamenti operativi "micro" agiti con normale efficienza; ecc. Nel caso del federalismo fiscale del 2009-2011 non risulta esserci una chiara scelta sul tipo di standard da adottare: sembra che il riferimento principale sia ai costi *benchmark* nel federalismo regionale, ai costi standard di tipo ingegneristico nel federalismo municipale, mentre gli standard di tipo storico non sembrano trovare applicazione, forse per marcare la differenza rispetto alla spesa storica. Noto inoltre che in tutta questa enfaticizzazione della novità degli standard tende a passare in secondo piano l'evidenza, pure dichiarata nella normativa, che gli standard valgono solo per le prestazioni essenziali (riguardanti soprattutto la sanità, la scuola, l'assistenza, le prestazioni fondamentali dei Comuni), finendo per lasciare fuori una percentuale non irrilevante delle spese degli enti territoriali, stimabile in circa il 20% del totale, per le quali il riferimento sembra restare alla spesa storica. Concludo su questo punto menzionando che il Comitato Istituzionale dell'ACOFF, presieduto dal Magistrato della Corte dei Conti Luigi Mazzillo – che molti di voi hanno sicuramente avuto modo di conoscere – ha molto approfondito la questione dei costi standard e delle sue articolazioni, trattandola anche nella bozza di relazione conclusiva dei suoi lavori, datata settembre 2005. Anche l'ACOFF se n'è occupata, principalmente as-



segnando consulenze, per verificare ad ampio raggio – comprese cioè le prestazioni non essenziali – la percorribilità e i risultati dello strumento¹.

Il terzo aspetto è rappresentato da un punto assai interessante su cui occorre riflettere: oggi i costi standard vengono associati, ormai quasi come riflesso condizionato, al federalismo fiscale. Invece, basta fare mente locale al problema, *in linea di principio gli standard con il federalismo fiscale non ci dovrebbero entrare quasi per niente*, come è stato fatto rilevare da uno dei più noti esperti della materia. Infatti se gli enti territoriali godono di piena autonomia fiscale, ciascun ente dovrebbe essere libero di regolarsi come crede sia in materia di livello di spese sia in materia di aliquote di prelievo, e questa libertà resta sostanzialmente tale anche qualora si introducessero dei vincoli minimi riguardanti il livello delle prestazioni e/o delle aliquote, oppure si imponesse il vincolo del pareggio annuale del bilancio. Nel modello di autonomia fiscale piena o semipiena le efficienze dei governanti a livello territoriale

vanno a vantaggio dei residenti e le inefficienze vanno a loro svantaggio, e tutto potrebbe finire lì.

Una questione di costi standard in tale schema si potrebbe porre solo limitatamente agli enti con minore capacità fiscale per residente (valutata alle aliquote medie praticate dagli altri enti), per orientare l'erogazione in maniera efficiente da parte dello Stato di trasferimenti in grado di portare il potenziale di spesa degli enti più poveri al livello che si registra tra gli enti con capacità fiscale media, o comunque verso tale livello. *Invece, gli standard dovrebbero diventare fondamentali "a tutto campo" quando la finanza locale è basata sui trasferimenti*, con fiscalità ridotta al minimo, perché essi dovrebbero costituire l'indispensabile "faro" su cui tarare l'erogazione da parte dello Stato di trasferimenti per tutti gli enti territoriali. Per chiarire, basta fare riferimento all'assegnazione di risorse finanziarie da parte delle direzioni centrali alle direzioni operative nelle aziende private, dove vale il principio: io ti assegno gli obiettivi sulla base di standard, e poi ti assegno le risorse adeguate allo scopo. Tutt'al più, nel caso dello Stato, si potrebbe aggiungere: "Se tu ente territoriale non ce la fai con i trasferimenti che ti ho assegnato secondo gli standard, ti concedo un piccolo margine di ricorso ad una fiscalità autonoma". Questo perché gli standard possono essere imperfetti, o comunque, anche qualora essi fossero ben tarati per cui eventuali splafonamenti di spesa venissero a dipendere da inefficienze dei politici e delle amministrazioni locali, è opportuno, per una questione di democrazia rappresentativa, che i politici riguardati riescano a pareggiare i conti senza essere commissariati, almeno se le inefficienze non superano certi livelli di gravità.

1) L'ACOFF, da me presieduta, era composta principalmente dai Capi di Gabinetto dei Ministeri interessati al federalismo; dai loro "omologhi" designati da Regioni, Province e Comuni; da un Parlamentare esperto di fisco, l'on. Maurizio Leo; ed infine da un altro professore universitario, il costituzionalista Luca Antonini, attuale presidente della COPAFF, ovvero della Commissione che è stata investita nel 2009 grossomodo delle stesse funzioni dell'ACOFF. L'ACOFF ha svolto i suoi lavori nel periodo 2003-2006 – consegnando una bozza di relazione conclusiva nel settembre del 2005. Al servizio dell'ACOFF operavano una struttura di ricerca; il citato Comitato Istituzionale presieduto dal Dott. Luigi Mazzillo, composto soprattutto di alti dirigenti delle istituzioni che "avevano a che vedere" con il federalismo fiscale; ed infine il Comitato Tecnico Scientifico, composto principalmente da Dirigenti di ricerca e da professori universitari, presieduto dal Dott. Enrico Buglione, Dirigente di ricerca del C.N.R. – oggi presente a questo convegno. Approfitto per ringraziarlo pubblicamente del grande lavoro che ha svolto, culminato in un documento del Comitato da lui presieduto che ha avuto ampi riconoscimenti.

La fiscalità di margine

Il modello appena descritto si chiama “fiscalità di margine”, ed è spesso evocato dagli studiosi che propendono per i modelli di finanza locale basati sui trasferimenti. E’ paradossale notare che invece in Italia, quando la finanza locale nel ’73 fu basata sui trasferimenti, degli standard non si parlò per niente, con la conseguenza che le spese e le inefficienze degli enti territoriali, incrementati di fresco dalla costituzione delle Regioni, esplosero. Mentre oggi che l’obiettivo è quello di una finanza territoriale basata sul fisco, i costi standard vengono in pieno rilievo quasi a tutto campo, quando, ripeto, in tale schema essi dovrebbero riguardare al più gli enti territoriali con minore capacità fiscale per residente: e poi venitemi a raccontare delle bellezze della *politique d’abord*. Se si fossero seguiti allora principi sani, il debito pubblico non sarebbe esploso, ed oggi nella finanza pubblica non staremmo a navigare su rotte tempestose.

Sulle spese, andando con l’acchetta, avrei finito. Vengo dunque alle entrate. Queste rappresentano ovviamente il cardine del federalismo fiscale. A questo riguardo la nuova Costituzione del 2001 avrebbe potuto indicare che occorre incrementare l’autofinanziamento fiscale medio, mentre i trasferimenti dovevano essere fortemente ridotti, restando comunque una componente del finanziamento di tutte le Regioni e degli altri enti territoriali. Invece l’Italia, come si sa, in materia di principi è un paese estremista e purista – salvo poi le permissività del pragmatismo – per cui tutti i trasferimenti non perequativi sono stati aboliti e sono rimasti solo i trasferimenti perequativi, con la conseguenza che viene assegnato uno spazio potenzialmente molto grande alla fiscalità, specie qualora vengano attribuiti agli enti locali cespiti con gettito abbastanza ben distribuito nel territorio nazionale. Il punto è che oggi, con l’economia globale, purtroppo non è facile trovare cespiti fiscali appropriati ai fini dell’attribuzione territoriale (cioè cespiti con gettito i cui confini territoriali di provenienza siano chiari; le cui aliquote siano manovrabili; sia possibile una partecipazione decentrata all’azione di accertamento; il gettito sia non troppo sperequato territorialmente).

Ciò posto, anche in questo caso ho seguito, impegnandomi con forza all’interno della Commissione, il cammino del riferimento a principi teorici: ovvero non ho ragionato prendendo a riferimento esclusivo l’ordine esistente, grossomodo nel seguente modo: “Il sistema fiscale così com’è Dio ce l’ha dato, guai a chi lo tocca. Cominciamo a ‘smazzare’ le imposte una ad una, prendiamo quelle che si prestano un po’ di più delle altre al decentramento, ed assegnamole agli enti territoriali,

consentendo a questi dei margini di manovrabilità al di sopra di aliquote minime comunque imposte dall’alto”. Così si è fatto principalmente negli anni novanta, quando si è dato impulso ad una forte ripresa dell’autofinanziamento fiscale degli enti territoriali, che era stato completamente abbandonato negli anni settanta. È accaduto così, ad esempio, per il bollo auto e per parte dell’accisa sulla benzina, che sono state spostate dal livello statale al livello regionale anche se le Regioni danno ben pochi servizi agli automobilisti. È accaduto così con la creazione dell’IRAP, che era stata concepita negli anni ottanta come imposta sulle imprese diretta a finanziare la previdenza sostituendo in parte i contributi sociali, che innalzavano troppo il costo del lavoro, ed è stata invece assegnata alle Regioni, affermando che essa era coerente con le loro spese, basate principalmente sulla sanità: come se le imprese andassero all’ospedale! È accaduto così con l’ICI, che nasce come patrimoniale monca (e non come prelievo che “misura” i servizi ricevuti dai proprietari di immobili, come potrebbe accadere in alternativa), in particolare talmente zoppa che si è sentito il bisogno di nascondersela (assegnandola a livello locale, per l’appunto). Potrei continuare ma mi fermo qui.

Il principio di correlazione

Assieme all’ACOFF, ho provato in alternativa a ragionare in un altro modo. Con il federalismo diventa chiaro che gli enti pubblici (lo Stato e gli enti territoriali *in primis*) non è che forniscono i medesimi servizi in concorrenza tra diversi livelli di governo. Si specializzano invece nella produzione di servizi pubblici normalmente diversi a seconda dei livelli di governo, grossomodo seguendo la latitudine dei bacini di utenza. Ecco allora che ha un senso tentare di applicare nella misura maggiore possibile quello che nella mia disciplina, la Scienza delle finanze, è stato chiamato principio del beneficio, secondo il quale il prelievo fiscale, oltre che sulla capacità contributiva, va fondato sulla correlazione tra cespiti di prelievo e tipi di spesa che essi sono destinati a finanziare: *nel senso specifico che il cespite di prelievo, oltre che esprimere capacità economica, dovrebbe costituire un indicatore, rozzo ma significativo, anche dei servizi ricevuti*. Oltre a ciò, e questo è un significato additivo rispetto a quello originario attribuitogli nella Scienza delle finanze, l’applicazione del principio di correlazione dovrebbe avere come obiettivo anche quello di “governare” il cespite su cui viene effettuato il prelievo, azione resa possibile proprio dalle caratteristiche del prelievo stesso, se ben congegnato all’uopo. Questo obiettivo non costituiva

solo una mia idea di possibile configurazione di quello che ho chiamato all'inizio "riformismo scientifico". Rappresenta anche, come ho già accennato sopra, lo sviluppo di una delle posizioni distintive della tradizione "classica" della Scienza delle finanze italiana (Einaudi, De Viti de Marco, Steve), che ha goduto di grande affermazione a livello internazionale anche per questo. Riprende inoltre uno degli slogan preferiti del ministro che mi aveva nominato (cosa tassata uguale cosa amministrata). *Last but not least*, un documento elaborato dagli enti territoriali che avevano rappresentanti nell'ACOFF – documento cosiddetto sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale che, pur in assenza di un accordo sul medesimo dello Stato, era stato assunto collegialmente "a guida" dei lavori della Commissione – faceva esplicito riferimento al principio di correlazione. Urgono esempi significativi. Ne scelgo tre tra quelli su cui l'ACOFF ha lavorato di più, e che sono poi stati poi recepiti in qualche modo (anche se non in maniera pie-

na) dalla legge 42/2009 e dai relativi decreti attuativi: la tassazione dell'automobilismo; la cedolare secca sugli immobili; il criterio di attribuzione territoriale dell'IVA.

La tassazione dell'automobilismo. Ho detto prima che, soprattutto negli anni novanta, alcuni cespiti fiscali legati all'automobilismo (bollo auto, quota di accisa sulla benzina), sono stati attribuiti alle Regioni (con la possibilità di applicare addizionali), in completo spregio del principio di correlazione. I decreti di attuazione della legge 42/2009 su questo fanno però passi in avanti, prevedendo in prospettiva lo spostamento dell'accisa sulla benzina dalle Regioni alle Province, ove si aggiunge a cespiti automobilistici già esistenti. Per le Province il principio di correlazione viene così ad assumere un significato non irrilevante (come emblema: la targa delle auto, un tempo ma in parte anche adesso, indica la sigla della Provincia di immatricolazione, e ciò esprime certamente un legame con ciò che fanno le Province in materia di auto e di stra-



de). Una volta introdotto il principio, penso che si possa andare avanti in futuro, ad esempio assegnando il bollo auto ai Comuni anziché alle Regioni, perché questi hanno molto a che fare con le auto, la loro circolazione e la loro sosta (ad esempio, si potrebbero prevedere sconti se il titolare dell'auto ha un garage in proprietà o in affitto, inasprimenti in funzione del grado di inquinamento potenziale a livello locale, ecc.).

La cedolare secca sugli immobili. E' stata attuata un po', per un pezzetto, come ha detto Crema. In particolare al momento essa riguarda solo gli immobili affittati da famiglie ad altre famiglie, ed è quindi molto al di sotto del potenziale (esclude infatti le seconde case, gli immobili affittati dalle famiglie alle imprese, le imprese – specie quelle riguardate dall'Irpef – nella veste di “affittatrici”). Credo che il motivo principale dell'esclusione sia rappresentato dalla perdita di gettito. In sede ACOFF avevamo calcolato che l'aliquota di *break even point* del gettito, in caso di applicazione “a tutto campo”, si sarebbe dovuta posizionare attorno al 27%. Si è forse ritenuto che tale



aliquota fosse troppo alta per favorire l'obiettivo del recupero di evasione, per cui si è puntato ad un'aliquota più bassa (attorno al 20%) ripiegando su una fetta di imponibile minore, forse ritenuta a più alto rischio di evasione – probabilmente non a torto. Ma l'evasione è tutt'altro che assente anche nelle altre “fette”. Comunque sia *si tratta di un'innovazione fondamentale*. In particolare con riguardo a tre profili, che provo ad illustrare. Innanzitutto la questione dell'evasione, che ha toccato anche Crema. Non si tratta solo del recupero di evasione favorito dalla riduzione dell'aliquota marginale (riduzione che può essere molto alta, arrivando all'incirca alla metà, con riguardo ai possessori con redditi sottoposti al margine all'aliquota del 38% o oltre, probabilmente una quota rilevante del totale dei possessori). Io faccio in materia una ulteriore riflessione. Sapevate tutti che oggi la tassa sui rifiuti solidi si paga sulla superficie calpestabile degli immobili, autodichiarata; l'IRPEF (o l'IRRES) sugli immobili si basano sul catasto, che per molte unità immobiliari risale al 1938, anno di varo del catasto edilizio urbano in Italia, guarda non ai metri quadri calpestabili, ma ai vani catastali. Infine le transazioni commerciali prendono a riferimento i metri quadri al lordo dei muri, che per l'appunto definiscono la superficie commerciale.

Le tecnologie ignorate

Ebbene, il graduale passaggio di tutta la tassazione degli immobili ai Comuni, iniziato con la “piccola” cedolare secca, potrebbe essere l'occasione per porre fine alla babele, procedendo finalmente alla scelta di un criterio unico di misurazione della superficie degli immobili. Ad esempio si possono scegliere i metri calpestabili, rilevabili oggi con estrema facilità in base alle nuove tecnologie (ci vogliono circa 10 minuti per un appartamento medio). Usando tali tecnologie, sarebbe assai facile trasferire tutte le informazioni raccolte (riguardanti la superficie o di altro tipo, in particolare quelle riguardanti l'ubicazione, la destinazione d'uso e la proprietà delle unità immobiliari) a *data base* a livello comunale o di aggregazioni di Comuni, dai quali esse potrebbero rifluire ad un *data base* centralizzato. L'evasione sarebbe stroncata (pensate alla *compliance* attuale sui rifiuti solidi a Napoli!), ed i dati raccolti sarebbero altresì utilissimi ai fini della programmazione territoriale e delle politiche nazionali sugli immobili.

Poi c'è la questione del significato della cedolare secca per il sistema tributario. La cedolare secca ha un significato particolare per la riforma tributaria dei primi anni settanta, quella in cui in molti (ma non la scuola da cui provengo) hanno cre-



duto come realizzatrice della giustizia in terra. Ciò in quanto l'imposta progressiva, l'IRPEF, avrebbe prelevato di più sui ricchi per dare di più ai titolari di reddito da lavoro, identificabili in senso lato come coloro che sono obbligati a versare contributi previdenziali per tutelarsi nella vecchiaia: i lavoratori dipendenti, ma anche i titolari di lavoro autonomo. Si fan un gran *can can* sulla contrapposizione tra queste due categorie, che sarebbero rispettivamente i non evasori e gli evasori. E non si guarda mai al fatto che i redditi che normalmente appartengono ai ricchi (i profitti, le plusvalenze, gli interessi, non tenuti a versamenti di sicurezza sociale) sono ormai tutti o quasi fuori dell'imposta. Accanto ai redditi che versano contributi previdenziali, restavano nell'Irpef praticamente solo i redditi immobiliari. E ora hanno cominciato ad andarsene: l'ultima foglia di fico sta cadendo. Speriamo che questo cominci a fare aprire gli occhi a chi ha veramente a cuore la giustizia, e non le declamazioni sulla giustizia. Riferimenti teorici cui ancorarsi cominciano ad esserci.

Non mi occupo oggi di questo, ma questo può essere occasione per dire due parole sull'altro grande mito fiscale degli anni settanta, che si trascina ancora, ed anzi sembra avere un ritorno di fiamma: la patrimoniale. Finora l'unico simulacro di patrimoniale che si è visto è stato l'Ici, che colpisce lo spezzone della ricchezza costituito dagli immobili: *né può andare oltre senza generare cataclismi, in epoca di globalizzazione*. Allora sarò netto: se l'Ici sulla prima casa è intesa come un "pezzettino" di patrimoniale, la sua abolizione ha avuto un senso, nonostante che ora perfino Calderoli se ne lamenti, perché squilibra il federalismo fiscale. E' vero che lo squilibra, ma perché alla patrimoniale monca deve partecipare in via importante chi magari ha fatto sacrifici per decenni per avere la sicurezza dell'abitazione? Diverso sarebbe il discorso se il prelievo sulla prima casa fosse costruito non nel segno della "patrimonialina", ma nel segno di compenso forfettario per i servizi pubblici ricevuti (principio del beneficio, componente di base del principio di correlazione). Ma in tal caso esso dovrebbe essere molto diverso dalla "patrimonialina": ad esempio la sua aliquota dovrebbe essere costruita in base ad indicatori di servizi effettivamente ricevuti dai Comuni, che possono essere diversi da zona a zona; dovrebbe inoltre prevedere una componente non marginale tarata sugli incrementi di valore, che hanno migliori possibilità di "catturare sinteticamente" l'impatto di tali servizi. Ora di questo non si parla: ma la coesistenza tra cedolare secca e la parte di Ici non abolita, che in pratica ne diventa un doppione, con estensione sempre maggiore man mano che il campo della cedolare si amplia, potrebbe essere assai utile in tal senso.

Infine la questione del fisco come strumento di governo, che è la cosa cui tengo di più: quella dell'imposta non solo come indicatore di servizi ma anche come strumento di governo, che realizza in pieno il principio di correlazione come definito in precedenza. Cioè il fisco non è solo equità, ma diviene anche strumento di incidenza sull'economia, di fondamentale importanza quando gli strumenti di governo stanno saltando tutti per effetto della globalizzazione, e dunque occorre cercare di recuperarli con il massimo sforzo, se non vogliamo essere riformisti solo a parole.

Su questo faccio alcune considerazioni un po' "fuori linea" rispetto ad un'ottica di *Mondo operaio*, di cui peraltro ho il massimo rispetto. Oggi il mondo dei servizi che domina l'economia moderna ha alcune caratteristiche nuove e specifiche su cui si ragiona troppo poco. Primo, l'economia dei servizi non è ubicata nelle periferie o appena al di fuori, come avveniva per l'economia industriale. Sta nel cuore delle città, basta guardarsi intorno. Secondo, il capitale dell'economia dei servizi non è il Capitale di Marx, fatto di fabbriche ad alta concentrazione di operai e di

macchine. Il capitale di questo nuovo mondo è costituito invece principalmente da immobili, e dunque l'imposta sugli immobili cosiddetti strumentali (quelli su cui ora l'Ici grava maggiormente) si configura come imposta sul capitale. Terzo, nel mondo dell'economia industriale le scorte svolgono un ruolo fondamentale, consentendo una sostanziale stabilizzazione degli orari e una buona continuità dell'impiego di lavoro nel corso dei giorni dell'anno. Il mondo dei servizi non prevede scorte, o esse contano molto poco, ed inoltre la concentrazione della domanda è di norma assai variabile nel tempo. Quarto, il mondo dell'industria ha bisogno della grande finanza, perché gli investimenti per essere redditizi devono essere concentrati, all'inizio ed anche successivamente. Questo non è vero nel mondo dei servizi, dove frequentemente basta un piccolo capitale per entrare; e dato che, come detto, il capitale è costituito assai spesso in via principale da immobili, il mercato degli affitti può essere più importante dei mercati finanziari. Quinto, come forma di mercato, nell'industria domina l'oligopolio, mentre nel mondo dei servizi domina la concorrenza libera non perfetta. La quale non è la concorrenza perfetta – tipica invece dell'agricoltura – perché ci si trova di fronte a situazioni di mercato molto differenziate, con privilegi di ubicazione, di clientela, ecc., che possono incidere in maniera assai significativa sulla variabilità dei guadagni di attività che manifestano costi unitari di gestione assai simili.

Governare la nuova economia

Queste mie affermazioni sembrano ovvie, ma non è che trovino molto posto nella teoria della politica economica. Invece l'aver a disposizione strumenti fiscali flessibili basati sul principio del beneficio può aiutare molto a governare la nuova economia. Ad esempio, l'invasione delle attività di recettività e di uffici nei centri storici, che rischia di snaturarli, potrebbe essere contrastata con aliquote più alte dell'imposta sul capitale-immobili, oppure con più alte imposte sulla pubblicità locale, o con più alte accise elettriche, generando vantaggi per le periferie. Si potrebbero promuovere le attività giovanili con deduzioni fiscali potenziate sugli affitti relativi agli immobili da essi richiesti. Si potrebbero concedere agevolazioni alla trasformazione degli immobili che li rendano idonei all'esercizio di attività che si vogliano promuovere. Si potrebbero tassare gli extra-affitti tramite aliquote specifiche più alte, come segnale contro la rendita immobiliare. E nulla di tutto ciò sarebbe in contraddizione con la capacità contributiva. Vengo all'ultimo esempio di applicazione del principio di correlazione: *il criterio di attribuzione territoriale dell'Iva*. Que-

sto è un argomento che comincia ad essere toccato nel dibattito solo da poco tempo. In particolare dopo l'approvazione del federalismo municipale, che prevede il ricorso all'Iva come compartecipazione principale, in analogia con le Regioni. Il punto fondamentale è che l'attribuzione territoriale dell'Iva, sia per le Regioni che per i Comuni, non avverrà secondo il criterio adottato dal D.lgs. 56/2000, cioè in base alla distribuzione territoriale dei consumi stimata dall'ISTAT, *ma secondo gli acquisti effettivi di beni di consumo e di servizi sul territorio*. Per realizzare in concreto questo obiettivo c'è già uno strumento operativo, che è stato istituito legislativamente nel 2004 e "funziona" operativamente dal 2006: il quadro VT dell'Iva. Fui io a battermi per la sua introduzione, all'interno della legge sul concordato preventivo biennale per gli anni 2003-2004, dunque formalmente al di fuori del federalismo fiscale.

Vediamo di che si tratta, svolgendo gli stessi tre punti della cedolare secca: il potenziale in termini di recupero di evasione; il significato per il sistema tributario; le connessioni con il principio di correlazione.

La questione dell'evasione. Non è un caso che il quadro VT sia stato introdotto nel concordato preventivo. Questo era stato concepito nel 2003 come strumento per il progressivo recupero dell'evasione, in parallelo allo sviluppo degli studi di settore secondo una nuova impostazione. Perché tali obiettivi divengano meglio (molto meglio) raggiungibili con il quadro VT, è presto detto. Il quadro VT vincola tutte le partite Iva a dichiarare le vendite di beni e di servizi destinati alle famiglie in maniera separata da quelle effettuate nei riguardi delle imprese, distinguendo le varie aliquote applicabili alle famiglie a fianco dei relativi imponibili, ed indicando anche la Regione in cui è avvenuta la vendita, se differente da quella di residenza dell'impresa o del professionista che effettua la dichiarazione. *Emergono in questo modo le vendite effettive territorializzate per ciascuna delle centinaia di attività economiche*. Dette vendite possono essere messe a confronto con le vendite rilevate per altra via (Istat, ma non solo), evidenziando il differenziale tra le due grandezze, che costituisce la vera base dell'evasione: nel senso che questa dipende pressoché interamente dall'evasione al consumo, dato che quella a monte (oggi pure assai ampia), tenderebbe a scomparire se non vi fosse quella a valle sui consumi.

Per procedere in questa direzione occorrono diversi *step* da percorrere. *In primis*, vanno costruiti gli indicatori esterni al fisco dei consumi delle famiglie, territorializzati (sicuramente a livello regionale, con possibilità tuttavia di spingersi nel tempo fino al livello comunale), e distinti per attività economica (quan-

to si spende al bar, quanto in tabaccheria, quanto in macelleria, etc.), oltre che per genere consumato (quanti caffè, quanto pane, quanti libri, ecc.), come avviene oggi. Vanno poi monitorati i flussi di consumo interregionale (ed in prospettiva intercomunale) ed i consumi dei turisti, affinché il confronto con i dati fiscali del quadro VT (esteso progressivamente a livello comunale) sia significativo. Vanno infine coinvolte le organizzazioni di categoria, sia a livello centrale sia a livello territoriale, perché collaborino all'attribuzione degli "scarti" (o meglio, di parte dei medesimi, in tendenza sempre meno ampi) alle singole attività Iva che vendono al consumo, sulla base di una profonda revisione degli attuali studi di settore. Si tratta di obiettivi tutt'altro che impossibili da raggiungere, avendo a disposizione un po' di tempo (sotto questo profilo Giulio Tremonti coglie nel segno quando dice che il federalismo fiscale funziona come un diesel) ed un'effettiva volontà politica. In ogni caso l'avvenuta adozione del quadro VT per il federalismo fiscale rende obbligatorie azioni in tal senso. Il contrario vorrebbe dire semplicemente che, sulla questione del recupero dell'evasione grazie al federalismo fiscale, si è solo scherzato.

Il significato per il sistema tributario. Le implicazioni del quadro VT sotto il profilo del sistema tributario sono pure chiare: *esso segna l'atto di nascita dell'Iva*. L'Iva non è riuscita finora veramente a nascere, perché il suo imponibile fondamentale, i consumi, prima del VT semplicemente non si vedevano, in quanto erano totalmente nascosti nel gioco di carico e scarico proprio dell'imposta. Ciò aveva dato luogo a molti equivoci e problemi. Tra questi: la confusione della base Iva con la base valore aggiunto (si chiama infatti imposta sul valore aggiunto, ma non lo colpisce: il valore aggiunto è invece colpito dall'Irap); le difficoltà in sede di realizzazione del regime definitivo europeo; il venir meno della "promessa iniziale" dell'Iva, quella di costituire un'arma contro l'evasione. Ora tutti questi inconvenienti possono essere gradualmente superati, e di ciò comincia ad esservi consapevolezza, almeno tra gli osservatori migliori.

La "nascita" dell'Iva come vera imposta sui consumi costituisce il *pendant* della morte dell'Irpef, decretata come si è detto dalla cedolare secca sui redditi degli immobili. Io sono orgoglioso di aver realizzato il quadro VT "rubando" l'idea ad un dirigente commerciale, e lavorando insieme agli esperti fiscali di tutte le categorie del lavoro autonomo, nonché con l'esperto storico dell'Iva in Assonime. Non mi hanno aiutato invece in alcun modo i professori universitari di "nuova generazione" della mia disciplina: anzi, il quadro VT è stato da essi spesso attaccato. Per me questo dice molto sulla differenza tra la

scuola classica della Scienza delle finanze italiana e la scuola "moderna", che ad essa si sente superiore senza alcun motivo, solo perché usa molta matematica.

Le connessioni con il principio di correlazione. A livello di applicazione del principio del beneficio, è evidente che l'Iva-consumi del quadro VT si coniuga bene con i servizi erogati al livello regionale (soprattutto la sanità) e dai Comuni (in specie per quanto riguarda i servizi alle famiglie). Infatti il bacino di utenza di tali servizi, rivolti in potenza all'intera collettività locale, si sovrappone abbastanza bene ai consumi privati, che riguardano in tendenza tutti i residenti. Si sovrappone comunque molto meglio rispetto all'Irpef, che esenta/esclude gran parte della popolazione residente (in particolare i redditi molto alti e quelli molto bassi), o all'Irap (che riguarda solo le imprese), o agli immobili (che riguarda solo i proprietari, per quanto numerosi), o alle automobili (la cui tassazione esclude ovviamente chi non possiede tale mezzo di trasporto).



Un nuovo fisco territoriale

Venendo alla questione del prelievo sui consumi come strumento di governo, è evidente che una conoscenza dei flussi di consumo territoriali molto più ampia di quanto sia ora permette una migliore programmazione dello stabilimento degli esercizi commerciali, ed in molti casi anche di quelli industriali. Inoltre si aprono spazi, accanto all'Iva, per prelievi tipo accisa coerenti con le funzioni svolte dalle Regioni (ed in parte minore dai Comuni) nel campo energetico. Si potrebbe valutare a tal fine l'affiancamento dell'imposta sul metano, già assegnata alle Regioni, con prelievi su altri prodotti energetici: la ben-

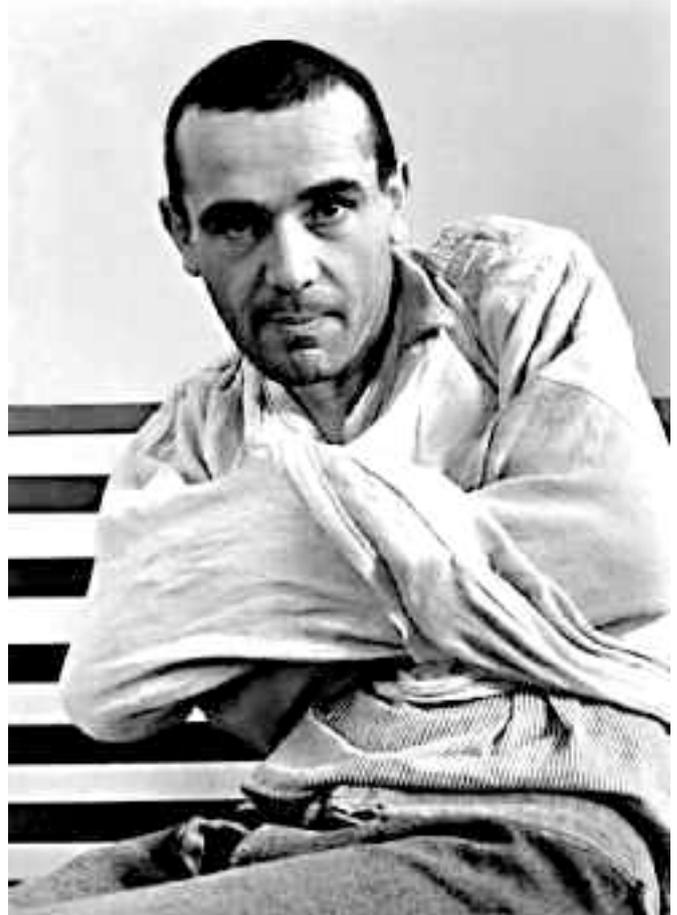
zina, riguardo alla quale la l'attribuzione alle Province di parte dell'accisa nazionale non esclude che anche le Regioni possano ritagliarsi un ruolo significativo; e soprattutto l'energia elettrica, la cui accisa ha enormi possibilità di sviluppo con molteplici valenze, *in primis* quella di costituire un *pendant* dei poteri regionali in materia energetica. Sto lavorando ad un progetto in cui la crescita di tali accise a livello regionale arrivi ad assorbire interamente la quota di Irap in carico al lavoro, "liberando" la componente residua dell'Irap per un tipo di prelievo che sia di promozione dello sviluppo e di contrasto rispetto alle operazioni finanziarie spregiudicate.

In tale quadro, dal punto di vista fiscale, le Regioni potrebbero contare sulle accise energetiche; su una quota elevata dell'Iva-consumi effettivi; sull'addizionale Irpef e sui tributi di nuova istituzione. Le Province potrebbero contare sulla maggior parte dei cespiti automobilistici. I Comuni, oltre che su cespiti minori, potrebbero contare su tutta la tassazione degli immobili; su una parte significativa dell'Iva-consumi effettivi, opportunamente corretta tenendo conto dei flussi di consumo intercomunali; sul bollo auto; e infine su un'addizionale Irpef minore di quella delle Regioni, ma significativa. Tutti i requisiti richiesti dalla teoria tradizionale (cioè, riprendendo letteralmente quanto già detto in precedenza, l'assegnazione agli enti territoriali di cespiti con gettito i cui confini territoriali di provenienza siano chiari, le cui aliquote siano manovrabili; sia possibile una partecipazione decentrata all'azione di accertamento, il gettito non sia troppo sperequato territorialmente) sarebbero riscontrati in misura soddisfacente. *Soprattutto, sarebbe sostanzialmente soddisfatto in tutte le sue valenze il principio di correlazione, con l'implicazione di una potenziale significativa riuscita del "riformismo scientifico".* Sottoporro presto questo progetto a Tremonti. Ma lo sottoporro anche alla sinistra non socialista meno allergica al riformismo. Ce n'è ancora, nonostante il lavoro di sistematica distruzione cui è stata sottoposta.

I trasferimenti

Sulle imposte ho parlato molto a lungo. Ma se nel contesto del federalismo fiscale non si parla a fondo di tributi, che federalismo fiscale è?

I trasferimenti. Arrivo comunque al punto che è stato sfiorato molte volte, il punto più difficile da trattare, quello dei trasferimenti. Forse il modo migliore di approcciarlo è la cronaca degli eventi, arricchita da considerazioni al margine. Seguirò le tappe fondamentali, scandendole con i seguenti titoli: la fi-



losofia del D.lgs. 56/2000; la confusione successiva; una schema totalmente alternativo al D.lgs. 56/2000; la sconfitta dell'ACOFF.

La filosofia del D.lgs. 56/2000. Ho ricordato più volte che nella Scienza delle finanze esiste un'impostazione classica, che ha fatto scuola nel mondo, ed esiste comunque un insieme di studiosi dotati di grande buonsenso e di grande acume, come l'autore della distinzione tra i quattro mondi fiscali cui mi sono spesso riferito (per inciso, un economista socialista). Esistono anche, anzi oggi prevalgono, i cultori della scuola "moderna", che si sono formati all'estero, e che a mio avviso conoscono molto bene l'inglese, la matematica, l'informatica, ma non sanno che cosa è il mondo reale. Pienamente descrittiva è l'affermazione pubblica di uno di essi, diventato presidente della Società Italiana di Economia Pubblica: "Noi rappresentiamo la teoria. Se la teoria è contraddetta dai fatti, è colpa dei fatti e non della teoria". I padri del D.lgs. 56/2000 appartengono in gran parte a questa "scuola". Passo a descrivere in termini sommari tale provvedimento, provando a

trasmutare in concetti la matematica che lo contraddistingue (avete capito bene, l'appendice del D.lgs. 56/2000 – appendice tuttavia fondamentale per decifrarlo – è formulata in termini matematici). Occorre a tal fine riprendere l'affermazione, fatta parlando di costi standard delle spese, che il D.lgs. 56/2000 non vi fa riferimento. Il motivo è che i fini principali del provvedimento sono due. Il primo è la cristallizzazione della spesa storica degli enti territoriali (specificamente, come punto di partenza, quella delle Regioni), ovvero la sua stabilizzazione rispetto al Pil, da effettuare “bloccando” l'aliquota di assegnazione della compartecipazione fondamentale (ovvero la compartecipazione Iva, tarata sul gettito dell'Iva a livello nazionale, il cui andamento si riteneva strettamente correlato alla dinamica del Pil): ciò nell'assunto che alle aliquote di base, cioè senza considerare le addizionali discrezionali, anche il gettito del complesso dei tributi “propri” principali ad esse assegnati (Irap, addizionale Irpef, bollo auto, accisa sulla benzina), corra grosso modo come il Pil.

Il secondo fine del D.lgs. 56/2000 è la progressiva redistribuzione tra Regioni del complesso dei trasferimenti ad esse assegnati nel passato. I trasferimenti erano da tarare diversamente dal passato non sulla differenza tra spesa storica delle singole Regioni ed entrate delle medesime, ma secondo una assegnazione capitaria uguale per tutte (quindi proporzionale al numero dei residenti), corretta in base ad un algoritmo che considerava: la perequazione delle capacità fiscali delle singole regioni, con perequazione tuttavia parziale (sia pure non piccola, il 90%); la differenza tra la spesa sanitaria pro-capite delle singole Regioni e la spesa sanitaria pro-capite a livello nazionale; una quota della differenza tra le altre spese pro-capite regionali (quelle non sanitarie) dopo sottoposizione delle medesime ad una procedura di “standardizzazione”, e la media di tali spese a livello nazionale. Il passaggio al nuovo modello di assegnazione dei trasferimenti sarebbe dovuto avvenire gradualmente (in 10 anni, a partire dal 2002).

Il tutto era contornato da una sorta di “ammoina perequativa”, denominata tecnicamente, con termini del Nord intellettuale, “perequazione pseudo-orizzontale”. Questa era tesa a mettere in evidenza per ogni singola Regione: i) il *quantum*, virtuale, che essa metteva nella perequazione (corrispondente al gettito regionale presunto dell'Iva, misurato in base alla quota del gettito dell'imposta che pareggiava i trasferimenti globali, cui veniva applicato il rapporto tra consumi regionali e consumi nazionali, entrambi stimati dall'Istat: il quadro VT per determinare i consumi fiscali regionali effettivi era di là da venire); ii) il *quantum* che essa prendeva effettivamente (ovvero

la quota capitaria nazionale più l'applicazione dell'algoritmo di cui sopra). La somma algebrica del complesso dei due *quantum* era pari a zero. La finalità di questa costruzione era dichiarata esplicitamente dagli inventori (però nel chiuso dei convegni accademici, non sulla stampa): *comprare la Lega*, rispondendo cripticamente ma positivamente alle sue due richieste principali: a) rendere visibile quanto il Nord metteva a disposizione del Sud in termini di risorse fiscali; b) lasciare effettivamente al Nord entrate finanziarie pro-capite (tributi più trasferimenti) maggiori rispetto al Sud, in particolare tramite la mancata perequazione al 100% delle capacità fiscali.

La confusione successiva

Il D.lgs. 56/2000 è andato incontro ben presto a forti difficoltà applicative, nonostante i suoi contenuti fossero stati sottoscritti anche dalle Regioni del Sud. Ciò per molteplici motivi. 1) Non si riusciva a stabilizzare la spesa regionale rispetto al Pil, per cui occorreva rivedere continuamente verso l'alto l'aliquota di compartecipazione Iva (sarà difficile stabilizzare la spesa con i costi standard della legge 42/2009, figurarsi con “esorcismi” tipo il blocco dell'aliquota di compartecipazione Iva!). 2) La perequazione delle capacità fiscali al 90% sembra elevata, ma siccome le differenze regionali del gettito pro-capite delle principali imposte assegnate al federalismo regionale (l'Irap; l'addizionale Irpef) sono enormi, ovviamente a sfavore del Sud, i primi calcoli “operativi” lasciavano intravedere per il Meridione grandi cali di risorse finanziarie rispetto al passato, addirittura con pregiudizio della possibilità di finanziare le spese regionali essenziali (ciò ha costituito motivazione di massicci ricorsi delle Regioni del sud, sia al Tar sia alla Corte Costituzionale). 3) Il modo in cui il predetto algoritmo calcolava le spese sanitarie implicava che le Regioni con spese superiori alla media venissero indennizzate, quelle con spese pro-capite inferiori alla media venissero penalizzate. Ciò comportava che le Regioni che si davano da fare per razionalizzare la spesa sanitaria registravano un taglio dei finanziamenti. Questo ha irritato in particolare l'allora presidente della Puglia Raffaele Fitto, che aveva dovuto subire dure contestazioni popolari per aver cercato di rendere più efficiente la spesa sanitaria della sua Regione. 4) Infine, il modo in cui l'algoritmo considerava le altre spese regionali diverse dalla sanità era semplicemente allucinante: era previsto il ricorso ad un logaritmo, e a un'interpolazione secondo i minimi quadrati, da effettuare sulla base di dati che il MEF dichiarava di non possedere, per cui di fatto nei calcoli esso procedeva in modo di-

verso da quanto indicato dalla legge, con il rischio di altri ricorsi amministrativi. E la cosa veniva chiamata dai proponenti, incredibilmente, standardizzazione.

Il tutto provocava lo stallo dell'applicazione del D.lgs. 56/2000, con felicità delle Amministrazioni pubbliche, che così potevano procedere nell'assegnazione dei fondi "per trattative occulte", seguendo con "deviazioni" i comportamenti del passato, e massimizzando il proprio ruolo. Tuttavia la situazione diventava progressivamente insostenibile, e non c'era modo di raggiungere un accordo politico condiviso dalle Regioni per un provvedimento *ad hoc*. Alla fine dell'ottobre del 2004 sulla materia ricevo dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi una lettera, datata 21/10/2004 e regolarmente protocollata, in cui il medesimo, a nome del governo, chiede all'ACOFF di predisporre "una relazione specifica, che anticipi il documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale (nota: quello che dovevamo consegnare a fine mandato, previsto per la fine di settembre del 2005) per la parte che riguarda la perequazione e che dovrà essere rassegnata non oltre il 30 giugno 2005". Ciò in quanto "il governo ha deciso di rivedere in profondità il D.lgs. 56/2000, al fine di renderlo coerente con l'art. 119 della Costituzione, producendo un assetto strutturalmente più equilibrato della distribuzione territoriale delle risorse fiscali e finanziarie". Il Viceministro del MEF Giuseppe Vegas mi ha informato poco tempo dopo del retroscena. Berlusconi era andato dopo l'estate del 2004 alla fiera del Levante a Bari. Raffaele Fitto aveva colto l'occasione per porgli, con forza e determinazione, la questione del D.lgs. 56 e dei suoi effetti doppiamente negativi per la Puglia, sia quale Regione del Sud sia quale Regione che si era impegnata a razionalizzare la spesa sanitaria. Berlusconi ha ritenuto di reagire positivamente investendo del problema l'ACOFF.

Uno schema totalmente alternativo

Ho molto apprezzato i contenuti della lettera del Presidente del Consiglio. Infatti non vedevo affatto di buon occhio il macchinismo matematico del D.lgs. 56/2000, teso a nascondere ipocritamente esiti distributivi di cui a mio avviso occorreva discutere in maniera trasparente. Inoltre ritenevo che i meccanismi introdotti tendessero ad aumentare la pressione fiscale, con la seguente elementare motivazione: anche ammesso che essi riuscissero a stabilizzare la spesa media delle Regioni (ed ho già detto che invece erano del tutto inadeguati allo scopo, come si è subito constatato), il risultato era che alle Regioni più ricche sarebbero state assegnate più risorse finanziarie rispetto al

passato, che ovviamente esse avrebbero speso per l'erogazione di maggiori servizi ai cittadini e alle imprese residenti. Alle Regioni più povere, invece, sarebbero state assegnate meno risorse finanziarie, ma non in un contesto di restrizioni più incisive all'interno di un quadro di restrizioni generali, bensì in un quadro di mortificante ed umiliante asimmetria di trattamento. E' ovvio che, a lato delle reazioni politiche, che nelle situazioni descritte avrebbero ricevuto un forte sostegno popolare, le Regioni con minore capacità fiscale sarebbero state tentate di attivare al massimo tutte le addizionali fiscali disponibili, con la motivazione che i servizi da esse erogati non potevano "restare indietro" rispetto a quelli di altre Regioni, per questioni di uguaglianza di opportunità. Si sarebbe preconstituito in questo modo anche un facile alibi per il mantenimento di eventuali inefficienze, dato che la responsabilità per la maggiore pressione fiscale in luogo della riduzione di dette inefficienze sarebbe stato facilmente scaricabile su altri: ecco un altro bel risultato della non trasparenza matematica.

Mi misi dunque al lavoro con la massima lena, pur notando un certo "raffreddamento" all'interno dell'ACOFF. Ma avevo la massima collaborazione della struttura di supporto, ed in particolare dei quattro giovani ricercatori che la componevano. Ben presto, con il loro aiuto determinante, specie per le simulazioni numeriche, trovai la "soluzione". Che è la seguente: a) l'introduzione di standard puntuali per tutte le prestazioni essenziali (non importa se di tipo ingegneristico o comparativo, secondo quanto poi è avvenuto nei decreti attuativi della 42/2009); b) l'introduzione, invece, di standard flessibili, cioè tarati su un *range* di valori anziché puntuali (da individuare con metodologie assai semplici, di tipo cosiddetto storico), per le prestazioni non essenziali. Ad esempio, si ponga a 20 miliardi di euro l'ammontare delle spese regionali non essenziali, come media dell'ultimo triennio: si può presumere, data una certa inefficienza media per cui è comunque possibile effettuare risparmi, di porre a 19 miliardi di euro, cioè al 5% in meno della media storica dell'ultimo triennio, il limite superiore del *range*. Il limite inferiore del *range* va invece individuato ad un livello più basso, supponiamo 17 miliardi di euro, il 15% in meno della media storica dell'ultimo triennio. A questo punto interverrebbe la perequazione. A tal fine i 17 miliardi di euro verrebbero sommati ai costi standard delle prestazioni essenziali, supponiamo pari a 100 miliardi, in quanto ad essi assimilabili (potendosi presumere che al di sotto di un certo livello anche le spese non essenziali diventano comparabili per importanza a quelle essenziali, determinate con standard puntuali). I 117 miliardi (17+100) sa-



rebbero stati coperti con i tributi regionali assegnati, considerati alle aliquote standard, ovviamente aggiungendo la perequazione quando essi fossero insufficienti (cioè per tutte le Regioni meno una, adottando lo stesso meccanismo poi previsto dalla legge 42/2009).

Riguardo alla copertura dei 2 miliardi, cioè del *range* di spese non essenziali individuate con standard storici, si sarebbe potuto procedere alla copertura tramite le flessibilità fiscali: assistite però, per le Regioni con capacità fiscale inferiore alla media, da un trasferimento specifico in grado di innalzare fino alla media nazionale dei rendimenti il “frutto fiscale” degli eventuali aumenti di aliquota deliberati dalle medesime. Infine, per gli sprofondamenti rispetto agli standard (quelli puntuali per le prestazioni essenziali, il punto superiore del *range* per quelle non essenziali), si sarebbe potuto procedere alla copertura tramite le flessibilità fiscali (comprese le imposte di nuova costituzione), in questo caso senza assistenza di alcun fondo perequativo.

L'uovo di Colombo

Ci sembrava (a me ed ai giovani ricercatori dell'ACOFF) di avere scoperto l'uovo di Colombo. Il Sud e il Nord, entro gli standard, cioè entro situazioni di efficienza, venivano posti in una situazione di sostanziale parità (salvo il piccolo vantaggio del maggior rendimento fiscale per le Regioni con capacità contributiva superiore alla media). Si poteva aprire una competizione all'insegna dell'abbassamento della pressione fiscale. Ciò in quanto, ovviamente, il finanziamento degli standard, al livello minimo del *range* per le prestazioni non essenziali, comportava un abbassamento delle risorse finanziarie necessarie, che noi suggerivamo di effettuare riducendo i livelli standard o quelli minimi delle imposte regionalizzate: suggerivamo, in particolare, di azzerare l'aliquota obbligatoria Irpef pari allo 0,9%, aumentando di pari ammontare la flessibilità di tale imposta. Eventuali comportamenti al rialzo, specie se non seguiti dalle al-

tre Regioni, potevano costituire spia di inefficienza, e quindi non sarebbero stati affatto automatici. Un eventuale (ma improbabile) ripristino generale dei livelli di tassazione preesistenti all'abbassamento di cui sopra avrebbero comportato l'invarianza, non la crescita della pressione fiscale. Infine, il fondo perequativo, destinato ad operare per le Regioni con capacità fiscale inferiore alla media in caso di loro attivazione della flessibilità fiscale entro il *range* dei costi standard delle prestazioni non essenziali, poteva trovare facile copertura nella circostanza che il limite superiore del *range* era comunque inferiore alla spesa storica riferita a tali prestazioni.

Ci sembrava di aver superato lo Scilla e Cariddi delle posizioni opposte che si contendevano il mercato delle parole senza senso: il federalismo competitivo, che si traduceva in realtà nello slogan "lasciare più risorse fiscali sul territorio di provenienza", cosa che con la competizione tra enti pubblici per l'efficienza c'entra assai poco; il federalismo solidale, che si poteva senz'altro interpretare come "cambiare tutto purché nulla cambi" di gattopardesca memoria (ad esempio, un tasso di perequazione delle capacità fiscali vicino al 100%). Ci sembrava, infine e finalmente (all'inizio non ne eravamo così convinti), che il federalismo fiscale potesse segnare una svolta importante per il paese.

La sconfitta dell'ACOFF

Ho detto prima che dopo la lettera di Berlusconi avevo notato qualcosa di strano in Commissione. Tuttavia, una volta venuto a capo del meccanismo di perequazione tramite trasferimenti sostitutivo di quello del D.lgs. 56/2000, il che avvenne in realtà abbastanza presto, pensavo che il clima dovesse per forza migliorare. Invece ciò non accadde, anzi la situazione si aggravò progressivamente. Proverò a ricostruire i passaggi essenziali. *Primo: la denigrazione.* Il nuovo meccanismo, stranamente, non piacque molto alla Commissione. Il motivo però non veniva a galla chiaramente. Un commissario disse che il premio allo sforzo fiscale (dizione usata per indicare il fondo perequativo ad utilizzo eventuale, destinato alle Regioni con minore capacità fiscale che si muovevano dentro il *range* dei costi standard delle prestazioni non essenziali) avrebbe favorito l'incremento della pressione fiscale. In confronto con i meccanismi del D.lgs. 56/2000, è vero esattamente il contrario, come ho sopra mostrato, e come tentai di spiegare. Ma vedevo che le mie parole cadevano nel vuoto. Cominciai a meditare di più su come funziona il mondo fiscale percepito, concludendo che per i non esperti (ho già detto che la maggior parte dei componenti dell'ACOFF erano dei Capi di gabinetto) l'impressione fa premio su tutto il resto. *Secondo: l'enfatizzazione di una difficoltà reale.* Parlando prima del principio di correlazione, ho menziona-



to un documento delle autonomie locali che indicava le linee-guida per i lavori dell'ACOFF. Ebbene, tale documento, per esplicitare pienamente le sue funzioni secondo la legge costitutiva dell'ACOFF, avrebbe dovuto essere sottoscritto anche dallo Stato. La cosa non era mai avvenuta, come già detto, nonostante che la Commissione avesse provato a sollevare il problema nelle sedi istituzionali opportune. Io ero convinto fin dall'inizio che l'ACOFF non fosse affatto amata in molti potenti circoli di potere in Italia, ed inoltre che lo stesso Tremonti, avendo deciso di investire di più nella riforma costituzionale "ad ampio raggio" di cui stava allestendo il progetto, preferisse uno slittamento dell'attuazione del federalismo fiscale ad una fase successiva, quando tale riforma costituzionale (che comportava importanti innovazioni per il federalismo, come il Senato delle Regioni) fosse stata approvata. In realtà me lo aveva anche detto. Ma io, come studioso, ero comunque interessato a procedere, stimolato dalla sfida di costruire su un terreno poco esplorato (salvo il nefasto 56/2000). E poi c'era stata la lettera del presidente del Consiglio, che ci aveva assegnato un obiettivo specifico. Ma buona parte della Commissione, pur non dimettendosi, tendeva ora a sottolineare la mancanza di pienezza del nostro mandato, e l'irritualità della lettera del Presidente del Consiglio. *Terzo: lo sfregio.* Nel luglio del 2004 si era dimesso Tremonti, ed era subentrato Siniscalco. Lo incontrai al rientro dalle vacanze, per dargli un documento sui lavori della Commissione, facendo una battuta sul fatto che era tecnicamente arduo. Mi disse che ora al Ministero dell'Economia c'era finalmente un economista, e non più un giurista. Non mi parve bello detto da lui, e me ne andai gelidamente. Non mi cercò più, né io cercai più lui. Ma credo che, tramite Vegas, che seguiva i lavori dell'ACOFF, sia venuto a conoscenza della lettera di Berlusconi. Comunque questa era uscita sulla stampa.

L'ostilità di Siniscalco

All'inizio di aprile 2005, cioè a non molta distanza dal termine che era stato indicato dal presidente del Consiglio perché l'ACOFF consegnasse la proposta di sostituzione del D.Lgs. 56/2000, vengo informato da *insiders* che il ministro aveva convocato, nella sala più rappresentativa del MEF, tutti i massimi dirigenti del Ministero perché ascoltassero il padre del D.Lgs. 56/2000. Ho poi saputo che, per giustificare le debolezze del provvedimento, il personaggio ha usato i soliti argomenti cui si riferiva pubblicamente: l'essere i dirigenti chiamati ad applicarlo degli inetti (versione non simpatica del solito *leitmotiv*, cui ho fatto spesso riferimento, che la teoria è giusta nonostante la smen-

tita dei fatti); c'era stato un errore nel declinare la matematica dell'Appendice (dovuta ad un altro padre del decreto), con la conseguenza che la perequazione fiscale parziale non andava applicata ai cespiti di prelievo per la parte per cui finanziavano la sanità ma solo per la parte residua. Inoltre distribuì in riunione un documento zeppo di equazioni. Successivamente ci ironizzammo sopra, perché due Commissari ACOFF scoprirono che una delle tante equazioni, scritte per correggere un'equazione sbagliata (quella dell'appendice D.lgs. 56/2000), era a sua volta sbagliata. Ma dovemmo realizzare la totale ostilità di Siniscalco alla Commissione, nonché al Presidente del Consiglio che lo aveva nominato (quest'ultima circostanza divenne peraltro evidente a settembre, all'atto delle sue dimissioni, delle quali si peritò di informare preventivamente il direttore di *Repubblica*). *Quarto: l'impedimento.* Il colmo fu raggiunto a fine giugno del 2005, quando, avendolo io messo a punto assieme ai ricercatori e avendolo illustrato ai colleghi, si trattò di inviare al Presidente del Consiglio il documento che egli aveva richiesto. La Commissione si rifiutò, ed io rimasi assolutamente solo (al netto degli assenti, ovviamente) a sostenere la tesi della consegna al richiedente del documento elaborato. Alla fine lo consegnai a titolo personale, quasi di nascosto, mandandoglielo in Sardegna (dove era in vacanza), con l'aiuto di Vegas. *Quinto: l'epilogo.* A fine settembre 2005 scadeva la Commissione. Il materiale inoltrato ai ministri competenti, presentato come relazione dell'attività svolta dall'ACOFF e non come prodotto finale della medesima (sempre a causa dell'incompletezza del mandato), era costituito soprattutto da tre documenti: a) un documento di base che analizzava i principi del federalismo fiscale all'interno del coordinamento con la finanza pubblica, cui avevano lavorato soprattutto Luca Antonini e i consulenti da lui indicati (nel 2009 esso è stato largamente utilizzato nella parte iniziale della legge 42, quella che incardina le direttrici del federalismo fiscale); b) i documenti elaborati dal Comitato Tecnico Scientifico e dal Comitato Istituzionale, cui ho fatto più volte cenno; c) il nuovo modello di perequazione, presentato genericamente come documentazione di base elaborata in materia di riforma del decreto legislativo 56/2000. Nel frattempo al MEF era tornato Tremonti, che però ovviamente, a fine legislatura, non aveva in mente l'attuazione del federalismo fiscale.

Siccome i lavori dell'ACOFF non erano formalmente conclusi, gli chiesi di rinnovare la Commissione per un altro anno: cosa che egli fece, sia pure con qualche perplessità. Per qualche settimana mi illusi di poter continuare con il nuovo governo, che si sapeva sarebbe stato di centro-sinistra: non era possibile che un prodotto così nuovo non fosse apprezzato da tutti! Ma ben

presto mi resi conto che invece sarebbero tornati ad imperverare gli autori del D.lgs. 56/2000, e che l'arte di muoversi nel mondo fiscale percepito è assai difficile. Arrivai perfino a dubitare della bontà del lavoro svolto. Aspettai allora l'insediamento di Padoa Schioppa, e mi dimisi con il suo Capo di gabinetto, contrariamente alla maggior parte degli altri Commissari ed al parere di Tremonti. Scusate il coinvolgimento emotivo. Ma noi socialisti in molti siamo forse fatti un po' così: ci buttiamo spesso generosamente nelle cose che facciamo, poi quando qualcosa va storto, guardiamo più ai nostri errori che ai nostri meriti, e ci sembra che tutto sia perduto.

L'Italia rovesciata

Oggi invece sono assai contento di essere sindaco dell'Inps, per cui mi posso occupare da vicino di previdenza, l'altro grande interesse delle mie ricerche oltre al fisco. Sono altresì contento che una grande parte delle indicazioni dell'ACOFF si sia realizzata. Paradossalmente, accetto di buon grado anche che l'impostazione del D.lgs. 56/2000 sia sopravvissuta, in forme attenuate (perché riguarda solo le prestazioni non essenziali, mentre per le altre è stato adottato esattamente lo schema ACOFF), private degli orpelli matematici, e con applicazione prevista solo dal 2014, ma comunque vincente rispetto all'uovo di Colombo che avevamo trovato per le prestazioni non essenziali. L'illustrazione del motivo di quest'ultimo sentire, con la quale chiudo il mio intervento, ha a che vedere con la locandina di questo convegno. L'immagine della locandina, ovvero al centro un riquadro dell'Italia con un pezzo di Europa, ma in posizione capovolta rispetto alla realtà, contornato da una prima cornice composta dalle figure di molti "grandi italiani", da una seconda cornice fatta di spaccati caratteristici di alcune delle "cento città", ed infine da una terza cornice con un grande numero di gonfaloncini delle medesime, è splendida. So che essa ha suscitato disparate reazioni. A me ha fatto immediatamente venire in mente ipotesi interpretative della storia italiana "profonda" su cui sto elaborando da vari anni (in particolare sono stati preziosi come formazione alcuni dei libri della Casa editrice "l'Asino d'oro", di Roma). Le sintetizzo come segue. Le radici dell'Italia, non sono affatto nell'antica Roma – allora la distinzione era semplicemente tra *civis romanus* e *barbarus* – ma principalmente a Nord. Infatti l'origine dell'identità italiana, che si manifesta con la lingua, avviene poco prima dell'anno mille (pressoché contemporaneamente in tutte le Regioni Italiane, ma con lieve anticipo nel Sud), dopo il regno dei Longobardi provenienti dal Nord che avevano uni-

ficato buona parte dell'Italia, con rapido consolidamento successivo anche sotto la dominazione normanna e sveva. C'è anche l'influenza araba, ma è minore. A seguire rispetto alla lingua è la letteratura (di nuovo con lieve anticipo nel Sud: la famosa *rosa fresca aulentissima* di Cielo d'Alcamo). Poi vengono i grandi artisti e la grande cultura, nel contesto della nascita delle cento città della locandina, e di una forte caratterizzazione vitalistica e individualistica delle "genti", di cui ancora resta ampia traccia (in particolare, in economia, nei milioni di partite Iva). Anche in questi campi il Sud resta tutt'altro che indietro: basti pensare, oltre alle città e all'artigianato, a Tommaso d'Aquino, Giordano Bruno, Giambattista Vico. Poi, all'inizio del Seicento, tutto si spegne. Io ritengo che, oltre alla causa solitamente indicata (l'Italia-nazione che non riesce a diventare Italia-Stato, in un contesto in cui in Europa stava invece riuscendo la nascita di molti Stati-Nazione), dal punto di vista economico abbia pesato molto lo spostamento del baricentro dei commerci dall'Asia alle Americhe, e in generale dall'Oriente all'Occidente, che nel Seicento diviene significativo. Fin quando il baricentro dei commerci (ed anche degli scambi culturali) è l'Oriente, l'Italia ed in particolare il Sud hanno un ovvio vantaggio strategico. Quando il baricentro diviene l'Occidente, il vantaggio si trasmuta in svantaggio.

Ma ora, dopo quattrocento anni dal milleseicento, la situazione in materia sta di nuovo mutando profondamente. Di più, si apre ad un cambiamento forse epocale il Sud del Sud-Italia, con potenziali enormi benefici per le Regioni meridionali. Infine, sul fronte delle energie del futuro, l'eolico e il solare in particolare, il Sud è tutt'altro che malmesso, anzi è potenzialmente più che competitivo. Deve solo rimemorare, tornando alla locandina, che se i piedi-radici dell'Italia sono a Nord, la testa sta a Sud. Infatti il Sud, oltre ad avere contribuito grandemente alla produzione di idee nell'età dell'oro dal milleduecento al milleseicento, ha continuato a dare grandi menti all'Italia anche nel successivo periodo "buio", in misura forse maggiore del Nord: Pirandello, Majorana, De Viti de Marco, Gramsci, sono i primi nomi che mi vengono ora in mente. Se questo rimemoramento avverrà, e potrebbe avvenire presto negli anni a venire che preannunciano grandi cambiamenti, spazzare via entro il 2014 brutture come i residui del D.lgs. 56/2000 sarà per il Sud facilissimo. Se esso invece non avverrà, dato il contesto descritto, ritengo giusto che arrivi lo schiaffo che trova la sua matrice in tale provvedimento. Sarà infatti meritato. Complimenti ancora per la locandina: è senz'altro la cosa di più grande fantasia che ho visto nelle celebrazioni del centocinquantenario dello Stato italiano.