

**ANALISI**

# Una riforma complessiva pre-federalismo

di **Enrico De Mita**

**U**no dei maggiori rischi corsi in questi anni nei dibattiti sul federalismo dopo la riforma del 2001 è stato quello di astrarsi in maniera avulsa dalla realtà politica. Tale rischio era diretta conseguenza dell'errore di porre l'accento su questa o quella locuzione del testo riformato, senza tener conto dell'insieme.

Una di queste locuzioni attiene proprio all'interpretazione delle disposizioni sulla competenza residuale delle Regioni: nelle materie non riservate espressamente allo Stato la competenza è delle Regioni. Fondandosi solo su questo punto, una delle menti più acute del nostro mondo giuridico, il professor Giuseppe Guarino, aveva tratto la conclusione che, dunque, la maggior parte delle imposte debbano essere "raccolte" dalle Regioni. Non era stato tradotto in termini tecnici che cosa voglia dire "raccolgere le imposte", perché la cosa non è facile. Non basta quantificare che cosa oggi raccoglie lo Stato per dire che debba rimanere solo un terzo delle imposte raccolte dalle Regioni. È un discorso analogo a quello che si fece al momento dell'istituzione delle Regioni: anche allora si disse «quantifichiamo quanto spende lo Stato e diamo alle

Regioni tanti soldi quante sono le materie trasferite».

La verità è che la norma sulla competenza residuale non vuol dire niente, perché le materie sono analiticamente contemplate sia con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato, sia con riguardo alle materie ripartite, rispetto alle quali lo Stato ha la competenza di stabilire i principi fondamentali, che non sono astrattezze dottrinali, ma sono delimitazioni di interessi. Per cui nella competenza residuale delle Regioni oggi c'è ben poco o niente. Non bisogna dimenticare che nell'articolo 120 è affidata allo Stato la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, che è fatta di cose concrete.

Ma quali sono, dunque, i principi nazionali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario?

Alcuni di essi si possono già ricavare dall'ordinamento. Ritengo che tutta la sovrapposizione (addizionali e sovrapposte) su tributi dello Stato, specie quelli che esprimono principi costituzionali e comunitari (Irpef e Iva), possa essere solo consentita da leggi dello Stato. Lo stesso dicasi per la partecipazione che conosce il solo vincolo costituzionale di essere rapportata al gettito riferibile al territorio dell'ente locale. È soprattutto in ordine alla sovrapposizione e alla partecipazio-

zione che si richiederà in sede legislativa una concertazione fra Stato ed enti locali.

Tributi propri potranno essere, inoltre, quelli che lo Stato non avrà riservato alla propria imposizione. E anche questo profilo sarà oggetto di concertazione. Alla Regione tocca il coordinamento della finanza pubblica sul proprio territorio, ma sempre secondo i limiti consentiti da principi della legislazione statale.

Questo coordinamento regionale può anche costituire attribuzione alla Regione del potere di istituire tributi comunali e provinciali? La Regione non può accordare agli enti minori una potestà tributaria che a essa non è consentita. Ma un'azione di coordinamento entro i limiti posti dall'insieme dei principi tributari dell'ordinamento repubblicano sembra consentita.

Questo in astratto. In concreto, si tratta di fare i conti con la capacità contributiva dei cittadini, che non possono simultaneamente sperare nella promessa riduzione delle aliquote Irpef e temere il proliferare delle sue addizionali. Né si possono immaginare nuovi tributi propri degli enti locali. Non si può pensare sentimentalmente alle autonomie locali come ai Comuni medievali. Se è vero che ogni Regione deve curare al massimo i fattori presenti nel

proprio territorio, non bisogna dimenticare che tutto questo deve avvenire senza pensare alle Regioni come isole, ognuna delle quali possa avere un'economia autosufficiente: saranno economie diverse, come del resto già avviene, ma all'interno di una Repubblica dove lo Stato non può essere immaginato come il mero destinatario della somma delle scelte locali.

Non è un caso che la riforma tributaria sia stata disegnata con l'occhio rivolto a tutte le modernità dell'economia e senza nessuna considerazione degli enti locali. Quando si parla di autonomia tributaria bisogna pensare alle basi imponibili, ai poteri di accertamento e a un cittadino che, nella sua capacità contributiva, vuol essere considerato unitariamente. E lo sanno le Regioni, alle quali nessuno impedirebbe oggi di istituire un'imposta sul patrimonio: ma si guardano bene dal farlo!

Il federalismo fiscale non può prescindere da una riconsiderazione dell'intero sistema tributario, della quale non esiste nessun segno, se non qualche ulteriore guasto a causa della crisi economica. Allora si rimettano le cose in ordine, rispettando le priorità e le compatibilità, perché solo così si potranno valutare i profili qualitativi e quantitativi, da tutti invocati, della finanza locale.

**VERSO IL RIASSETTO**

Il progetto non può prescindere dalla riconsiderazione dell'intero sistema fiscale

**IL PERCORSO**

Necessario rispettare compatibilità e priorità prima di incidere sulla finanza locale