PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

**La seduta comincia alle 8,50.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del professor Massimo Bordignon, ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Massimo Bordignon, ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale.

Do la parola al professor Bordignon, con la riserva, per me e per i colleghi, di rivolgergli, al termine del suo intervento, eventuali domande o di formulare talune osservazioni.

MASSIMO BORDIGNON, *ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Innanzitutto, vi ringrazio dell'invito e mi scuso di non avervi consegnato un testo scritto perché non vi è stato il tempo per prepararlo. Ho portato comunque del materiale nel caso voleste avere qualche dato più dettagliato rispetto a quanto dirò. Non avendo avuto indicazioni più precise, penso possa essere utile fare il punto sulla situazione del federalismo fiscale, individuando le misure che, secondo me, andrebbero adottate con qualche urgenza e che riguardano la parte tributaria, ma anche altri aspetti di questo complesso meccanismo. Si tratta di un sistema in cui occorre assumere una visione di carattere generale.

Scusandomi dello schematismo del mio intervento – per coprire una materia così complessa in poco tempo bisogna essere necessariamente schematici – vorrei ricordarvi gli impegni costituzionali che pone il Titolo V, individuare quali di questi sono attuati dalla legge delega e dai decreti attuativi e cosa è accaduto con le manovre di finanza pubblica a partire dall'inizio dell'estate. È chiaro, invero, che tutto il processo è stato modificato per l'aggravarsi della situazione economica, ragion per cui gli interventi si sono susseguiti con una certa rapidità. Mi soffermerò infine sui principali problemi aperti e sulle possibili soluzioni.

In questa sede non ho bisogno di entrare nel dettaglio degli elementi fondamentali del Titolo V dopo la riforma del 2001. Tuttavia, come mostrano parecchi miei scritti, penso che il Titolo V poneva tre problemi al legislatore che dovesse attuare e interpretare le norme costituzionali. Il primo è quello che chiamo l'autonomia, il secondo è quello che definisco la perequazione, il terzo riguarda i poteri sostitutivi da parte dello Stato.

Parlo di un problema di autonomia perché nella Costituzione vi sono elementi contrastanti, alcuni dei quali portano verso una forte autonomia degli enti locali e territoriali. Per esempio, il secondo comma dell'articolo 117 riconosce alle regioni un'ampia autonomia legislativa su un vasto ambito di materie; l'articolo 118 conferisce l'autonomia amministrativa ai comuni; infine, l'articolo 119 insiste molto su questi elementi di autonomia anche dal lato del finanziamento degli enti locali. A fronte di ciò però vi sono alcune norme sulla legislazione esclusiva dello Stato, soprattutto le « famose » lettere *m)* e *p)*. In particolare, la lettera *m)* stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, mentre la lettera *p)* afferma che lo Stato ha legislazione esclusiva per quanto riguarda la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. In un certo senso dunque l'equilibrio tra il grado di autonomia e l'interesse nazionale si gioca sostanzialmente sulle interpretazioni di questi due princìpi e sulle norme che devono guidare la legislazione concorrente delle regioni.

Riguardo alla questione della perequazione, una volta definito il livello di autonomia degli enti locali e territoriali rispetto allo Stato centrale, occorre stabilire il grado di perequazione e di redistribuzione delle risorse tra questi due diversi enti. Anche in questo caso, vi sono due principi contrastanti nella Costituzione. Difatti, il terzo comma dell'articolo 119 recita che la legge dello Stato stabilisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità per abitante, cosa che sembrerebbe dire che l'unica ragione della perequazione è la redistribuzione delle risorse a favore di coloro che hanno la capacità fiscale inferiore. Insomma, il principio della perequazione parrebbe riguardare solo la capacità fiscale. Successivamente, al quarto comma, lo stesso articolo stabilisce che le risorse derivanti dai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Occorre, dunque, decidere se si tratta di riequilibrare la capacità fiscale e fino a che livello oppure di procedere al finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite sulla base di qualche indicatore di fabbisogno.

L'articolo 120 infine definisce i poteri sostitutivi dello Stato: esso afferma che il Governo può sostituirsi agli organi delle regioni per un insieme di funzioni, tra cui anche la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Vi è quindi di nuovo il rafforzamento dell'aspetto dell'interesse nazionale.

Questi erano i tre grandi problemi posti dalla Costituzione che il legislatore ordinario doveva interpretare. Vediamo in che modo l'interpretazione data dalla legge delega – nel modo in cui la leggo io – risponde a questo trittico di richieste.

Per quanto riguarda l'autonomia si ha un'interpretazione assai estensiva delle lettere *m)* e *p)*. Nel dettaglio, la pregnanza della lettera *m)* in termini di redistribuzione e di finanziamento dipende da come si interpreta la nozione di « livello essenziale » e più precisamente da quanto è estesa questa nozione, dal fatto che i livelli essenziali siano quelli minimi oppure quelli massimi, da quanto è vasta la categoria delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e da quanto ampie sono le funzioni fondamentali.

La legge delega dà, come ripeto, un'interpretazione estensiva, identificando un complesso molto ampio di materie e spese costituzionalmente protette e attribuendo alle funzioni fondamentali di comuni e province lo stesso livello di tutela costituzionale di quelle coperte dalla lettera *m)*. Ciò significa che con la legge delega circa l'80-90 per cento del complesso delle intere spese attuali delle regioni, dei comuni e delle province ottengono una sorta di tutela da parte dello Stato, che comporta una minore autonomia perché, nei limiti in cui è possibile, su queste funzioni gli

enti locali e territoriali devono svolgere le proprie prestazioni seguendo i livelli essenziali, se ci sono, entro comunque i princìpi dello Stato. Ciò riguarda, per le regioni, sanità, istruzione, assistenza e trasporti locali per la parte di conto capitale; per i comuni e le province, la maggior parte delle funzioni di amministrazione, la polizia locale, i trasporti, la gestione territoriale e sociale.

Questo è quello che c'è scritto: ma cosa vuol dire in pratica ?

A questo proposito, ho portato dei dati, che vi posso lasciare. Attualmente il bilancio dello Stato già garantisce una forte perequazione su alcune funzioni. In particolare, per quelli che definite i beni « di merito », ovvero istruzione e sanità, la distribuzione della spesa è quasi uniforme, nonostante le forti differenze che esistono tra i territori. Vi sono, però, altre componenti della spesa locale sia delle regioni sia soprattutto dei comuni che, invece, sono distribuite in maniera più ineguale poiché dipendono maggiormente dalla capacità fiscale *in loco*. Vi è quindi più varianza nella distribuzione di questa offerta. Per contro, la legge delega propone di livellare questa differenza. Infatti, contrariamente a quanto si è detto – non so perché – nel dibattito, la legge delega ha un forte afflato solidaristico, non di frattura o di distinzione tra territori.

Vorrei, inoltre, ricordare – anche su questo vi consegno del materiale – che se la spesa è uniforme per molti servizi, così non è la qualità di offerta di questi stessi servizi, che è generalmente più bassa nel centro-sud rispetto al nord. Come Paese, abbiamo, quindi, sia un problema di perequazione e di redistribuzione sia di convergenza della qualità dei servizi.

La legge delega risolve sia il problema dell'autonomia sia quello della perequazione in questo modo. Per l'80-90 per cento delle spese complessive di regioni ed enti locali, il principio della perequazione è quello del fabbisogno. Lo Stato cioè definisce quanti soldi occorrono per offrire le prestazioni e redistribuisce le risorse in maniera appropriata. La perequazione per la capacità fiscale avviene invece per le residue funzioni – circa il 10-15 per cento della spesa – su cui si concentra l'autonomia tributaria degli enti locali e delle regioni.

La novità rispetto all'esistente è l'idea dei costi *standard*. A differenza del passato, la redistribuzione per l'80-90 per cento della spesa, invece di avvenire esclusivamente sulla base di un piè di lista, viene effettuata sulla base di criteri efficienti, determinati dai costi *standard*. Questa è l'idea. Inoltre, in questa logica, i costi *standard* rappresentano la soluzione sia al problema della perequazione sia a quello della convergenza. Si perequa infatti sulla base del costo *standard* – cioè quanto effettivamente costa offrire un servizio – che diventa anche il *benchmark* da seguire per l'offerta efficiente dei servizi. Questa è, come ripeto, l'idea.

Sempre in questa logica, ci sono anche delle espansioni per quanto riguarda i tributi; tuttavia nella legge delega l'autonomia riconosciuta in merito ai tributi locali è molto marginale. Non ci sono grandi novità, anche per la presenza di vincoli politici che si trasmettono nei princìpi della delega, per cui non si può reintrodurre la tassazione sull'abitazione principale, l'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) può solo ridursi e via discorrendo. Insomma, non ci sono grandi autonomie. Una delle ragioni per cui ciò accade, nonostante si parli di federalismo fiscale, è che la struttura della legge delega richiede che l'autonomia agisca soltanto al margine. Infatti, tutto il resto, per l'80-90 per cento della spesa, è comunque garantito dal finanziamento dello Stato. Pertanto, i tributi che vengono dati alle regioni e agli enti locali servono soltanto come una sorta di anticipo rispetto al finanziamento complessivo, che deve essere comunque garantito dallo Stato. L'autonomia serve, appunto, solo al margine.

Per riassumere, lo schema complessivo della legge delega è – usando un'espressione tecnica – di tipo *bottom-up*. Secondo questo schema infatti lo Stato deve definire innanzitutto le funzioni che devono svolgere le regioni e gli enti locali (lettera m e lettera *p)*; poi, queste devono essere

prezzate in maniera efficiente attraverso l'introduzione dei costi *standard*; una volta definiti i costi *standard*, si individuano i fabbisogni; infine, sottratta la capacità fiscale, si determina il livello di fabbisogno di distribuzione necessaria. Questo è lo schema.

Poi vi sono i decreti delegati approvati dal 2010 al 2011che attuano la legge delega, ma in maniera particolare, con alcune modifiche. Il principale cambiamento è che lo schema vero che emerge dai decreti delegati non è *bottom-up*, bensì *top-down*, nel senso che lo Stato definisce, sulla base delle compatibilità macroeconomiche, l'ammontare di risorse che può trasferire agli enti locali. In particolare, per le regioni si parla esplicitamente del fondo sanitario; per i comuni e le province si stabilisce che i trasferimenti che vengono fiscalizzati rappresentino il tetto massimo della redistribuzione possibile. Ora, siccome la torta è già fissata in partenza, non possono essere più i costi *standard* a determinarla, bensì possono fungere da criteri di riparto per una torta già data.

Un altro aspetto riguarda l'attuazione del federalismo fiscale, che avviene attraverso la reiterata fiscalizzazione dei trasferimenti. In altri termini, si interpreta la norma costituzionale affermando che non ci possono essere trasferimenti da parte dello Stato, per cui tutti i trasferimenti vengono sostituiti da compartecipazioni e tributi. Poi, però, siccome devono in qualche modo essere redistribuiti, ci si inventano criteri per ripartire questi fondi perequativi nel momento intermedio.

Riguardo ai costi *standard*, eccetto che per la sanità, si riconosce che non abbiamo le informazioni per determinarli. Pertanto, si assegna alla SOSE – la società del Tesoro che calcola gli studi di settore – e agli enti locali il compito di calcolarli. In particolare, in questo momento l'IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale) sta calcolando i costi *standard* per le funzioni fondamentali dei comuni. Si farà, poi, la stessa cosa riguardo alle funzioni fondamentali delle regioni diverse dalla sanità, sulle quali non abbiamo informazioni, quali assistenza, istruzione e così via.

In generale, manca però una logica di dinamica in questo processo. Infatti, nell'attuazione si capisce molto bene cosa accade l'anno dopo l'introduzione di queste nuove norme, ma non è ben chiaro cosa succede negli anni successivi. Per esempio, non si capisce se i fondi messi a disposizione per i trasferimenti tra i comuni, cioè quelli che fiscalizzano gli attuali trasferimenti, devono rimanere stabili oppure crescere ed eventualmente sulla base di quale dinamica. Insomma, questo è il mondo che ci viene consegnato dai decreti delegati.

Va anche detto tuttavia che nei decreti delegati vi era l'idea di fondo che tutto il processo sarebbe partito nel 2013-2014, ragion per cui si rimandavano al futuro diversi aspetti, riguardo alla struttura dei fondi perequativi, alla loro dinamica, ai nuovi tributi assegnati a comuni e province che dovevano partire simultaneamente. Penso, dunque, che il legislatore credesse che vi sarebbe stato più tempo per ricostruire in maniera più organica l'intero processo.

Ciò nonostante, tutto salta all'inizio dell'estate, con il peggioramento della situazione finanziaria. In particolare, si susseguono diversi interventi a partire dalla manovra di luglio, che si accumula alle decisioni prese con la manovra del 2010; poi si hanno le manovre di agosto, di settembre e infine quella di Monti, che intervengono massicciamente sul finanziamento delle regioni e degli enti locali, peggiorando fortemente la situazione finanziaria. Forse non vale la pena entrare nei dettagli. A ogni modo, il decreto del 2010 lascia inalterato il miglioramento dei saldi, ma taglia i trasferimenti; quello di luglio non taglia i trasferimenti, ma richiede ulteriori miglioramenti dei saldi; il decreto di settembre anticipa di un anno gli obiettivi per l'anno successivo; la manovra Monti taglia ulteriormente i trasferimenti. Insomma, l'insieme di queste modifiche peggiora fortemente la situazione finanziaria degli enti locali, ma, contem-

poraneamente, in cambio di questo peggioramento in termini di inasprimento dei saldi e riduzione di trasferimenti, si anticipa l'introduzione dell'autonomia tributaria già prevista nei decreti. Da ultimo, con Monti si fa un ulteriore passo avanti perché si reintroduce l'IMU (imposta municipale unica) e il nuovo tributo sui rifiuti.

Per darvi un'idea degli effetti di questo stato di cose, se si sommano – vi prego di considerare questi dati con qualche approssimazione perché si tratta di conti miei – tutti gli interventi decisi da giugno a dicembre con quelli già previsti lo scorso anno, si richiede al complesso degli enti locali (regioni, comuni e province), nel solo 2012, un risparmio di spesa di 14 miliardi di euro, su una spesa complessiva che è attorno ai 200 miliardi di euro. Tuttavia, di questi, circa 110 riguardano la sanità e sono controllati e finanziati *a latere*.

Stiamo dicendo quindi a regioni, province e comuni che su una specie residua di circa 90 miliardi devono effettuare un « risparmio » di 14 miliardi oppure tirare fuori risorse addizionali da questi tributi per finanziare la spesa eccessiva.

Occorre inoltre notare che per il modo in cui sono costituiti i patti di stabilità interna in molti casi, siccome si esige il miglioramento del saldo, si chiede di fatto a regioni province e comuni di creare dei *surplus* di bilancio. In altre parole, si sta chiedendo agli enti locali e territoriali di migliorare il saldo, anche se è in positivo, quindi di tassare di più i loro cittadini per creare dei *surplus* di bilancio che servono per finanziare i problemi delle amministrazioni centrali. Questo è ciò che in pratica sta succedendo.

Oltretutto, con questo anticipo degli interventi, salta in parte lo schema della delega che riconosceva l'autonomia al margine, visto che il resto, alle aliquote *standard*, era interamente garantito dallo Stato. A questo punto invece parte dell'autonomia, almeno in certe regioni e comuni, deve servire per garantire o mantenere il finanziamento dei servizi fondamentali. L'impatto più immediato riguarda l'investimento in conto capitale, che è l'elemento su cui è più facile intervenire per contenere la spesa, piuttosto che quello in parte corrente, visto che i salari devono comunque essere pagati. Del resto, il governo nazionale agisce sempre in questo modo per ridurre la spesa. Ben prima della manovra, nel 2010 – ancora non c'è il dato relativo al 2011, o almeno io non l'ho trovato – gli investimenti delle autonomie locali italiane, che costituiscono circa il 75 per cento degli investimenti svolti delle amministrazioni pubbliche in Italia, si sono ridotti del 16 per cento.

In sintesi questi vincoli impediscono la spesa, imponendo a comuni, province e regioni di migliorare i saldi. Di conseguenza, l'intervento principale, oltre a rafforzare l'autonomia tributaria, è la riduzione degli investimenti; questo in una situazione di recessione che peggiorerà nel prossimo anno.

Questo è il quadro generale: un progetto di riforma che conteneva un disegno coerente; un'attuazione che non è stata completata e che doveva essere svolta in futuro; infine, un intervento peggiorativo indotto dalla crisi economica e finanziaria.

Veniamo ora ai problemi principali che restano sul tappeto sui quali occorrerebbe intervenire il più presto possibile. La prima cosa che bisognerebbe fare, data anche la situazione economica, è rivedere il patto di stabilità interno. Non esiste Paese al mondo – e io ne conosco parecchi perché opero per il Fondo monetario internazionale e per altre organizzazioni internazionali proprio su questi temi – in cui si richiede ai governi locali di essere strutturalmente in *surplus*. In tutti i Paesi che conosco il vincolo fondamentale di riferimento degli enti locali è, semmai, quello di bilancio in pareggio. Si può chiedere, cioè, agli enti locali di essere in pareggio, almeno nel medio periodo, ma non di essere strutturalmente in *surplus*. Se davvero pensiamo che la spesa degli enti locali sia eccessiva, riduciamo notevolmente i trasferimenti, ma ripresentiamo come elemento di equilibrio il vincolo di bilancio. Dopodiché, all'interno dei vincoli predefiniti, bisogna anche cercare di riattivare l'attività di investimento, consen-

tendo, entro condizioni predeterminate, l'indebitamento, se questo è necessario.

A ogni modo, il nostro problema è che i vincoli che abbiamo assunto a livello europeo – in particolare il pareggio di bilancio per le amministrazioni pubbliche – non riguardano soltanto la spesa in conto corrente, ma anche quella in conto capitale. Dobbiamo quindi trovare un modo per tenere l'intera situazione sotto controllo. La caratteristica della spesa in conto capitale e degli investimenti tuttavia è che si fa una forte spesa in un periodo – pensate a un comune di piccole dimensioni – e poi non si spende per un certo lasso di tempo. Pertanto, la soluzione a questo problema generale è trovare qualche forma di compensazione che si può ottenere sia nel tempo stabilendo per esempio che il governo locale debba essere in equilibrio in un quinquennio o in un triennio, e consentendo quindi variazioni, sia attraverso lo spazio, in un certo ambito territoriale. Peraltro, la legge prevede proprio questo, affidando alle regioni il compito di organizzare e di garantire i patti di stabilità per i propri enti locali.

Ciò vorrebbe dire che, per esempio, gli investimenti delle autonomie locali della regione Lombardia sarebbero determinati con un piano per cui qualche ente si indebita per fare un investimento oggi, mentre gli altri coprono con il loro *surplus*, e viceversa negli anni successivi. Questa è una proposta che va avanti – peraltro è anche prevista in una delle ultime leggi – senza aver tuttavia mai trovato attuazione perché non abbiamo dato alle regioni gli strumenti per poterlo fare. In particolare, dovremmo cominciare a ragionare sul fatto che lo strumento principale per attuare questa norma è l'attribuzione della finanza locale almeno alle regioni in migliori condizioni economiche.

Come in parte è previsto dalla legge delega, le risorse per i trasferimenti agli enti locali devono arrivare nel bilancio della regione che poi ne ridetermina la redistribuzione. In tal modo, la regione garantisce i patti, avendo in mano il pallino delle risorse da riattribuire agli enti locali. In questo momento, a causa di questa attuazione della legge delega, esistono due fondi per i trasferimenti ai comuni e alle province. Il primo è statale ed è dovuto alla fiscalizzazione dei trasferimenti precedenti distribuiti, attualmente, attraverso questo fondo temporaneo di riequilibrio e domani sulla base dei costi *standard*. Il secondo è regionale perché tutti i trasferimenti a province e comuni provenienti dalle regioni sono stati a loro volta fiscalizzati e ripartiti sulla base di altri criteri. Ci troviamo quindi nell'assurdità di avere due fondi – per alcune regioni di dimensioni comparabili – che vanno a finanziare i comuni con meccanismi e criteri di redistribuzione che possono anche essere totalmente differenti. Un elemento importante di razionalizzazione del sistema potrebbe essere la fusione di questi fondi, attribuendone la gestione alle regioni, in accordo con le proprie autonomie locali, affidando nel contempo alle stesse regioni anche il controllo dei patti di stabilità interni. Se poi questo si può fare solo in alcune regioni e non in altre, proporrei di cominciare ad attuare questa misura laddove possibile. Se questa soluzione non dovesse andar bene, occorre trovarne un'altra perché, in una situazione di crisi economica, dobbiamo riuscire a far ripartire la spesa di investimento da parte delle autonomie locali, rintracciando un nuovo equilibrio tra autonomia e vincolo di bilancio.

Il secondo punto su cui bisognerebbe intervenire riguarda la questione dei costi *standard*, della perequazione e della convergenza. Ciò che è successo a partire dall'estate – tagli dei trasferimenti, saldi più vincolanti e compensati da autonomia locale – ha reso ancora più forte e pressante il problema perequativo. Difatti, i comuni, le province e le regioni più ricche, avendo ottenuto maggiori risorse tributarie, hanno potuto compensare più facilmente la perdita dei trasferimenti; per contro, gli enti locali poveri hanno visto una riduzione dei trasferimenti, senza avere le risorse per poter sostenere la

propria spesa. Il problema perequativo è dunque più importante di ieri e pertanto va affrontato in maniera sensata.

Mi rendo conto che quello che dico possa suonare antipatico. Ciò nonostante, in primo luogo, vorrei ricordare che non esistono al momento le risorse per eguagliare il 90 per cento della spesa degli enti locali e territoriali. Abbiamo cercato di attribuire questo vincolo costituzionale e questa garanzia dello Stato a un ampio ambito di funzioni, ma in realtà avendo ridotto i trasferimenti le risorse non ci sono. Se il nostro obiettivo fosse, per esempio, di eguagliare la spesa per gli asili nido in Emilia-Romagna e in Campania, l'unico modo per farlo non è aumentare gli asili nido in Campania, bensì di chiudere quelli dell'Emilia-Romagna, date le risorse disponibili. In secondo luogo, l'esperienza dei costi *standard* non è felice. Infatti, nella legge delega la visione relativa ai costi *standard* è eccessivamente semplicistica nel senso che si pensa che ognuno possa prendere i dati, fare i conti e scoprire quanto costa ciascuna funzione. In realtà, le cose sono più complicate perché i comuni gestiscono in maniera molto diversa l'offerta di servizi per cui il tentativo di determinare meccanismi perequativi basati sui costi *standard* rischia di generare risultati perversi. Dico questo con qualche competenza perché – tra le tante mie attività – faccio anche parte del Comitato scientifico dell'IFEL che sta appunto verificando i sistemi perequativi. Chi ha qualche esperienza in merito sa che basta cambiare un piccolo parametro in una regressione e possono saltare completamente i trasferimenti. Allora, il problema è che bisognerebbe cercare di distinguere due elementi: la perequazione e la convergenza. In particolare, la perequazione, cioè la redistribuzione, andrebbe fatta con criteri semplici. Chiunque lavori in questo campo sa benissimo che alcuni semplici indicatori, quali la popolazione, il *pro capite* pesato, alcuni indici di bisogno, l'area o l'urbanizzazione, sono sufficienti a determinare le necessità di spesa in un comune per oltre il 90 per cento. Questo, dunque, si dovrebbe fare. Del resto, nonostante ciò che si è scritto nella legge delega e nei decreti, questo è esattamente quello che è stato fatto per la sanità, laddove la redistribuzione delle risorse avviene sulla base di indicatori molto semplici. Questa è la perequazione: criteri semplici e predeterminati che redistribuiscono il fondo dato. Altra cosa è la convergenza, che riguarda il cercare di offrire gli stessi servizi in maniera appropriata. Allora, tutte le informazioni che la SOSE sta raccogliendo a livello comunale e regionale attraverso la predisposizione dei questionari sono utilissime proprio nella direzione della convergenza perché offre *benchmark*. Dopodiché possiamo trovare anche modi per cercare di spingere gli enti locali ad adottarli. Tuttavia, cercare di costruire la perequazione solo a partire da queste informazioni è pericoloso. Penso dunque che questo aspetto debba essere rivisto. Inoltre, vorrei ricordare che nella legge delega la definizione delle funzioni fondamentali avviene solo in virtù di una prima interpretazione. Difatti, esse devono essere riviste nel famoso Codice delle autonomie, che dovrebbe essere approvato in Parlamento. Quella è dunque un'occasione per riflettere ulteriormente. In questo senso, credo che dovremmo fare lo sforzo di riconoscere che è stato fatto un errore nell'attribuire alle funzioni fondamentali dei comuni lo stesso livello di tutela costituzionale delle funzioni di cui alla lettera *m)*. Occorrerebbe quindi stabilire le funzioni che devono essere veramente svolte e quelle nella cui attuazione si può lasciare maggiore autonomia agli enti locali. Bisogna poi trovare un modo per migliorare la certezza delle risorse future per gli enti territoriali, magari legando i trasferimenti a qualche base imponibile.

In conclusione, vengo ai tributi. In seguito alla manovra Monti, con la reintroduzione della tassazione sull'abitazione di residenza e la previsione della nuova imposta sui servizi e sui rifiuti a livello comunale, la situazione dei comuni, da un punto di vista tributario e di equilibrio finanziario, è molto migliorata. Quella della regione è già stabile. Credo quindi che la difficoltà principale nel fondare in

maniera più sensata la tassazione a livello locale e comunale sia stata in qualche modo risolta. Restano però altri problemi che metto rapidamente sul tappeto per poi magari discuterne insieme.

Innanzitutto, vi è un problema che riguarda l'IMU. Mi domando, infatti, se ci sia stata sufficiente riflessione su questo punto. In pratica, con la sostituzione dell'ICI (imposta comunale sugli immobili) con l'IMU, abbiamo preso dei redditi figurativi, quelli degli immobili non locati, che sono tassati con aliquote progressive nell'IRPEF, e li abbiamo trasformati in un'imposta sul patrimonio ad aliquota proporzionale. Pertanto, abbiamo preso dalla base imponibile dell'IRPEF dei redditi e invece di applicare loro la tassazione progressiva, li abbiamo sottoposti a una tassazione di tipo proporzionale.

Contemporaneamente, sempre con i decreti delegati dello scorso anno, abbiamo introdotto la cedolare secca sugli affitti che consente ai redditi degli immobili locati, invece di essere sottoposti alla nuova tassazione progressiva, di essere tassati a livello proporzionale. Insomma, sto dicendo che i redditi da capitale, non solo quelli che riguardano il patrimonio finanziario, ma anche tutti quelli che attengono al patrimonio immobiliare vengono sottratti dalla tassazione progressiva e riportati a tassazione sul patrimonio. Il che significa che quello che resta – e, in misura sempre maggiore, che resterà – nella base imponibile dell'IRPEF sono i redditi da lavoro, in particolare da quello dipendente. Questa è, infatti, l'unica imposta progressiva che abbiamo nel nostro sistema.

Mi domando se questa scelta sia stata ponderata dal legislatore nazionale. Nella letteratura economica esiste infatti un fortissimo dibattito su questo punto. Si tratta di decidere se i redditi da capitale e i redditi da immobili debbano o meno essere sottoposti a tassazione a livello di aliquota progressiva ovvero se debbano essere introdotti o meno nella tassazione dei redditi. Rispetto a qualche anno fa, l'orientamento oggi prevalente propende per una risposta affermativa. Poi, se vorrete, ne discutiamo. A ogni modo, ci si è resi conto che se si tengono completamente fuori questi redditi, tassandoli *a latere*, gli effetti sulla disuguaglianza e potenzialmente anche sulla crescita economica possono essere molto rilevanti. Ci sono studi recenti molto interessanti da questo punto di vista.

Il primo punto sul quale riflettere dunque è se questa scelta sia stata fatta con ponderazione. Del resto, in un Paese come l'Italia, dove c'è un forte livello di evasione fiscale, si pone un altro problema. Infatti, se si continuano a tenere certi redditi sotto un'aliquota progressiva significa che quelli che pagano le aliquote più elevate sono gli unici che dichiarano questi redditi per essere poi penalizzati ulteriormente rispetto agli altri. Si tratta di un problema complesso nel contesto italiano. Di certo il tema della costruzione del sistema tributario va riproposto.

Con l'IMU, come ripeto, siamo andati nella direzione di trasformare ancora di più l'IRPEF in un'imposta solo sul reddito da lavoro. È questa una scelta ponderata e giustificata ?

In secondo luogo, vorrei dire che ci sono delle distorsioni – non credo, peraltro, di essere stato l'unico a notare questi aspetti – nel modo in cui è stato introdotta l'IMU dal Governo Monti e che dovranno essere corrette. Nella disciplina iniziale dell'IMU si prevedeva una riduzione delle aliquote per gli immobili locati, che doveva avvenire proprio per evitare una distorsione. Infatti, chi non loca l'immobile paga l'IMU a un'aliquota elevata con il vantaggio, però, della riduzione dell'IRPEF. Tendenzialmente, per il modo in cui era costruito il sistema, il vantaggio superava lo svantaggio. Chi invece affitta l'immobile paga prima l'IMU alla stessa aliquota e poi, con la cedolare secca o, se preferisce, con l'IRPEF, i redditi degli affitti. Questo naturalmente distorce il mercato perché spinge verso la decisione di mantenere non locati gli immobili. Questo problema va, quindi, risolto. Attualmente la manovra Monti permette ai comuni di ridurre l'aliquota sugli immobili locati, ma bisogna vedere se questi hanno

le risorse per farlo, visto che siamo in una situazione – come abbiamo detto poc'anzi – di riduzione dei trasferimenti. Vi è, pertanto, anche una difficoltà di gettito. In questo caso, o si interviene ammettendo l'errore, riducendo lievemente l'IMU per mantenere invece la tassazione sulle rendite catastali nell'IRPEF, cosa che risolverebbe il problema, oppure si fa il passo ulteriore, abbassando la tassazione dell'IMU per gli immobili locati. Altrimenti si offre una distorsione al sistema. Un problema simile riguarda del resto anche gli edifici commerciali che con l'introduzione dell'IMU non hanno avuto il vantaggio della riduzione della tassazione in sede IRPEF. Anche questo punto quindi dovrà essere sistemato.

Un'altra questione che vorrei affrontare riguarda l'addizionale comunale sull'IRPEF. Se si introduce questo nuovo tributo sui rifiuti e sui servizi, visto che si è già reintrodotto la tassazione sulla prima casa – quindi gli immobili costituiscono di nuovo la base fondamentale della tassazione dei comuni – mi domando se sia il caso di mantenere un'addizionale comunale sull'IRPEF. A me sembra che questo sia un errore perché sono stati ampliati gli spazi di manovra delle regioni proprio per quanto riguarda la tassazione sull'IRPEF. Pertanto, assegnarli anche a livello comunale mi sembra una moltiplicazione.

Occorre però fare attenzione perché le distorsioni rischiano di essere molto elevate. Penso che si possa tollerare in un Paese una qualche differenza tra la tassazione sui redditi perché si offrono servizi diversi; tuttavia, se si sommano alle differenze regionali quelle comunali si rischia di avere cittadini italiani che vivendo in regioni o comuni diversi sono sottoposti a una tassazione sui redditi molto disparata. Questo può generare problemi di equità orizzontale perché due persone simili pagano tasse molto diverse, ma anche determinare distorsioni perché se le differenze diventano molto marcate si possono avere anche delle scelte di localizzazione; tutto ciò, a fronte anche di un'enorme complessità amministrativa. Immaginate infatti le imprese che avendo dipendenti residenti in venti comuni devono ottenere l'informazione e calcolare venti aliquote diverse. Non è più semplice a questo punto riattribuire interamente alla regione l'autonomia per quanto riguarda l'IRPEF e sostituire l'IRPEF comunale con una compartecipazione al gettito ? Non c'è bisogno insomma di avere l'autonomia anche a livello locale.

A dire il vero, a un certo punto dell'evoluzione della normativa mi sono perso. Per esempio, nel decreto delegato relativo ai comuni è stata introdotta una compartecipazione all'IVA. Poi ci siamo resi conto che non siamo in grado di calcolare l'IVA a livello comunale, quindi si è fatta sostanzialmente sul *pro capite*. Ecco, anche in questo caso, direi di semplificare e mantenere una compartecipazione all'IRPEF.

Per le regioni, a me sembra che la situazione sia corretta. Con le manovre introdotte, sono stati stabiliti gli spazi di azione sull'IRPEF, di cui c'era bisogno. Ora bisognerebbe però eliminare i vincoli assurdi per cui non si può aumentare l'IRPEF se non si riduce l'IRAP, ovvero non si può usare un incremento dell'IRPEF per ridurre l'IRAP o viceversa, né si possono tassare i primi due scaglioni. In definitiva, vi sono dei vincoli sull'autonomia delle regioni che non hanno molto senso. Se infatti vogliamo puntare sull'IRPEF, che è un'imposta molto visibile, occorrerebbe aumentare al massimo l'autonomia che possiamo dare alle regioni – senza contare i problemi dell'IRAP, la cui base imponibile, oltretutto, viene sempre più ridotta dagli interventi dallo Stato centrale. Lasciamo cioè alle regioni lo spazio di manovra sull'addizionale che adesso si potrà aumentare solo fino a un massimo di 2,5 punti.

PRESIDENTE. Penso di interpretare il pensiero dei colleghi nel ritenere questo suo intervento non un'audizione classica, bensì una *lectio magistralis*. La ringrazio sinceramente della sua relazione. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Prendo la parola solo per unirmi alla voce del Presidente e complimentarmi con il professore che ha fatto una splendida lezione. Chiedo, se possibile, di avere la sua relazione per iscritto: in ogni caso, abbiamo la registrazione.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, onorevole Fogliardi. Siccome abbiamo il resoconto stenografico, possiamo inviarlo al professore, di modo che lo possa arricchire e farne magari una pubblicazione.

MASSIMO BORDIGNON, *ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Ho già del materiale, che in parte ho anche portato con me, e che potrei mandarvi per *email*. In particolare, ci sono dei dati a sostegno della mia relazione: una volta ricevuto il testo sbobinato, posso fare qualche intervento a margine per avere un documento da distribuire.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Le riflessioni sarebbero molteplici. Senza entrare nei particolari, mi sembra di capire che, secondo lei, alla luce della recente manovra Monti, si è aiutato l'ente locale grazie ad alcune scelte, dotandolo di una maggiore autonomia o, quanto meno, andando incontro ad alcune sue esigenze. Vorrei porre una domanda da uomo della strada. Stante questa situazione che lei ha messo in risalto, ma anche il panorama economico generale nel quale versa il nostro Paese, anche nel contesto europeo, da studioso, quali prospettive intravede sul percorso di attuazione del federalismo fiscale ?

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Mi associo all'apprezzamento per lo sforzo che ha fatto, professore, per consentirci un esame più attento di un'operazione che doveva essere strategica e che conserva ancora questo carattere di trasformazione epocale, ma che, in realtà, aveva all'origine delle basi insufficienti, oltre che una presunzione che non si è dimostrata all'atto pratico. Siamo alla fine di un ciclo politico e ne stiamo aprendo un altro, quindi bisogna capire se il dibattito sul cosiddetto federalismo fiscale debba rimanere indenne in questo passaggio oppure ne risulti colpito. In genere, in ogni ciclo politico italiano – seguendo una tendenza che si è affermata fin dall'Unità d'Italia – si mettono le mani su due o tre grandi ambiti. Il primo è quello della comunicazione, difatti negli ultimi vent'anni abbiamo realizzato diverse riforme della RAI.

Il secondo riguarda i servizi segreti; a ogni ciclo politico c'è una riforma dei servizi segreti. Il terzo – *last but not least* – concerne la riforma della finanza locale. Queste sono le stigmate che accompagnano le trasformazioni dei cicli politici.

Il ciclo politico che abbiamo alle spalle ha avuto l'idea di costruire un sistema che, anche sulla base di quanto si è detto nelle conversazioni, nei dibattiti e persino nei riscontri parlamentari, aveva – secondo la mia modesta opinione – la caratteristica del grande orologiaio. Si adottava cioè la filosofia classica tedesca, anzi una concezione ancora precedente secondo la quale Dio era il grande orologiaio, che aveva costruito un sistema perfetto, dopodiché si ritraeva e il sistema funzionava. L'uomo guardava questo scenario, intravedendovi la presenza di Dio, che però rimaneva al di là dello scenario stesso. Allo stesso modo, abbiamo costruito un'ipotesi secondo la quale la finanza e la fiscalità locale doveva essere un meccanismo perfetto. Prima dovevamo avere la ricognizione dei fabbisogni *standard*, l'identificazione dei costi *standard*, la funzione regolatrice dello Stato e delle regioni e via discorrendo, dopodiché lo Stato si ritraeva. Insomma, questo dio particolare che è lo Stato moderno si ritirava perché il perfetto meccanismo congegnato doveva funzionare da sé. Invece non è così. Per parte mia, penso che la finanza locale sia carne viva della finanza pubblica nel suo complesso, per cui se eliminiamo un aspetto di dialettica sistemica, secondo il quale finanza locale e finanza pubblica

hanno sempre bisogno di una regolazione che avviene anche e soprattutto per via politica, compiamo un'illusione.

Professore, faccio solo un'osservazione. Sarebbe molto interessante andare avanti in questa ricognizione. Tuttavia, mi permetto di mettere a verbale di questa nostra discussione una mia preoccupazione antica. Dopo la ricognizione della SOSE (o del SOSE, lascio al Presidente il compito di redimere la questione) e dell'IFEL, che mi è caro per varie ragioni, penso che ci fermeremo oppure faremo, appunto, una grande operazione ricognitiva, stando attenti nell'identificare i criteri affinché quello che abbiamo oggi sia anche quello che avremo domani. Infatti, come si constata nelle varie fasi di trasformazione della finanza locale, se mancano le risorse non si va da nessuna parte. Peraltro, siamo proprio in una fase in cui le risorse mancano, quindi dobbiamo restringere la spesa pubblica. Allora, non sarebbe stato più corretto strutturalmente cercare di capire qual era ed è la grande distorsione che appesantisce i bilanci e che fa sì che il comune di Napoli, anche se non è così sulla carta, non sia il comune di Milano ? Sappiamo bene che a mano a mano che si scende verso il meridione, quindi verso realtà più povere, la presenza del pubblico impiego, cioè la presenza di un sopprannumero di dipendenti pubblici, fa la differenza nel sistema degli enti locali, in quello decentrato degli apparati pubblici dello Stato e in quello della sanità. Di conseguenza, tutte le inefficienze non sono altro che la fotografia del fatto che la pubblica amministrazione allargata, nel suo complesso, ha fatto da ammortizzatore sociale. Come correggiamo, dunque, questa distorsione strutturale ? Facciamo questo infinito girotondo per capire qual è il fabbisogno e il costo *standard*, ma una volta scoperta questa verità empirica, che dovrebbe essere messa all'origine del nostro percorso, che facciamo ? Troviamo le risorse aggiuntive per coprire queste distorsioni ? Oppure abbiamo la forza – che non abbiamo ora, né avevamo ieri – di compiere questo percorso ordinato, cercando di capire qual era e qual è la disfunzione ? Questo è il mio dubbio sistemico.

Mi permetto, professore, di avere un'opinione diversa riguardo al fatto di mettere la finanza locale nelle mani delle regioni. So che si tratta di un dibattito importante. Tuttavia, conservo la mia opinione contraria per una ragione fondamentale.

Difatti, per fare questo, dovremmo costruire uno Stato federale, con tutti i problemi che il Paese Italia concreto – non quello teorico – avrebbe di fronte e con rischi reali rispetto all'unità nazionale. In questo caso, se trasferissimo la finanza locale, saremmo dentro un regime federale pieno perché mancherebbe soltanto l'altro grande pilastro, ovvero l'anagrafe, lo stato civile e quant'altro. Del resto, gli Stati federali funzionano – come accade negli Stati Uniti, che lumeggiano il contesto del federalismo mondiale – secondo il principio per cui il cittadino è prima cittadino dello Stato, per esempio, del Connecticut e poi dello Stato federale, ovvero degli Stati Uniti d'America. Pertanto, se attribuissimo la finanza dalle regioni arriveremmo a una soglia di federalizzazione del Paese molto alta. Credo, però, che questo non stia nella nostra Carta costituzionale. Vorrei farle anche osservare che ha ragione quando, in coerenza con il principio che ha esposto, ha messo in evidenza la contraddizione del doppio fondo di perequazione. Tuttavia, anche io ho ragione perché, a rovescio, ho fatto presente, anche nel dibattito in Aula, che questo era non solo contraddittorio, ma anche incostituzionale, visto che nell'articolo 119 è chiarito che la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo. Vorrei inoltre evidenziare che la famosa riforma che abbiamo avviato (non attuato, dato che siamo in sede di riforma costituzionale, con la prima lettura alla Camera e la seconda lettura al Senato, senza contare che stiamo attraversando un momento di riflessione, dopodiché proseguiremo), che passa come riforma dell'articolo 81, in realtà è la riforma dell'articolo 117. Mentre sull'articolo 81 c'è un'ingentilita ed egregia sbrodolatura di ciò che era

già scritto nell'articolo 81 stesso, inserendo in Costituzione aspetti che andrebbero messi nelle circolari ministeriali, di fatto si elimina dall'articolo 117 il coordinamento della finanza pubblica e dei tributi, sottraendolo dalla competenza della legislazione concorrente e riportandolo alla legislazione esclusiva dello Stato.

Questa è la vera riforma, che definiamo dell'articolo 81, ma in realtà riguarda il 117. Allora, se già l'articolo 19 dice che la perequazione è in capo allo Stato centrale e se il Parlamento si avvia a riconcentrare sullo Stato la funzione legislativa esclusiva in materia di coordinamento, come si fa a immaginare che la perequazione vada in mano alle regioni, seppur utilizzando lo schema dialettico a cui lei si riferiva ? In altre parole, come possiamo istituire un unico fondo per la perequazione e attribuirlo alle regioni ? Ecco, mi pare che siamo fuori da questo ambito, se questa è la lettura corretta dei fatti e della Costituzione.

Vorrei, poi, dire che sono molto d'accordo sulle sue osservazioni riguardo all'IMU. Tra le varie distorsioni ce n'era una in particolare, che costituiva la vera distorsione della legge delega, quella di creare un meccanismo così complesso, senza dare le basi imponibili sufficienti. Difatti, avendo escluso in origine la tassazione sull'abitazione principale, significava non avere più i mezzi sufficienti per dare all'autonomia finanziaria, specialmente comunale, le risorse adeguate. Adesso abbiamo superato questa distorsione. Tuttavia, nel correggere, sono nati tutti i problemi che lei correttamente ha rappresentato.

In ultimo, vorrei trarre una mia conclusione. Proprio per queste ragioni, credo che dobbiamo rivedere tutto l'impianto che è stato già identificato con la legge di delega n. 42 e, forse, anche se siamo nella parte conclusiva di questa legislatura, dobbiamo capire, a beneficio della legislatura futura, qual è la nuova cornice del federalismo fiscale. Altrimenti, corriamo il rischio che, avendo capito quali sono i punti deboli, continuiamo ad accanirci su singoli settori, senza ricostruire un disegno organico. Sulla questione di affiancare all'IMU una tassa sui servizi locali, che metterebbe insieme – così credo di capire – la nettezza urbana e le addizionali IRPEF, conservo il dubbio che ci è stato rappresento. Infatti, se prima abbiamo ricostituito l'ICI chiamandola IMU, rafforzandola in quel modo per certi versi problematico, e adesso mettiamo anche un'altra tassa così dedicata, direi che bisogna riflettere bene. Concordo, quindi, anche su questo secondo punto.

SETTIMO NIZZI. Ringrazio il professore della bellissima lezione. Vorrei porre alcune questioni per conoscere la sua opinione, anche se molte domande andrebbero poste alla parte politica. La prima riguarda la mancanza del decreto delegato sull'insularità, che doveva essere adottato entro il 31 luglio dell'anno scorso e che, per una regione come la nostra, è basilare. Le chiedo allora qualche consiglio su come muoverci, oltre che armarci autonomamente. Del resto, non possiamo fare più guerre, non avendo neppure i soldi per gli armamenti ! Un altro aspetto riguarda la differenza di percentuale di imposizione nel nostro Paese, tra – a grandi linee – l'imposizione fiscale del nord e quella del sud. Immagino che esistano dei dati in merito. Le domando poi se, in base alle sue conoscenze, l'eventuale differenza tra le imposizioni fa sì che una maggiore imposizione dia anche maggiori servizi o viceversa.

Rispetto alla questione della finanza locale nelle mani della regione, avendo fatto l'amministratore pubblico di enti locali per dieci anni, spero che ciò non avvenga perché si scatenerebbe una guerra infinita tra i comuni e le regioni, rischiando che, per esempio, nel Lazio tutti gli interventi verrebbero fatti a Roma; in Sardegna, a Cagliari, lasciando poi le compensazioni ai piccoli comuni di periferia. Pertanto, occorrerebbe fissare delle regole ferree in base alla densità demografica o ad altri parametri. Insomma, senza regole certe diventa difficile. Nel mio comune – parlo di Olbia – abbiamo in cassa 55 milioni di euro in contanti, visto che siamo

virtuosi e abbiamo lavorato bene. Tuttavia, se questi fondi non possono essere utilizzati da nessuno, ci guadagnano soltanto le banche. Nello specifico, Banca d'Italia mette da parte quelli che abbiamo presso di essa; il resto è presso il tesoriere. Ora, non potendoli utilizzare, non sarebbe meglio che li impiegasse lo Stato per ridurre, per esempio, il debito pubblico ? Insomma, secondo la sua opinione, come potrebbero essere impiegati questi fondi *una tantum* ? Un ultimo problema attiene alle regole degli accertamenti. In questi giorni è emersa la questione di Equitalia e dell'Agenzia delle entrate, con drammatiche sceneggiature mediatiche che hanno messo da parte che Equitalia funziona e fa pagare le tasse. Le chiedo, allora, quali regole, in un paese civile come il nostro, potrebbero essere date al delegato di un servizio importante quale quello della riscossione dei tributi come Equitalia. Le domando questo perché stiamo cercando di fare una proposta di legge a iniziativa popolare, con raccolta di firme. Ha qualche idea per cercare di modificare questo meccanismo ? Credo infatti che sia necessario far pagare le tasse, ma senza tutta questa messa in scena.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei brevemente soffermarmi su tre aspetti. Il primo riguarda le criticità che, secondo la sua analisi, sono collegate all'avvicendamento delle norme, dai provvedimenti di quest'estate fino alla manovra Monti, sull'impianto generale del federalismo fiscale. Lei ritiene che con il decreto correttivo sul federalismo municipale, che dovrebbe prima o poi arrivare all'esame della Commissione bicamerale, si possano effettuare delle correzioni per rendere coerente il sistema ? È chiaro del resto che quando stati fatti i decreti legislativi sul federalismo municipale, non si pensava a tutte le innovazioni che poi sono state introdotte. Ecco, quella potrebbe essere la sede per rivedere la materia e rendere più organica e sistematica la disciplina. Un altro punto concerne l'anomalia, a cui lei ha accennato, che deriverebbe dalla tassazione dei fabbricati non locati. Esclusa la prima casa, ci si sposterebbe infatti da una tassazione progressiva a una proporzionale. Professore, sappiamo però che a livello di base imponibile la quantificazione è sicuramente diversa, visto che sul non locato, ai fini IRPEF, attribuiamo la rendita con la maggiorazione del terzo, mentre, ai fini IMU, assumiamo la maggiorazione del 5 per cento più il moltiplicatore. A suo avviso, questa diversa determinazione dell'imponibile come va a incidere sulle diverse fasce dei contribuenti ? Difatti, a seconda delle aliquote progressive, dalla più alta alla marginale, si viene a generare un aggravio ulteriore per i contribuenti che hanno redditi minori, tenendo altresì presente che c'è il fenomeno evasione, quindi spesso chi dichiara redditi bassi ha seconde case, potendo beneficiare ingiustamente di questa misura. Insomma, occorrerebbe riflettere ulteriormente su questo aspetto.

L'ultimo punto riguarda la SOSE. Lei ha messo in evidenza la criticità che può emergere nella costruzione dei fabbisogni e dei costi *standard*. Visto che fa parte del Comitato scientifico dell'IFEL, e ha quindi un osservatorio particolarmente qualificato per poter capire come il meccanismo tipico della SOSE – struttura peraltro costruita per determinare i ricavi congrui ai fini della tassazione delle imprese, quindi con una logica diversa rispetto a quella degli enti locali – possa calarsi sulla realtà delle spese degli enti locali, vorrei chiederle se ritiene che la SOSE (con i suoi meccanismi, come i *cluster* o la regressione lineare multipla) possa riuscire a mappare tutto il sistema della spesa degli enti locali e, sulla base di questo, costruire dei meccanismi di costi standard efficienti.

MASSIMO BORDIGNON, *ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Vi ringrazio moltissimo delle sollecitazioni. Non so se riesco a rispondere a tutto; cerco di riassumere i punti fondamentali, per poi arrivare anche alle precise questioni poste dal Presidente. Un gruppo di domande riguardano il fatto che siamo partiti con il federalismo fiscale

in un momento diverso per cui, siccome la situazione sta cambiando, si tratta di vedere cosa succede e se questo processo abbia ancora una prospettiva. A questo proposito, vi sono due problemi. Il primo è che la Costituzione è quella, quindi non possiamo fare a meno di tenerne conto e di attuarla, seppur interpretandola. Il secondo è che alcune criticità non dipendono dal fatto che il Paese stia crescendo o meno. Alcuni temi – costruire un sistema di perequazione più razionale, irrigidire il vincolo di bilancio a livello locale, cercare di trovare un equilibrio tra autonomia e interesse nazionale – restano sul tappeto e vanno risolti. La legge delega e i decreti delegati rivisti danno qualche aiuto in questa direzione. Del resto, la stessa legislazione adottata in Italia negli ultimi anni ha compiuto alcuni passi nella direzione giusta. Si tratta però di mantenerli e rafforzarli. È mia opinione che nel percorso della ricostruzione di un'autonomia e di una responsabilizzazione a livello locale, con l'aggravarsi della situazione economica, la richiesta ai comuni e alle regioni di fare il *surplus* ha superato il livello del lecito. Da un punto di vista democratico non si può chiedere a un comune o a un sindaco di tassare di più i propri residenti perché occorre prendere questi soldi e utilizzarli per finanziare lo Stato. Credo sia una violazione di uno scambio culturale: con o senza emergenza, questo punto fondamentale di partenza va quindi senz'altro rivisto. Sarebbe poi sensato, in una ricostruzione razionale, consentire alle regioni uno spazio maggiore di intervento sulla finanza locale. Ciò non significa necessariamente che la regione decida in maniera monocratica, visto che ci sono i consigli dell'autonomia o si possono individuare altri meccanismi di raccordo. Tuttavia, anche se non si prendesse questa strada, è necessaria una ricostruzione più sensata dei patti che consentano agli enti locali di avere un quadro più certo delle risorse, nonché la possibilità di gestirle; questo a maggior ragione in un momento di crisi economica, con il rischio che in questo Paese gli investimenti privati collassino nei prossimi anni o mesi a causa del *credit crunch*. In questa situazione impedire l'attività di investimento gestita a livello locale che spesso è più immediata e più capace di sostenere l'attività produttiva, è un errore anche dal punto di vista macroeconomico.

Per quanto riguarda i sistemi di perequazione, si è discusso del vincolo, dell'efficienza dell'amministrazione nel nord piuttosto che nel sud e del fatto che l'occupazione pubblica ha svolto un ruolo di compensazione nel sud. Tutto ciò è vero, ma fino a un certo punto. Per esempio, la spesa per il personale nei comuni del sud è più bassa rispetto al nord, dove tutta la struttura di governo è molto più frantumata, con costi maggiori per il personale. Pertanto, non sempre le cose sono così ovvie. Occorre quindi muoversi nella direzione di un vincolo di bilancio più rigido che di fatto stiamo perseguendo. La stessa legge delega contiene infatti interventi di questo tipo, come anche la legislazione ordinaria, con i patti di sanità che sono diventati sempre più robusti, per cui le regioni che sforano il vincolo di bilancio in materia di sanità non sono più finanziate a piè di lista, ma vi è un processo di commissariamento e di controllo, i patti di rientro e così via. Del resto, anche il decreto sul costo e fallimento politico che è stato approvato procede in questo senso. Bisogna insomma agire su due fronti diversi. Con questo rispondo anche riguardo alla questione della SOSE. È necessario distinguere due aspetti; il primo è relativo alla perequazione, cioè come ridistribuire le risorse; l'altro riguarda la convergenza dei servizi. Credo non sia stato fatto abbastanza per la convergenza. Per esempio, anche i patti di rientro per le regioni in difficoltà, siccome sono gestiti dal Ministero del tesoro, che ha come obiettivo la riduzione dello spreco, non spingono verso il miglioramento del servizio. Per contro, dobbiamo accompagnare a questi processi di vincolo e di punizione, un percorso più forte di convergenza, ovvero di spinta verso l'adozione delle pratiche più efficienti. Questo non si fa ancora a sufficienza. Nella sanità, per esempio, vi sono

le informazioni per farlo. Dovremmo però pensare ad attuare questo processo in tutti i settori. Riguardo a questo, il lavoro della SOSE, con la predisposizione dei questionari, ha illuminato un aspetto poco noto, mostrando l'interno della scatola, ovvero come effettivamente vengono offerti questi servizi.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Lei ha citato la sanità. Porto l'esempio di Roma che conosco più direttamente. Come lei sa, il Lazio è una regione che sta fuori dal parametro di efficienza, quindi è sottoposta alla gestione commissariale. In realtà, cosa che emerge sempre a fatica e si dice solo in un orecchio, se il sistema sanitario regionale espellesse 2.000 persone – se la sanità fosse la FIAT, quindi un'azienda privata – sarebbe in pareggio. Siccome c'è un eccesso di personale conclamato – non voglio dare cifre inesatte – non rischiamo di girare attorno al vero problema che è quello, in alcune regioni del centro-sud, del sovraccarico delle strutture, visto che il personale è stato assunto per le più varie ragioni ? Occorre rispondere a questa domanda. Difatti, la mia obiezione è che la costruzione del criterio generale ci soddisfa scientificamente, ma politicamente rischia di non aggredire il nodo. Mi scusi se la « ossessiono » con questa mia ansia.

MASSIMO BORDIGNON, *ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Provo a rispondere in questo modo. Anch'io penso ci sia un problema nella gestione dell'amministrazione pubblica in questo Paese. Peraltro, avendo lavorato nell'ambito della Commissione sulla finanza pubblica per la *spending review*, posso dire che effettivamente vi è un problema di eccesso di personale al sud rispetto al nord. Su questo non c'è dubbio. Questo è un problema politico generale a cui dobbiamo dare una risposta di carattere altrettanto generale. È vero anche che specialmente le regioni a statuto speciale, come la Sicilia, sono gonfie di personale in misura maggiore rispetto ad altre. Il dato però non è così generalizzato. Per esempio, la Puglia o la Basilicata non sono nella stessa condizione della Campania. Non bisogna quindi fare di tutt'erba un fascio, sebbene concordo sul fatto che occorra trovare delle soluzioni di carattere generale, che probabilmente travalicano anche l'elemento del federalismo fiscale o dell'attribuzione di responsabilità. Nello specifico del Lazio, non conosco abbastanza il sistema sanitario di questa regione per poter dire se il problema sia effettivamente l'eccesso di personale piuttosto che una cattiva gestione o se sono stati riconosciuti servizi troppo elevati o tariffe troppo alte, vista la presenza molto forte del privato rispetto al pubblico. A ogni modo, sono d'accordo con lei nel dire che una soluzione vada trovata. Alcune di queste amministrazioni pubbliche potrebbero fare altre cose, grazie anche ai mezzi informatici, per riutilizzare parte del personale in eccesso. Questa era un'idea proposta quando ero nella Commissione. In alternativa, occorrerebbe una soluzione di carattere più generale. Non so dove mi vuole spingere. Forse mi vuole far dire che si dovrebbe pensare a forme quali il pensionamento anticipato, la riduzione del personale, il cambiamento dei vincoli e dei meccanismi – questo va fatto senz'altro – che spingono verso la mobilità eccessiva dal nord al sud. Paradossalmente, in diversi comparti del settore pubblico non c'è un eccesso, ma una mancanza di personale. Si potrebbe allora risolvere il problema cercando di modificare gli incentivi alla mobilità sul territorio, per esempio con la differenziazione dei salari pubblici per tenere conto delle differenze del costo della vita. Bisogna peraltro notare che anche questo, come altro, si può fare meglio con una struttura decentrata piuttosto che accentrata. Riconosco che esiste un problema: tuttavia credo che anche su questo aspetto dei progressi siano stati fatti. È vero che il Paese non è più nella situazione di finanziare a piè di lista tutte le spese anche nel sud, per cui questi processi di responsabilizzazione vanno nella direzione giusta. Abbiamo fatto dei passi in avanti sul vincolo di bilancio introducendo appunto i vincoli e punendo

di più, ma si dovrebbe agire anche per la convergenza. Tutte le informazioni ulteriori che stiamo raccogliendo con la SOSE dovrebbero servire proprio per muoversi in questa direzione perché danno anche idea di alcune innovazioni istituzionali interessanti che prima restavano confinate a livello locale senza essere distribuite. In termini di perequazione e di redistribuzione si tratta invece di trovare dei meccanismi più semplici, altrimenti non ce la facciamo. Difatti, una cosa è avere le informazioni, che possono aiutare, se si punta su alcune politiche nazionali, per esempio gli asili nido, consentendo di fare un intervento di redistribuzione preciso; altra cosa è ritenere che il sindaco la mattina possa aprire il programma – come accade per lo studio di settore con il programma Gerico, in cui un individuo immette le proprie caratteristiche e scopre qual è il suo reddito – per vedere quanto deve spendere per la spesa per gli asili nido il che è una follia.

Credo che questa Commissione – e in generale i parlamentari – possano dare una mano su questo aspetto perché se c'è coscienza di questo problema, si chiedono cose meno eccessive all'IFEL che, peraltro, si trova imbrigliato dalla legge. Voglio dire che nel giro di qualche settimana dovremmo tirare fuori questi costi *standard* per cui rischiamo di avere dei parametri – per esempio, adesso sono stati calcolati per la polizia locale e per l'amministrazione – che costringono alcuni comuni che funzionano benissimo spendendo di meno a spendere di più. Questo è il meccanismo sta venendo fuori. Un aiuto da parte vostra su questo non sarebbe, perciò, indifferente.

Sulla questione della finanza locale, ognuno ha le sue opinioni: tuttavia, non stavo pensando a una violazione costituzionale. Il fondo perequativo è unico, ma l'articolo 119 parla di « territorio », quindi si può benissimo decidere di attribuire al territorio della regione le risorse per la perequazione di tutti i suoi enti locali, lasciando alla regione stessa la decisione di come ridistribuirlo. Questa non mi sembrerebbe una violazione del principio costituzionale.

Per quanto riguarda i numeri, mi dispiace di non aver il tempo di approfondire la questione. I numeri ci sono. Io stesso ho fatto degli esercizi, ma ci sono anche altri dati. Per esempio, molto spesso utilizzo quelli della Banca d'Italia che, soprattutto nell'ultimo periodo, con Draghi, ha fatto uno sforzo notevole in termini di informazioni sulla distribuzione della spesa e la qualità dei servizi su tutto il territorio nazionale. Se vuole, le lascio intanto i miei conti circa il residuo fiscale, cioè dove si spende in più. Sintetizzando in due rapide battute, il mondo funziona così. In Italia, la spesa per grandi beni di merito e per grandi beni pubblici nazionali è sostanzialmente uniforme. Ho dei dati riguardo alla spesa *pro capite* per istruzione e sanità che mostrano che è appunto uniforme. Trattandosi di trasferimenti che passano, attraverso il bilancio dello Stato, sia agli enti sia alle persone, circa il 5 per cento del prodotto interno lordo delle regioni del centro-nord viene trasferito al sud. I trasferimenti al sud, comprese le isole, sono circa il 15 per cento del loro prodotto interno lordo. L'ammontare complessivo di perequazione a livello nazionale è circa il 3 per cento. Ciò vuol dire che il 5 per cento del reddito del nord viene trasferito al sud per motivi di redistribuzione. Questo livello di trasferimento è rimasto più o meno invariato. Le componenti relative ai beni di merito sono più o meno uniformi. Esiste invece una varianza molto più accentuata per quelli che non sono protetti da queste norme costituzionali. Per esempio, la spesa comunale per la scuola e per gli edifici scolastici è più alta nel nord che nel sud. Viceversa, in termini di qualità dei servizi la differenza è marcata; anche laddove la spesa è la stessa, è migliore, per il 90 per cento dei casi, nel nord che nel sud. Per esempio, per l'istruzione ce la caviamo abbastanza bene nel nord-est, specie nel Trentino, nel Veneto e in alcune parti della Lombardia, mentre il centro, in particolare la Toscana e l'Umbria, se la cava malissimo. Guar-

dando i vari indicatori di efficienza della spesa, il sud – ma anche il centro – ha una qualità molto più bassa. Passando alla sanità, la qualità è migliore nel Veneto, in Lombardia, in Toscana e in Emilia-Romagna. Tendenzialmente, bisogna, quindi, vedere anche di quali servizi si tratta. Per esempio, sull'istruzione, che è molto importante perché produce capitale umano, occorrerebbe intavolare una discussione perché ricordo che – anche se tutti se ne sono dimenticati – c'è una sentenza della Corte costituzionale che afferma che in parte l'istruzione dovrebbe essere regionalizzata, almeno con il passaggio della gestione del personale dipendente alle regioni. Anche questo sarebbe, quindi, un tema su cui discutere.

Torno alla richiesta del Presidente. Il materiale che ho è a vostra disposizione. Per quanto riguarda i calcoli, ho pubblicato di recente su *www.lavoce.info*, un articolo in cui abbiamo cercato di calcolare l'effetto dovuto all'introduzione dell'IMU da un punto di vista redistributivo. Abbiamo utilizzato i dati relativi all'indagine sulle famiglie della Banca d'Italia per costruire un « modello di microsimulazione » che consiste nel riportare alle famiglie italiane il possesso degli immobili in modo da calcolare, quando arriva una riforma che tassa il patrimonio immobiliare e riduce l'imposta sul reddito, chi ci guadagna e chi ci perde.

Complessivamente, tenendo conto anche della differenza, a cui lei ha accennato, tra il modo in cui si è tassati in sede IRPEF piuttosto che patrimoniale, le nostre stime – questo articolo scaricabile dal sito è parte di un lavoro più ampio che non ho difficoltà a mettere a vostra disposizione – mostrano che da un punto di vista equitativo la riforma IMU non è male. Per esempio, in merito all'imposta sulla prima casa su cui si è scatenata la discussione, siccome vi è un livello di non tassazione – i famosi 200 euro, innalzati poi in relazione al numero dei figli – le nostre stime hanno dimostrato che, anche secondo la prima maniera di Monti, questa tassa non veniva pagata dalla metà delle famiglie italiane, in particolare, da un 25 per cento che non possiede una casa e da un ulteriore 25 per cento che ha una casa di proprietà di valore catastale troppo basso per poter essere soggetta a tassazione. Quindi, nonostante il grande dibattito, in realtà, il 50 per cento delle famiglie italiane non paga l'imposta sulla prima casa.

Non ho i dati relativi alle regioni poiché l'indagine della Banca d'Italia permette di costruire modelli di microsimulazione a livello nazionale, ma non è rappresentativa a livello regionale. A ogni modo, il nostro studio mostra che questa imposta è pagata delle parti più ricche della popolazione. Anche se non ho sottomano il dato preciso, posso dire che ricade sui redditi più elevati, rispetto a quelli più bassi. In particolare, la metà del gettito complessivo dell'imposta sulla prima casa è pagata dagli ultimi tre decili di reddito. Devo precisare, a questo proposito, che abbiamo riportato tutte le famiglie italiane tramite un meccanismo di reddito equivalente al singolo, quindi si va dalla famiglia composta da un solo individuo che guadagna 12.000 euro al mese a decili fino a chi ne guadagna più di 70.000 euro, sempre considerando la famiglia mononucleare. Il risultato è che più del 50 per cento viene corrisposto dalle famiglie più abbienti. Pertanto, l'effetto redistributivo dell'intervento sulla prima casa è, nei limiti in cui è possibile, positivo ed è nettamente migliore rispetto a quello dell'ICI preesistente perché il livello di valore presunto dell'immobile sulla cui base non si paga l'imposta è più alto, quindi si ha questo effetto positivo. Sulle seconde case si innesta il meccanismo di cui dicevamo prima. Sempre sulla base delle nostre stime è anche vero che il 50 per cento delle famiglie che stanno all'ultimo decile, cioè quelle più ricche, ha una seconda casa. Nel dettaglio, il 10 per cento delle famiglie più ricche possiede una seconda casa per arrivare al 38 per cento di quelle al nono decile. Conseguentemente, anche l'imposta sulla seconda casa tende a essere pagata in misura maggiore da queste famiglie rispetto a quelle più povere. D'altra parte, siccome sono nei decili più alti,

queste hanno un'aliquota marginale sull'IRPEF più elevata, per cui il passaggio per loro è più vantaggioso. Da una parte pagano questo incremento di IMU ma, sempre sulla base delle nostre stime, dall'altra guadagnano in questo passaggio. Difatti, l'aliquota IMU vecchia maniera doveva sostituire l'imposta che veniva cancellata sull'IRPEF e la vecchia ICI. Siccome non c'era una compensazione per gli edifici commerciali, questa doveva essere, per costruzione, vantaggiosa soprattutto per le famiglie, che avevano la riduzione catastale, mentre l'aliquota doveva essere posta in maniera da mantenere l'equilibrio. Successivamente, il presidente Monti ha aumentato la base imponibile dell'imposta, ma, sulla base delle mie stime, per diversi contribuenti il meccanismo continua a essere vantaggioso. Insomma, è vero che il carico è soprattutto su di loro, ma siccome il loro reddito è più alto, quelli delle fasce più elevate hanno un certo vantaggio. Il nostro modello di microsimulazione costruito sui dati della Banca d'Italia mostra poi degli aspetti sorprendenti. Per esempio, il 16 per cento delle famiglie più povere, che nel nostro contesto sono quelle che hanno meno di 1.000 euro al mese di reddito lordo, possiede una seconda casa. Nel dettaglio, il 17 per cento di quelle al terzo decile; il 18 per cento di quelle al quarto decile e così via. Ci sono diverse possibilità: o si tratta di evasori; o le case sono locate al nero; o sono state ereditate; o ancora è in gioco una componente del ciclo vitale per cui si possono aver avuti redditi elevati in passato da consentire di investire in un immobile tenuto a disposizione, mentre adesso si è per esempio pensionati con un reddito più basso.

Vorrei fare un'ultima considerazione sulle regole dell'accertamento. Se vogliamo davvero affrontare il tema dell'evasione fiscale, dobbiamo ragionare molto seriamente. In particolare, non dobbiamo intervenire *ex post*, cioè sui controlli, per quanto importanti, bensì *ex ante*. D'altra parte, sto lavorando proprio su questi temi e credo si possa intervenire attraverso la ricostruzione del patrimonio individuale. Dopodiché, con il calcolo del patrimonio, il reddito dichiarato e il consumo, nessuno scappa più, visto che il patrimonio deve essere in qualche modo in linea con il reddito dichiarato. Adesso abbiamo la possibilità, che non c'era qualche anno fa, di incrociare le banche dati. Non c'è più il segreto bancario, il registro automobilistico ci dice quante automobili possiede un individuo, il catasto quanti immobili; abbiamo il valore e le variazioni sul patrimonio. L'unico problema che rimane concerne le società di comodo, per le quali occorre ripartire il patrimonio in capo ai singoli...

PRESIDENTE. Ora devono fare le comunicazioni dei beni utilizzati dai soci, dagli amministratori...

MASSIMO BORDIGNON, *ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Esatto, questo bisogna fare. Gli sciocchi di Cortina avevano 20.000 euro e la macchina da 100.000, mentre ai furbi la macchina da 100.000 euro era messa a disposizione dalla società di comodo, cosa che non si riesce ancora a controllare.

PRESIDENTE. Senza andare a Cortina, si può fare su tutto il territorio nazionale...

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Sulle società di comodo, in particolare, ho il caso di un ricorso in Commissione tributaria di un cliente che ha ereditato un pezzo di terreno edificabile e che, non facendo questo lavoro, lo ha permutato con un'impresa edile che ha fabbricato cinque appartamentini a schiera sul lago di Garda. Ora, in base alla patrimonializzazione, questi immobili dovrebbero rendere un certo ammontare che non corrisponde al vero. Non c'è stata istanza di autotutela in sede regionale che tenesse, per cui mi hanno respinto il ricorso e dovrò andare in Commissione tributaria. Ecco, su queste cose lo Stato sbatte la testa perché non vuole ammettere che ci può essere il caso di un poveretto, che dovrebbe pagare l'ira

di Dio, solo per aver avuto la fortuna di ereditare dalla mamma un pezzo di terreno a Brenzone, un bellissimo posto sul lago di Garda. Voglio dire che anche l'aspetto del patrimonio deve essere considerato con cautela.

MASSIMO BORDIGNON, *ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Se vogliamo evitare il problema dell'evasione e questi conflitti, dobbiamo cercare, come ripeto, di spostare l'attenzione dal momento del controllo o dell'accertamento a quello precedente: se il cittadino sa che tutto il suo percorso è controllato, alla fine sta più attento.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Bordignon del suo intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10,25.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa il 26 marzo 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00

*Stampato su carta riciclata ecologica*

*16STC0017510*