Federalismo fiscale finalmente?

di Franco Bassanini

di prossima pubblicazione su "Il Riformista"

La trasformazione in senso federale dello Stato italiano ha fatto, in questi anni, alcuni passi avanti. Ma la finanza regionale e locale è ancora in mezzo al guado. Al cosiddetto federalismo amministrativo e costituzionale non ha fatto séguito il federalismo fiscale.

La questione non è soltanto quantitativa, non concerne soltanto l'adeguamento dell'ammontare delle risorse finanziarie ai nuovi compiti e responsabilità delle istituzioni territoriali. Ancor più conta la paralisi delle innovazioni qualitative disegnate dalla riforma, ispirate ai principi del federalismo fiscale: responsabilità finanziaria degli enti territoriali, sufficienza e autonomia nel reperimento delle risorse, perequazione e solidarietà. Come e più di altre disposizioni del nuovo titolo V, l'articolo 119 della Costituzione è rimasto finora sulla carta. Eppure si tratta di una delle disposizioni meno controverse del nuovo titolo V. Non fu messa in discussione neppure dal governo Berlusconi, nella riforma costituzionale respinta dal referendum del giugno 2006.

Nella scorsa legislatura il centrosinistra, grazie al lavoro di due suoi centri di ricerca (Astrid e la Fond. Di Vittorio), aveva messo sul tavolo del Parlamento un progetto di legge delega coerente col dettato costituzionale e compatibile con gli equilibri della finanza pubblica, sostanzialmente convalidato, poi, dal rapporto della Commissione Vitaletti. Pochi giorni potevano bastare per riprendere, e aggiornare quella proposta. Si è invece voluto ripartire da zero. Per un anno si è navigato in alto mare. Un mare attraversato da tempestosi conflitti fra Governo e Regioni, fra Regioni e Comuni, fra ministeri variamente competenti. Un testo dovrebbe arrivare a giorni in Consiglio dei ministri. Ma non si sa se i conflitti sono davvero superati.

Tutto il problema nasce – pare a me – dal pervicace rifiuto di alcuni superesperti del Tesoro di prendere atto dei vincoli costituzionali e delle implicazioni del Patto di stabilità. Nell'articolo 119 i principi fondamentali del federalismo fiscale – autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà – sono declinati in disposizioni cogenti. Esse impongono di garantire a **tutti** gli enti territoriali (alle Regioni, ma – piaccia o non piaccia - **anche alle Province e ai Comun**i): 1. una provvista di risorse "autonome" sufficiente al finanziamento "integrale" delle funzioni loro attribuite, indipendentemente dalla capacità fiscale dei loro abitanti e territori; 2. un'effettiva autonomia di spesa, escludendo vincoli di

destinazione su tutte le risorse ordinarie; 3. per gli enti dotati di maggiore capacità fiscale, una provvista interamente autonoma e non derivata (e dunque formata per il 100% dai proventi dei tributi propri o delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio); esse impongono infine: 4. di provvedere mediante risorse statali aggiuntive e interventi speciali al perseguimento di obiettivi generali di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al finanziamento di interventi straordinari degli enti territoriali. Il secondo e il terzo principio valorizzano l'autonomia, l'autogoverno, la responsabilità e la trasparenza delle scelte, la competizione tra enti territoriali che è propria di qualunque sistema federale. Il primo e il quarto assicurano la coesione sociale, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e nell'accesso ai servizi essenziali, il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali, in coerenza con il modello di federalismo cooperativo e solidale che ispira la riforma del titolo V: la competizione propria del modello federale deve garantire innanzitutto pari opportunità (non c'è vera competizione fra una Ferrari e una Cinquecento!).

I vincoli del patto di stabilità impongono di evitare che l'attuazione del federalismo fiscale produca un incremento dell'indebitamento pubblico. Ma ciò rende obbligata – piaccia o non piaccia - una soluzione che muova, in prima applicazione, dalla commisurazione del quantum di risorse necessario al finanziamento delle funzioni normali degli enti territoriali sulla base della spesa storica dei medesimi, affidando a meccanismi evolutivi graduali e progressivi la redistribuzione delle risorse sulla base di standard e indicatori oggettivi dei costi dei servizi e delle prestazioni. Tale soluzione risponde a motivazioni di ordine costituzionale, perché il nuovo titolo V della Costituzione non ha modificato, nell'immediato, la ripartizione delle funzioni amministrative - e, quindi, la competenza all'erogazione di beni e servizi di utilità pubblica. è solo in futuro che, esercitando i poteri legislativi attribuiti dall'articolo 117, Regioni e Stato potranno modificare la ripartizione delle funzioni amministrative. Ma il riferimento alla spesa storica risponde anche a ragioni di equilibrio complessivo della finanza pubblica e di immediata praticabilità politica: impedire discontinuità nell'erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni; evitare tensioni sulla finanza pubblica; adottare un parametro che renda immediata l'attuazione dell'art. 119 senza ulteriori dilazioni determinate dai tempi necessari per individuare e concordare i parametri di stima dei costi.

Ripartendo da questi vincoli, e ricordando che il federalismo italiano non è solo regionale, ma anche municipale, il federalismo fiscale potrà finalmente decollare. Meglio tardi che mai….