IL SOLE 24 ORE - 12 FEBBRAIO 2007

# Le due strade del federalismo

*di Massimo Bordignon e Alberto Zanardi*

Lo sblocco dell'autonomia tributaria di Regioni ed Enti locali e la parziale revisione del Patto di stabilità previsti dalla Finanziaria hanno offerto un primo assaggio del federalismo fiscale, dopo cinque anni ancora inattuato. Questa è una questione seria, perché la Costituzione - modificata cinque anni fa - e comunque già entrata in vigore e la mancanza di chiarezza su chi deve occuparsi di che cosa, e con quali risorse, ha creato non poche difficoltà alla normale attività legislativa, come testimonia l'esplosione del contenzioso tra Stato e Regioni.

Ora il Governo sembra orientato a intervenire con decisione. E' di pochi giorni fa l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del Ddl Amato-Lanzillotta sul Codice delle autonomie, che agisce sulla struttura e sulle funzioni amministrative degli Enti locali in attuazione del Titolo V. Mentre il ministro dell'Economia, Tommaso Padoa-Schioppa, ha annunciato a breve il Ddl relativo all'articolo n. 9 della Costituzione, il cosiddetto federalismo fiscale, cioè il sistema di finanziamento, in termini di tributi e trasferimenti perequativi, che dovrebbe sostenere il decentramento delle funzioni.

Tutte buone notizie, dunque. Senonché è opportuno che, contrariamente al detto biblico, in questo caso la mano sinistra sappia molto bene quello che fa la destra, o si rischia qualche pasticcio. Fuor di metafora, bisogna essere consapevoli che l'interpretazione che si vorrà dare delle funzioni amministrative da attribuire agli Enti locali a seguito della legge delega giyà presentata non potrà non avere riflessi anche su quella in corso di elaborazione, cioè sul modo con cui queste funzioni devono essere finanziate. Inoltre, non tutti i sistemi di finanziamento sono altrettanto desiderabili.

In particolare, il Ddl Amato-Lanzillotta prevede, tra l'altro, che il Governo adotti uno o più decreti legislativi per individuare le funzioni amministrative fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Il problema è che tutte queste funzioni esecutive corrispondono a materie su cui i poteri legislativi sono invece assegnati allo Stato e alle Regioni. Naturalmente, il confine tra poteri legislativi e esecutivi su una stessa materia può essere difficile da tracciare a priori: ma non c'è dubbio che il potere normativo preceda il potere esecutivo e ne fondi l'azione.

Ora ci sono modi diversi con cui il Governo potrebbe affrontare la questione dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali. Potrebbe, per esempio, limitarsi a elencare le aree di intervento pubblico che devono essere svolte a un certo livello di governo (il Comune, la
Provincia, ecc. ),. indipendentemente da quello che chi fa le leggi di settore possa decidere in merito. In alternativa, e più in linea con la tradizione giuridica italiana, la legge statale potrebbe definire in dettaglio molto maggiore quelle funzioni.

Questi due approcci hanno conseguenze ben diverse sul piano delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni e altri Enti locali. Soprattutto per quelle funzioni fondamentali per le quali le Regioni hanno poteri legislativi. Se si adottasse il secondo approccio si rischierebbe un nonsense finanziario: per le funzioni specificate dallo Stato questo garantirebbe direttamente i fondi a Comuni e Province, ma poi le Regioni potrebbero intervenire legislativamente e imporre altri

obblighi agli Enti locali sempre sulle stesse funzioni. Che succede se una nuova legge regionale impone esigenze di spesa maggiori per i propri Comuni? Il nuovo sistema di finanziamento degli Enti locali automaticamente accrescerà le risorse statali per quei Comuni? Con quali effetti sugli incentivi delle Regioni a comportamenti finanziari responsabili? E se invece il finanziamento non si aggiusta, come fanno i Comuni a garantire i servizi aggiuntivi decisi dalla legge regionale?

Per le materie di competenza legislativa regionale, è dunque preferibile la prima interpretazione. La legge statale si limita a individuare in termini generali le funzioni amministrative assegnate agli Enti locali e attribuisce alla Regione le corrispondenti risorse finanziarie. La Regione formula la legislazione di dettaglio e provvede poi a ripartire le risorse finanziarie tra gli Enti locali. Naturalmente, questo secondo scenario può dare adito a una differenziazione tra Regioni nell'organizzazione degli Enti locali molto più marcata di quella attuale. E' questa probabilmente la ragione per cui molti sembrano invece propendere per una descrizione più dettagliata delle funzioni fondamentali. Ma i sistemi federali hanno una propria logica. Soluzioni pasticciate e incoerenti tra attribuzioni di poteri e attribuzione di risorse farebbero solo male al Paese.