ANDREA MORRONE*

Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"

(30 novembre 2008)

pubblicato sul Forum di Quaderni Costituzionali

1. *Prologo*

L'approvazione del disegno di legge recante "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – Delega al governo in materia di federalismo fiscale" apre una nuova fase nella difficile transizione cominciata con l'approvazione della riforma costituzionale del titolo V. Il "progetto Calderoli" (dal nome del Ministro che, più di tutti, ne è stato il regista), in realtà, è solo l'ultimo di una serie di atti di un dibattito lungo e, finora, inconcludente. Esso segue i lavori dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale istituita nella XIV legislatura (che, però, non si tradussero in un articolato) nonché, soprattutto, il progetto approvato dal governo Prodi in quella successiva (senza, però, che il Parlamento avesse il tempo di pronunciarsi per lo scioglimento anticipato). Proprio quest'ultimo testo ha costituito la principale fonte di ispirazione del "progetto Calderoli", almeno per quelle parti sulle quali si era manifestata una certa convergenza tra stato, regioni e autonomie locali. Alle spalle del progetto vi è pure l'iniziativa della regione Lombardia di attuazione dell'art. 119 Cost.: l'articolato presentato se, da un lato, per i suoi contenuti molto spinti sul piano del riparto delle risorse, ha suscitato più critiche che consensi, dall'altro, ha avuto l'indubbio merito di accelerare la ricerca di una soluzione più equilibrata.

2. *Un progetto largamente condiviso: ma è proprio così?*

Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 3 ottobre 2008, e presentato alle camere per l'avvio dei lavori parlamentari (A.S. n. 1117). Modificato più volte (si contano almeno quattro testi), specie in relazione alle richieste formulate da regioni e autonomie locali, il testo ha ottenuto alla fine un consenso pressoché unanime: certamente da parte di tutte le autonomie e le associazioni rappresentative, ma pure da molti esponenti del maggiore partito di opposizione. Dietro questo largo favore vi sono ragioni plurime: non solo la generale e diffusa opinione circa la necessità, non più rinviabile, di attuare la principale leva della riforma federale del 2001 ma, soprattutto, la consapevolezza diffusa che si tratta solo di un piano di lavoro, perché i contenuti essenziali devono essere ancora scritti.
Il rinvio delle decisioni che contano ha consentito di superare molti nodi. Le questioni che, fino a questo momento, hanno caratterizzato la discussione relativa all'attuazione del titolo V

* Ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna. E-mail: andrea.morrone@unibo.it. Il presente contributo è il risultato di una riflessione che si è articolata attraverso incontri seminariali e scritti diversi, tra cui *Verso in federalismo fiscale?*, in «Corriere giuridico», 11/2008 e *Il tempo del federalismo fiscale*, in «il Mulino», 6/2008. Il testo presente è pubblicato in www.forumcostituzionale.it

concernono: (1) l'alternativa tra un modello di federalismo fiscale unico o duplice in relazione ai due tipi di autonomia regionale ordinaria e speciale; (2) l'esigenza di dare risposte alle profonde differenze esistenti tra regioni del Nord e quelle di Centro-Sud per distribuzione di ricchezza, incidenza della spesa pubblica, efficienza dell'amministrazione e dei servizi; (3) la risoluzione dell'annosa questione relativa al rapporto tra regione e enti locali.
Decidere come costruire un sistema fiscale e finanziario su più livelli non si può senza affrontare l'annosa questione della perdurante attualità della specialità, specie se si riflette sul fatto che nelle tre regioni di confine e nelle due isole maggiori il rapporto tra entrate e spese è assolutamente sproporzionato rispetto alle effettive esigenze e, soprattutto, rispetto ai risultati in termini di servizi al cittadino. Non è un caso che sono sempre di più i comuni che chiedono di trasmigrare nelle regioni speciali per poter usufruire di vantaggi che ritengono di non avere nelle attuali condizioni. Ma, su questo tema cruciale, il testo sceglie una scorciatoia. Le regioni ad autonomia differenziata, invocando una (quantomeno dubbia) esenzione dall'applicazione dell'art. 119 Cost. hanno, alla fine, visto confermata la loro singolarità (art. 20), dato che per essere verranno dettati principi *ad hoc*, che non preludono affatto ad una considerazione unitaria, ma aprono a ben più interessanti prospettive di maggiore autonomia fiscale e finanziaria (anche se va detto che, nell'ultima versione, si supera l'originaria, e molto controversa, attribuzione a favore specialmente della Sicilia di quote del gettito delle accise sugli olii minerali raffinati sul territorio). Per calmierare la fuga dei comuni (da regioni certamente non “povere” come il Veneto, ma meno ricche del vicino Trentino-Alto Adige), si prevede un'insopportabile privilegio, quale il diritto a ottenere risorse supplementari, per il solo fatto che alcuni enti si trovano in “prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale” (art. 14, lett. c).
Il secondo e il terzo problema restano, invece, completamente irrisolti. In relazione al dualismo regioni-enti locali il disegno di legge decide di non decidere: piuttosto, come si dirà, sembra marginalizzare il ruolo della regione, anziché valorizzarne la funzione (essenziale) di ente di governo del sistema regionale e locale, attraverso poteri di coordinamento fiscale e finanziario. Quanto al tema Nord-Sud, nella ricerca di una acrobatica mediazione tra la domanda di mantenere nei territori il gettito delle imposte più rilevanti (proveniente in specie dalle regioni settentrionali) e quella che invoca una maggiore eguaglianza nella distribuzione delle risorse e, quindi, nelle *chances* di sviluppo (propria delle regioni del meridione), il testo non indica chiaramente nessuna traiettoria decisiva, almeno nel senso della piena valorizzazione dell'autonomia e della responsabilità degli enti territoriali.
La conferma più evidente (oltre a quello che si verrà dicendo) sta nel riconoscimento – non nel disegno di legge, ma in un decreto-legge approvato *a latere* – di alcuni vantaggi concreti e immediati, che sono stati concessi proprio per placare un'irresistibile *auri sacra fames.* Ciò ha reso meno amaro dire sì al federalismo fiscale. Le regioni, infatti, hanno ricevuto un incremento consistente del fondo sanitario, pari a 434 milioni di euro, per la copertura dell'abolizione dei ticket sanitari di 10 euro sulle ricette relative a prestazioni specialistiche (art. 1, c. 5, d.l. n. 154 del 2008, che modifica l'art. 61, c. 19, della manovra finanziaria stabilita con d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, che, invece, voleva contenerne i costi). I comuni, invece, si sono visti assicurare un parziale risarcimento per il danno subito dalla decisione del governo Berlusconi di tagliare l'imposta comunale sugli immobili in relazione alla prima casa, mediante l'erogazione di una quota (complessiva e da ripartire in sede di conferenza Stato-città e autonomie locali) di 260 milioni di euro “a titolo di erogazione contabile pregressa” (art. 2, d.l. n. 154 del 2008). Un trattamento speciale hanno poi avuto Roma e Catania (rispettivamente

500+500 e 140 milioni di euro: delibera Cipe del 30 settembre 2008 e art. 5, d.l. n. 154 del 2008), giustificati per l'esigenza di provvedere a ripianare (almeno in parte) il dissesto finanziario causato da anni di dissennata amministrazione (che non a caso, e legittimamente, hanno suscitato non poche critiche, tra cui quella recisa del presidente Formigoni).
L'entusiasmo e i toni vittoriosi dei principali protagonisti vanno, dunque, molto ridimensionati. Occorre, piuttosto, collocare il progetto sul piano delle possibilità consentite da un processo politico ancora lungo, complesso e, soprattutto, incerto. La stessa decisione di ricorrere al procedimento della delega, anziché alla strada maestra di una legge organica, è significativa e, nella migliore delle ipotesi, prefigura il lavoro di un'intera legislatura. Il disegno di legge delega, una volta approvato, lascia al governo 24 mesi per varare i decreti legislativi di attuazione (nonostante le regioni avessero chiesto un tempo più breve di soli 12 mesi). L'*iter* di approvazione – e di correzione dei decreti emanati – da parte del governo è scandito da passaggi molteplici e complessi (art. 2, c. 3): la proposta spetta congiuntamente al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro per le riforme e per il federalismo, al Ministro per la semplificazione normativa, al Ministro per i rapporti con le regioni e a quello per le politiche europee; sulla proposta deve essere acquisito il "concerto" con il Ministro dell'interno e degli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto dei decreti legislativi; gli schemi di decreto così formulati dovranno passare per il vaglio di regioni e enti locali, essendo previsto il raggiungimento di un'intesa tra stato e autonomie in sede di Conferenza unificata; è poi stabilito un passaggio parlamentare meramente formale per acquisire il parere delle competenti commissioni di Camera e Senato, entro trenta giorni dalla trasmissione; infine, l'approvazione definitiva dei decreti legislativi da parte del consiglio dei ministri, decorso inutilmente tale ultimo termine. Le autonomie sono, peraltro, riuscite a inserire nel testo l'esplicita previsione che il governo deve assicurare, nella predisposizione dei decreti legislativi, "piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e nella definizione dei fabbisogni standard" (art. 2, c. 3-bis). A quest'ultimo scopo, è anche prevista la costituzione di una commissione paritetica in funzione di elaborazione di dati e informazioni utili (art. 3). Ma, ancora una volta, il grande escluso è il parlamento. Così come solo una impropria e antistorica concezione federalista, diretta a parificare lo stato al più piccolo dei comuni, può condurre alla volontà di marginalizzare oltre ogni misura il ruolo del primo a tutto vantaggio delle autonomie (dei 10 rappresentanti, infatti, allo stato ne spettano 2 contro gli 8 di regioni e enti locali, tanto che è lecito dubitare sulla natura veramente "paritetica" dell'organo).
I tempi di attuazione della delega dipenderanno anche da quelli di approvazione della legge di delegazione. L'importanza della materia e la funzione della legge (destinata a stabilire i principi di coordinamento del sistema nazionale delle relazioni fiscali e finanziarie) esigerebbero una piena e ampia discussione. Una strada, questa, che implica la possibilità, necessaria a parere di chi scrive, di una maggiore puntualizzazione e ovviamente anche di una riscrittura di molti contenuti del progetto. Ma, si sa, in questi casi l'ultima parola verrà dai rapporti di forza politici. Se il governo dovesse optare per una corsia accelerata, quale il collegamento del disegno di legge sul federalismo fiscale alla manovra finanziaria di fine anno, puntando, quindi, ad una approvazione con voto di fiducia, il ruolo del Parlamento verrebbe ridotto a poca cosa, se non proprio svuotato. E' abbastanza ovvio, inoltre, che il passaggio parlamentare non può neppure ritenersi surrogato dall'intervento successivo delle autonomie regionali e locali, dato che proprio il valore che l'art. 119 Cost. assegna ai principi di coordinamento finanziario non può che

implicare un coinvolgimento effettivo dell'organo di rappresentanza e di garanzia degli interessi nazionali. Il Partito democratico ha, per questo, proposto l'istituzione di una commissione parlamentare bicamerale con funzioni redigenti, ma l'idea è stata subito respinta dal Ministro Calderoli, perché "un'inutile doppione peraltro costoso", esistendo già – anche se non svolge alcuna funzione in questo ambito – la commissione bicamerale per le questioni regionali (che pure la legge cost. n. 3 del 2001 prevedeva di integrare con rappresentanti di regioni e enti locali, ma ciò non è mai avvenuto).

3. *I dubbi di legittimità. Il testo, tra obiettivi condivisibili e difficili equilibrismi.*

Contro la legge delega sono stati mossi, da parte dei più critici, alcuni rilievi diretti a contestarne la legittimità. Due le critiche principali: la delega sarebbe priva di principi e, quindi, sostanzialmente in bianco; il progetto non è di attuazione dell'art. 119 Cost., ma in molti punti in sostanziale violazione dei principi contenuti in quella disposizione (vedi in proposito gli interventi di T. Groppi, Cerulli Irelli all'indagine conoscitiva presso il Senato del 10 novembre 2008; nonché F. Bassanini e il gruppo di Astrid, nel documento dal titolo *Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale: la proposta di Astrid*, in www.astrid.eu). In relazione alla prima questione, salvo approfondire in relazione ai singoli punti, può osservarsi che i principi, ancorché di difficile lettura sistematica, non mancano: dalla delega è possibile estrarre un certo disegno di quelle che saranno le direttrici del modello. Dal punto di vista costituzionale, occorre ricordare non solo la limitatissima efficacia del controllo su leggi di delegazione (il che non esclude che la Corte costituzionale possa cambiare avviso), ma anche l'ammissibilità in generale di leggi delega in materie di competenza regionale (pacifica per la Corte costituzionale: sent. n. 259 del 1993, 303 del 2003, 205 del 2005), nonché il fatto che in assenza di principi il legislatore delegato e l'interprete devono comunque fare riferimento ai principi vigenti. In relazione alla seconda, è sufficiente dire in questo momento che, salvo qualche soluzione sospetta, sia per l'ampiezza del quadro costituzionale di riferimento, sia per la latitudine delle soluzioni attuative, non pare facile ritenere il progetto in palese violazione della Costituzione. In ogni caso, pare difficile ipotizzare, alla fine di un percorso lungo e complesso, che il primo strumento di attuazione non solo dell'art. 119 Cost., ma dell'intera riforma del titolo V (se si esclude la legge n. 131 del 2003), possa essere dichiarato illegittimo *tout court* dalla Corte costituzionale, senza un'attenta valutazione, prima ancora che dei suoi contenuti prescrittivi, delle conseguenze politico-costituzionali che potrebbero derivare dall'annullamento di una legge approvata dal Parlamento magari con quello stesso larghissimo consenso delle autonomie, che ha portato al varo del suo progetto preliminare.
Per comprendere le strutture portanti del modello di federalismo fiscale delineato nel progetto è necessario partire dalle norme che ne esprimono la filosofia complessiva. L'obiettivo manifesto è quello di costruire il rapporto tra risorse finanziarie (destinate ai bilanci regionali e locali) e spese superando gradualmente il criterio della spesa storica (che non consente alcun controllo, imponendo solo il ripiano statale a piè di lista di ogni maggior costo), con quello dei costi standard (che assegnerebbe alle autonomie direttamente la responsabilità delle decisioni circa il rapporto tra risorse disponibili e spesa: cfr. artt. 1, 2, c. 2, lett. c). In questo modo, si legge, si potranno assicurare i principi di responsabilità, effettività e trasparenza "del controllo democratico nei confronti degli eletti". Non si tratta di una novità. Molti interpreti e dettagliate

ricerca hanno sottolineato l'esigenza di regolare il passaggio dall'attuale finanza decentrata di tipo derivato a un sistema fiscale e finanziario autonomo e responsabile proprio superando progressivamente la forza onnivora del criterio della spesa storica. I costi standard, però, costituiscono una vera incognita: non solo perché il disegno di legge delega rimette ai decreti delegati il compito di darvi forma, ma anche perché sul valore dello "standard" si gioca l'esito del federalismo fiscale. Più è alto, maggiori dovranno essere le risorse (e le strutture amministrative e il personale) che dovranno fluire dal centro alle periferie, ma minore sarà il risultato in termini di politiche di bilancio autonome sul versante delle entrate (innanzitutto mediante la leva fiscale) e su quello della razionalizzazione della spesa. Il punto centrale è soprattutto questo: stabilire il costo standard è solo una scelta formale o implica un giudizio anche sull'appropriatezza dei servizi?
Quello dei costi standard non è il solo obiettivo. E' collegato ad altre concorrenti finalità: la riduzione e il controllo della spesa pubblica; la riduzione della pressione fiscale; la semplificazione del quadro organizzativo dell'amministrazione pubblica (art. 2 e art. 21). Se, in relazione al primo, evidenti sono le implicazioni reciproche e le connessioni con i vincoli del patto di stabilità europeo, più complicato sarà realizzare contemporaneamente gli altri due obiettivi. Il contenimento della pressione fiscale porta con sé una minore disponibilità di risorse finanziarie, rese ancora più limitate dalla necessaria e opportuna previsione del divieto di doppia imposizione (ancorché limitata al solo medesimo presupposto d'imposta e non anche alla medesima base imponibile: art. 2, c. 2, lett. g). In concreto, ciò significherà trovare un difficile punto di equilibrio tra l'obiettivo di ridurre le imposte – uno dei punti programmatici "vincenti" del governo Berlusconi – e quello di assegnare alle autonomie un credibile spazio per esercitare una piena potestà impositiva. Su questo punto i segnali sono poco confortanti: il testo della delega limita al massimo la potestà impositiva di regioni e enti locali, incentrando il sistema di finanziamento della spesa su trasferimenti, compartecipazioni e sulla perequazione (su fonti di entrata essenzialmente derivate quindi). L'obiettivo della semplificazione rappresenta una vera incognita, specie alla luce dell'esperienza più recente: a partire dalle "leggi Bassanini", passando per il varo della riforma del titolo V, tutti gli indicatori segnalano la tendenza, finora non reversibile, alla moltiplicazione delle strutture e alla lievitazione della spesa. Retorica, a tal proposito, appare la previsione che con il federalismo fiscale passino, dallo stato alle regioni e agli enti locali, anche gli uffici e il personale preposto ai comparti interessati dalla riforma. Piuttosto, una simile previsione, se presa sul serio, implica la risoluzione dell'annoso problema della regionalizzazione di uffici e personale: difficile in ragione delle sicure resistenze, diversamente motivate, di ministeri, regioni e enti locali da un lato, sindacati confederali e dipendenti pubblici dall'altro. Non c'è dubbio, tuttavia, che il contenimento dei costi (complessivi e, in specie, statali) si misura proprio su un programma di graduale, effettivo e generale trasferimento a regioni e enti locali di risorse umane e materiali.

4. *Le fonti di finanziamento del federalismo fiscale e i principi dell'art. 119 Cost.*

Nel quadro di questi obiettivi, il disegno di legge delega disciplina il sistema di finanziamento distinguendo sia tra enti eterogenei (regioni e enti locali), sia tra enti omogenei (una disciplina particolare è prevista, come anticipato, per le regioni speciali, nonché per le future città metropolitane e per Roma, come capitale della Repubblica: artt. 20, 12 e 13). Per comprendere le

scelte del progetto è bene ricordare quanto dice in proposito l'art. 119 Cost., anche al fine di stabilire il grado di coerenza tra l'uno e l'altro. La “costituzione finanziaria” di regioni e enti locali poggia su una decisione di sistema, la legge di coordinamento nazionale, e su un triplice ordine di fonti di finanziamento, i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, le quote derivanti da un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Secondo la Costituzione le risorse derivanti da tali fonti “consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. La tesi preferibile legge in questa norma un principio di congruità-sufficienza tra entrate e spese (riferito al complesso delle spese), considerate in relazione a tutte le competenze che gli artt. 117 e 118 Cost. assegnano a regioni e enti locali, in relazione all'esercizio “normale” delle stesse, calcolato mediante un criterio medio o standard (escluse, quindi, le spese eccedenti tale misura). E' importante notare, altresì, che l'art. 117, c. 2, lett. m) assegna allo stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (i “lep”): con la conseguenza che spetta a regioni e enti locali, nella misura in cui quelle prestazioni si riferiscono a materie di propria competenza, provvedere alla relativa copertura. In questo modo, le tre fonti di entrata costituiscono gli strumenti ordinari di finanziamento delle autonomie; mentre costituiscono mezzi straordinari quelli che lo stesso art. 119 contempla al quinto comma, quando parla di “risorse aggiuntive” e “interventi speciali” che lo stato destina (anche con vincolo di scopo) a determinati enti e per fini specifici (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni), comunque ulteriori e distinti dalle risorse ordinarie (così esige anche la Corte costituzionale: sentt. nn. 16 e 49 del 2004). Questo sistema poggia sulla legge di coordinamento: l'art. 119 Cost. parla di “principi”, mentre l'art. 117, c. 3, Cost., configura il coordinamento come materia di legislazione concorrente. La conseguenza è che i principi di coordinamento devono ordinare il sistema fiscale e finanziario nazionale, ossia il quadro di riferimento generale dei sistemi statale, regionali e locali, mediante una decisione partecipata ma non paritaria, che lasci spazio anche alle regioni di stabilire forme di coordinamento interne al sistema locale.

Rispetto a questo orizzonte programmatico, il disegno di legge delega opera una scelta per certi versi riduttiva e per altri troppo indulgente. Innanzitutto manca qualsiasi riferimento al coordinamento del sistema nazionale (e fiscale e finanziario) così come prefigurato dall'art. 119 Cost. La legge delega, infatti, opera essenzialmente a legislazione vigente e, per quanto concerne le entrate, nel quadro dell'ordinamento tributario statale, che non si prevede di modificare significativamente (come dimostra lo spazio ridottissimo lasciato alla potestà impositiva regionale e locale). Né vi è traccia di un raccordo tra i principi del federalismo fiscale e lo strumento ordinario di politica economica, la legge finanziaria (come, sia pure genericamente, stabiliva il testo del governo Prodi). Un intervento riformista autentico, invero, richiederebbe proprio di collegare a quest'ultima legge la decisione sulla distribuzione delle risorse tra livelli di governo: e, ciò, proprio nel quadro di un disegno di riordino complessivo del processo di bilancio (della Repubblica), pure da molti auspicato e più volte discusso negli ultimi anni.

Quanto alle fonti di entrata il testo di legge delega – sostanzialmente in linea con quanto prevedeva il “progetto Prodi” – opera una scelta di carattere divisivo. Anziché riferire le fonti di finanziamento a tutte le funzioni, le ordina selettivamente in ragione del tipo di spesa. Per le regioni, in particolare, le risorse vengono distribuite a seconda che si tratti di spese relative ai

livelli essenziali delle prestazioni (i “lep”) concernenti, in particolare, i settori dell'assistenza, dell'istruzione e della sanità e, probabilmente, del trasporto pubblico locale; nonché di spese non riconducibili ai “lep” (art. 6).
Le spese relative ai “lep” sono finanziate con il gettito (valutato ad aliquota e base imponibile uniformi) di tributi individuati in base al principio di correlazione tra il tributo stesso e il servizio erogato e, cioè, da (1) una riserva di aliquota o un'addizionale sull'IRPEF (2) dalla compartecipazione regionale all'IVA (3) da quote specifiche del fondo perequativo (4) e, in via transitoria, anche con il gettito derivante dall'IRAP fino alla data di sostituzione con altri tributi (art. 6, c. 1, lett. d). Mentre per i “lep” la spesa è determinata in base ai costi standard fissati dalla legge statale “in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale” (lett. b), per il trasporto pubblico locale “si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard” (lett. c). La norma impone, espressamente per i “lep”, “il finanziamento integrale in ciascuna regione”; in ogni caso è prevista la soppressione dei trasferimenti erariali in essere (art. 6, c. 1, lett. f). Importante è che le aliquote e la compartecipazione (quelle di cui ai punti 1 e 2) sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai “lep” “in almeno una regione” (art. 6, c. 1, lett. g).
Si tratta di una norma molto ambigua. Il testo originariamente riferiva il pieno finanziamento in almeno tre regioni, ma questa ipotesi è stata poi abbandonata (in quanto soluzione destinata a conferire risorse in eccesso rispetto al necessario). L'ultima formulazione dovrebbe portare a scegliere la regione di riferimento in quella con il migliore rapporto tra spese e entrate (derivanti da tributi propri e gettito Irap). Del resto la norma prevede che “nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo”. Ma è solo una possibilità. In ogni caso la scelta dipende da molte incognite. Prima fra tutte quella relativa al computo del fabbisogno in base ai costi standard. E poi: quali “lep”? Solo sanità, assistenza e istruzione? E il trasporto locale? E le altre funzioni regionali? In ogni caso saranno necessarie conoscenze fondate su dati sicuri e criteri uniformi, ancora tutti di là dal venire...
Le spese diverse dai “lep” saranno finanziate – senza un analogo espresso vincolo di integrale copertura – dal gettito di (1) tributi propri e da (2) quote del fondo perequativo (art. 6, c. 1, lett. e), derivanti dal gettito di un nuovo tributo regionale consistente nella “aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF” (art. 6, c. 1, lett. h), ossia una percentuale dell'imposta sul reddito tale da “pareggiare esattamente” l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.
Analogo criterio è seguito per le spese degli enti locali (art. 9). Il *discrimen* è in base alla riconducibilità dei costi alle “funzioni fondamentali” (art. 117, c. 2, lett. p). Per il finanziamento “integrale” in base al “fabbisogno standard” di queste ultime (e dei “lep” eventualmente implicati da esse) si provvede mediante: (1) tributi propri (2) compartecipazioni al gettito di tributi erariali (l'art. 10, c. 1, lett. b parla di compartecipazione e di addizionale all'IRPEF, manovrabile dai comuni a seconda della dimensione demografica) e compartecipazioni al gettito di tributi regionali (3) addizionali a tali tributi (4) quote del fondo perequativo (art. 9 c. 1, lett. b). Per le altre funzioni locali si provvede mediante (1) tributi propri (2) e il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale. Il nodo da sciogliere, in tal caso, riguarda proprio l'oggetto, ossia la previa individuazione delle funzioni fondamentali, in attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. p), che, almeno finora è rimasta sulla carta. Anche in assenza di una legge sulle autonomie (dopo il fallito tentativo di varare nella scorsa legislatura un codice), non può ritenersi comunque sufficiente

l'attuale legislazione (d.lgs. n. 267 del 2000), in mancanza cioè di una decisione che specifichi la linea tra fondamentali e non nelle funzioni locali (senza dimenticare che l'art. 118 Cost. parla anche di “funzioni proprie”, di funzioni “attribuite” o “conferite” con legge, anche regionale).
Tanto per le regioni, quanto per gli enti locali un regime a parte viene stabilito per le spese finanziate con le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost.: in questi vi rientrano non solo i contributi speciali a carico del bilancio dello stato, ma anche finanziamenti europei (tra cui i fondi europei per lo sviluppo), e specifici cofinanziamenti nazionali (art. 14). Norme *ad hoc*, inoltre, sono dettate per il patrimonio regionale e locale (art. 16).

5. *Le risorse per le autonomie, tra tributi propri (pochi) e perequazione (molta).*

Sull'autonomia tributaria non v'è né una rivoluzione in essere né una promessa di rivoluzione. Tutto si risolve tramite un rassicurante rinvio all'ordinamento vigente. Il progetto separa il regime regionale e quello locale, senza prevedere forme di raccordo e di coordinamento regionale della fiscalità locale. I “tributi delle regioni” costituiscono una categoria eterogenea (priva di valore scientifico, essendo meramente descrittiva). Comprendono: (1) i tributi “derivati”, istituiti con legge statale, il cui gettito è assegnato alle regioni (le relative modalità di attribuzione sono definite in conformità al principio di territorialità: a seconda dei casi, in base al luogo del consumo, di localizzazione dei cespiti per i tributi sul patrimonio, di prestazione del lavoro, di residenza); (2) le aliquote riservate alle regioni su basi imponibili erariali; (3) i tributi autenticamente propri, in quanto istituiti dalle regioni su presupposti non assoggettati già a imposizione statale (art. 5). Molto marginale resta, quindi, il potere impositivo regionale: quella dei “tributi propri” è una categoria affidata interamente, ma improvvidamente (specie se raffrontata alla giurisprudenza costituzionale che esige principi di coordinamento del sistema fiscale della Repubblica: sent. n. 37 del 2004), alle scelte regionali, se si esclude – l'unico principio fiscale espressamente enunciato, un po' troppo poco... – il divieto di doppia imposizione (quanto ai presupposti d'imposta). Uno spazio degno di rilievo è, invece, lasciato in ordine alla manovrabilità delle prime due categorie di “tributo regionale” (non solo per le aliquote, ma anche in ordine a esenzioni, detrazioni, deduzioni e agevolazioni). Invero, anche in questo caso, i margini effettivi dipenderanno dal modo in cui sarà data attuazione alla clausola di salvaguardia circa gli “elementi strutturali dei tributi stessi” (riservati allo stato), e all'esigenza di “coerenza con il principio di semplificazione” (art. 5, c. 1, lett. c).
Anche nell'ambito della fiscalità locale si continua a operare con gli strumenti tradizionali ben noti al nostro ordinamento. L'art. 10 prevede (1) “tributi propri” comunali e provinciali, istituti con legge statale che ne determina presupposti, soggetti passivi, basi imponibili e aliquote valide su tutto il territorio nazionale, o in sostituzione o trasformazione dei tributi esistenti, o mediante attribuzione di tributi o parte di tributi già erariali; (2) l'imposta sugli autoveicoli, che deve essere razionalizzata per assicurare “una adeguata autonomia impositiva” alle province; (3) uno specifico tributo di scopo comunale e provinciale, tutto da costruire, anche quanto agli obiettivi (si parla genericamente di fini, eventi o opere particolari relativi alle loro funzioni). Qui siamo nell'ambito di “tributi locali” disciplinati con legge statale. A questi devono essere aggiunti (4) i tributi locali istituti con legge delle regioni; nonché (5) le tariffe per prestazioni e servizi offerti a richiesta dei cittadini, direttamente indicate dagli enti locali. Gli autentici spazi dell'autonomia

tributaria locale si esercitano, come espressamente dice la norma, nel potere di manovrare le aliquote di tutti i tributi attribuiti dalle leggi statali e regionali nonché di introdurre agevolazioni. Come si vede siamo alla mera fotografia dell'esistente, con l'aggiunta di un limitatissimo potere istitutivo regionale, del resto scontato alla luce del dibattito e della giurisprudenza costituzionale. Piuttosto, anche qui, salvo il divieto di doppia imposizione, non v'è nessun coordinamento nazionale, né è prefigurato un ruolo della regione in funzione di governo del sistema fiscale e finanziario locale.

Una conferma si ha pure nel modello di perequazione: per questa, in particolare, vengono dettate regole che si presentano per molti versi in divergenza dal modello costituzionale, che contempla un fondo statale per la perequazione ordinaria. Lo schema, invece, affida ai decreti delegati la istituzione di tre fondi: un fondo perequativo per le regioni (art. 7), due fondi perequativi per comuni e province nel bilancio regionale (art. 11).

Il fondo regionale (art. 7) è alimentato dal gettito prodotto (1) da una compartecipazione all'Iva (quella assegnata per le spese relative ai “lep”) e (2) da una quota dell'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef (per le spese diverse dai “lep”). Ciò significa che finanzieranno il fondo regionale sia lo stato (con la compartecipazione all'Iva), sia le regioni (con percentuali dell'addizionale all'Irpef). Il fondo resta statale (in conformità alle norme costituzionale), ma la perequazione è propriamente centralizzata (e in questo senso “verticale” e non “orizzontale”) in quanto la distribuzione avviene a livello statale, ma al fondo partecipano direttamente anche le regioni, con quote tratte da entrate proprie (per cui c'è anche una perequazione orizzontale indiretta). Questo mix è la risultante del braccio di ferro tra le regioni e si giustificherebbe in quella che qualcuno ha definito una ragione di “estetica costituzionale”: le ragioni che danno risorse pretendono che ciò si veda, quelle che ricevono la perequazione, invece, che ciò non si sappia.

Con riferimento alla distribuzione delle quote perequative, il testo stabilisce alcuni limitati criteri. Innanzitutto la perequazione non deve livellare ma “ridurre adeguatamente le differenze” (non avrebbe senso altrimenti la perequazione) secondo capacità fiscale per abitante. Si aggiunge, per la verità in maniera non chiarissima, che la perequazione da un lato non deve alterare l'ordine tra le regioni (ossia le differenze), ma dall'altro neppure “impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale” (art. 7, lett. b). Per il resto le quote del fondo perequativo sono diversamente disciplinate a seconda che sia dirette o meno alla copertura dei costi relativi sia ai “lep”. Nel primo caso la quota tiene conto della differenza tra fabbisogno e entrate derivanti da tributi regionali destinati ai “lep”, esclude le variazioni di gettito derivanti da tributi propri (effettivamente tali: che altro significa l'espressione “con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria”? Ma se così è, evidentemente, si pone un' ipoteca pesante sull'esercizio della leva fiscale regionale), nonché dai risultati conseguenti alla lotta all'evasione fiscale (con conseguente disincentivo in questo senso!). Per queste spese è ordinata “l'integrale copertura”. La norma prevede anche un beneficio per la regione assunta a parametro (art. 6), mediante la garanzia della “copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi” (art. 7, lett. d-bis). Per le altre spese, diverse dai “lep”, le quote del fondo perequativo andranno solo alle regioni con minore capacità fiscale per abitante, calcolata in base alla media nazionale per abitante relativa all'aliquota media di equilibrio dell'addizionale all'Irpef. E' in questo ambito che, non essendovi un vincolo di integrale copertura del fabbisogno, opera pienamente la perequazione in funzione non livellatrice. Così, però, anziché perequato, il livello di spesa delle

regioni sarà sostanzialmente livellato, se si considera che i costi di sanità, assistenza, trasporto pubblico locale e istruzione – da coprire integralmente – incidono per l'88-92% sul bilancio regionale.
Ancora più complessa la disciplina (art. 11) dei fondi perequativi per comuni e province (escluse, come sembra, restano le città metropolitane). I fondi sono istituti nel bilancio della regione, ma le quote sono distribuite secondo norme statali, salvo che le regioni stesse non provvedano diversamente, sulla base di proprie valutazioni della spesa locale. Ma ciò è praticamente impossibile, perché la norma stabilisce che, in ogni caso, il trasferimento delle quote dei fondi perequativi deve avvenire da parte delle regioni entro 20 giorni dal ricevimento delle risorse dallo stato (pena la sostituzione del governo nei confronti dell'amministrazione inadempiente). I fondi locali sono alimentati dai fondi erariali oggi presenti nel bilancio dello stato, sia per le spese correnti sia per quelle di investimento. Il riparto avviene considerando due indicatori: (a) il fabbisogno finanziario (calcolato come differenza tra il valore standard della spesa corrente e il gettito di tributi e entrate proprie "di applicazione generale"), (b) il fabbisogno di infrastrutture ("in coerenza" con la programmazione regionale di settore, e tenendo conto dei fondi europei a ciò destinati). I decreti delegati dovranno stabilire poi i criteri per il calcolo della spesa standardizzata (la legge delega fissa solo criteri di massima: cfr. art. 11, lett. d), e del computo delle entrate (limitate ai "tributi propri valutati ad aliquota standard").
Per rendere effettivo il principio di responsabilità nelle politiche di bilancio regionale e locale il disegno di legge prevede opportune ma del tutto generiche misure premiali e sanzionatorie, che possono arrivare anche all'ineleggibilità per gli amministratori degli enti locali, per i quali sia stato dichiarato il dissesto finanziario (art. 15). L'esempio dei fondi per Catania, però, non lascia ben sperare...

6. *Aspettiamo Godot?*

Molte scelte, quelle che più contano, sono rinviate al momento di scrivere i decreti delegati. Solo allora, disponendo di tutte le informazioni e dei dati necessari oggi, però, inesistenti (nel senso di dati condivisi e uniformi), si potrà quantificare il costo complessivo del federalismo fiscale e distribuire, conseguentemente, le risorse. Lo schema della delega pecca, in molti punti, di generalità e di genericità. Non mancano alcuni nodi altamente problematici, che pongono una serie di incognite sulla possibilità stessa di implementare questo disegno. Il cuore della disciplina, come visto, è la determinazione dei costi standard e del parametro rispetto al quale traguardarli. Qui occorre uscire allo scoperto, scegliendo se riferire il livello standard al "costo" oppure al "fabbisogno", l'uno, concetto essenzialmente formale e neutro, l'altro, valore sostanziale che esige una ben più problematica valutazione delle spese in termini di adeguatezza del servizio o delle prestazioni rese. Con riferimento alle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (i "lep"), il progetto si limita a stabilire che le aliquote di tributi e compartecipazioni destinati al loro finanziamento siano determinati "al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno... in almeno una regione" (art. 6, c. 1, lett. g). Il testo, ancora una volta, decide di non decidere. Ma non è una scelta facile e tutta politica: il *quantum* di risorse destinate a confluire nei bilanci regionali sarà differente a seconda del tipo prescelto (lombardo, emiliano, toscano, ecc.). Se il modello sarà, come sembra dalle indicazioni desumibili dal testo, la regione con il miglior rapporto tra spese pubbliche e entrate tributarie (e, quindi, la

Lombardia), si avrà che tutte le regioni, specialmente quelle del Sud (ad eccezione forse di Emilia-Romagna e Toscana), riceveranno più di quanto oggi dispongono (anche se solo in parte, per cronica e diffusa inefficienza, si traduce in servizi adeguati per il cittadino). Non minori altri dubbi. Innanzitutto sui tempi di passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard. Mentre per le materie diverse dai “lep” ciò deve avvenire in cinque anni, per i “lep”, che comprendono i settori di spesa più onerosi si parla troppo genericamente di “un periodo di tempo sostenibile” (art. 17, c. 1, lett. b, c). Un'identica previsione è disposta per le spese degli enti locali, con l'aggiunta di una ingiustificata norma di *favor* che, fino all'individuazione delle funzioni fondamentali, computa il fabbisogno di comuni e province considerando forfettariamente l'80% delle funzioni come fondamentali e il 20% non fondamentali (art. 18).
Anche la previsione, in funzione di garanzia, circa l'equivalenza, per il complesso delle regioni, tra la somma del gettito delle nuove entrate regionali e gli stanziamenti oggi esistenti nel bilancio statale ivi compresi i costi per personale e di funzionamento, si rivela, a seconda di come verrà intesa, di essere un Giano bifronte: considerata come mero ossequio formale all'autonomia, essa è inutile; presa sul serio, rischia di intralciare il processo di devoluzione finanziaria. E' quantomeno dubbio, infatti, riuscire a conciliare questa previsione con l'attuazione graduale del disegno. Mentre è sicuro che una tale condizione finisce per restringere oltre misura il potere dello stato di governare la finanza pubblica nazionale (garantito, non a caso, dalla giurisprudenza costituzionale). Per queste e altre ragioni un giudizio complessivo sul progetto, che pure presenta alcuni apprezzabili tentativi di soluzione ma anche molte criticità da correggere, deve essere sospeso. Non aspettiamo Godot, però, ma passiamo veramente all'azione.