

Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre

di Guido Rivosecchi*

1. Premessa: la “via italiana” al federalismo fiscale

Dietro le (ormai da tempo) conclamate esigenze di attuazione dell’art. 119 Cost., si confrontano diverse prospettive di ridefinizione dell’assetto delle relazioni intergovernative finanziarie, nel tentativo di contemperare l’autonomia degli enti territoriali con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in un sistema policentrico e multilivello come quello, per lo meno sulla carta, delineato dal Titolo V.

In questo quadro, è stato ben messo in rilievo come la “via italiana” al c.d. federalismo fiscale sia spesso lastricata di equivoci, secondo i quali l’attuale distribuzione delle spese e delle imposte determinerebbe un drenaggio di risorse dal Nord al Mezzogiorno, quando, in realtà, molto spesso l’analisi degli effettivi flussi finanziari smentisce questa vulgata¹, rendendo così assai più complessa la risoluzione delle tante questioni aperte, anche in rapporto alla prima parte della Costituzione e alla tutela dei diritti costituzionali².

Appare comunque indubbia la centralità dei principi di responsabilità e di autonomia finanziaria degli enti territoriali nelle forme di Stato composto, misurando le relazioni intergovernative finanziarie il concreto

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Parthenope” – grivosecchi@virgilio.it.

¹ Cfr. G. Pisauro, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italianieuropei*, n. 1/2009, pp. 73 ss.

² Cfr. C. De Fiores, *Note critiche sul federalismo fiscale* (11 febbraio 2009), in www.costituzionalismo.it.

spessore di ogni disegno autonomistico³. La prospettiva comparatistica sembra ampiamente corroborare questo assunto, sia in riferimento agli Stati federali, sia agli Stati ad ampia autonomia regionale⁴.

Sia pure con un eccesso di semplificazione, si può affermare che il federalismo fiscale finisce quindi per porsi come via intermedia tra forme di regionalismo e forme di federalismo duale o competitivo, quasi come una delle possibili forme di cooperazione nello Stato composto⁵. Per rendersene conto – anche nel caso italiano – basta leggere i rapporti redatti dalle numerose commissioni per la riforma della finanza territoriale che si sono susseguite nel corso degli anni: dalla Commissione per la riforma della finanza regionale⁶, all’Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale⁷. Non sembra si faccia mai riferimento a modelli duali o, in senso stretto, fortemente competitivi, peraltro difficilmente compatibili con la forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale.

In questo percorso verso l’attuazione dell’autonomia finanziaria, l’Italia registra un leggero ritardo (che viene invece molto spesso sovrastimato), per responsabilità non tanto imputabili alla versione originaria dell’art. 119 Cost., quanto all’interpretazione che ne è stata

³ Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L’esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Rozo Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 217 ss.

⁴ Cfr. R. Bifulco, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi – R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 1 ss., spec. pp. 7 ss.

⁵ Su cui, anche per un ampio quadro comparatistico, cfr. R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell’Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, *passim*, spec. pp. 215 ss.

⁶ Cfr. Commissione per la riforma della finanza regionale, *Relazione conclusiva*, Roma, 1994.

⁷ Cfr. Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACOFF), *Relazione sull’attività svolta*, Roma, 2005.

fornita, in quanto, già nel previgente Titolo V, tale articolo riconosceva – seppur in forme diverse da quelle attuali – l'autonomia finanziaria delle regioni. Tuttavia, la disposizione commisurava tale autonomia alle funzioni “normali” (ordinarie), che erano determinate dalla legge dello Stato. Tutto ciò finiva per innescare un circolo vizioso che faceva della finanza regionale una finanza di carattere quasi integralmente derivato, in sostanziale elusione del disposto costituzionale⁸. I trasferimenti statali, per giunta, erano vincolati rispetto ai fini, quindi in gran parte slegati dall'effettiva dimensione quantitativa e qualitativa delle funzioni allocate ai diversi livelli di governo.

Tutto questo è stato faticosamente superato nel corso degli anni, soprattutto con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56. Con questo provvedimento, sono stati soppressi gran parte dei trasferimenti dello Stato alle regioni, sostituiti da un aumento dell'addizionale sulla benzina, dell'addizionale IRPEF e da una compartecipazione al gettito dell'IVA, attraverso l'innescare di meccanismi di fiscalità regionale. Veniva in tal modo messa a disposizione di ciascuna regione una quota di risorse proporzionale all'evoluzione della base imponibile IVA e delle basi imponibili relative alle altre imposte. Nell'avviare il federalismo fiscale, il provvedimento stabiliva però un nesso tra le compartecipazioni al gettito IVA e un apposito fondo perequativo, mediante l'adozione di criteri di finanziamento e di trasferimento del gettito alle regioni legati al fabbisogno per le funzioni (con particolare riferimento alla spesa sanitaria), destinati a ridurre i differenziali tra i gettiti per abitante delle diverse regioni⁹.

⁸ Cfr., ampiamente, M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, Cedam, 1983.

⁹ Cfr. L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le regioni*, 2003, pp. 18 ss.

Si era così aperto un processo che intendeva condurre ad un consistente decentramento di quote di spesa e di tributi.

2. Il legislatore tra art. 119 Cost. e giurisprudenza costituzionale: perché partire dalle relazioni intergovernative finanziarie nell'attuazione del Titolo V

Della necessità di un sostanziale riallineamento rispetto alle forme di finanza territoriale degli Stati composti sembra essere consapevole anche il legislatore costituzionale del 2001, che, nel riformare l'art. 119 Cost., viene a costituzionalizzare innovativi principi: dalla responsabilità finanziaria degli enti territoriali, al riconoscimento della loro autonomia sul lato dell'entrata e su quello della spesa, ai principi cooperativi, solidaristici e di perequazione¹⁰. Ciascun ente territoriale è ora chiamato all'autosufficienza finanziaria attraverso tre canali: tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riscontrabili sul territorio secondo il principio della territorialità dell'imposta – principio maggiormente innovativo, sotto il profilo del federalismo fiscale – e perequazione¹¹. Le tre componenti devono coprire integralmente le spese che ciascun ente territoriale è chiamato a sostenere, secondo il fondamentale e innovativo principio del finanziamento integrale delle funzioni.

L'art. 119 Cost. appare, tra l'altro, come una delle poche disposizioni della seconda parte della Costituzione ampiamente “condivisa” dalle forze politiche – mai messa in discussione dai numerosi progetti di revisione della seconda parte della Costituzione che si sono susseguiti dal 2001 ad oggi –

¹⁰ Cfr., per tutti, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 41 ss.

¹¹ Sul punto, cfr. ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 6 ss.

ma che, delineando un modello “aperto” di finanza territoriale, è suscettibile di necessaria attuazione da parte del legislatore.

Tuttavia, per altro verso, l’approccio seguito da Governo e Parlamento potrebbe forse essere considerato discutibile, in quanto non volto ad un’organica attuazione del Titolo V, bensì alla “puntuale” attuazione dell’art. 119 Cost., salvo poi rendersi conto del nesso intercorrente, a tacer d’altro, con gli artt. 117 e 118 Cost. Si pensi soltanto al tema dell’individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., o alla disciplina delle Città metropolitane, questioni rimaste, per così dire, “in sospeso” sotto diversi profili nella legge 5 maggio 2009, n. 42 – nonostante una consistente normativa transitoria – su cui il Governo ha successivamente tentato un faticoso “recupero” presentando alla Conferenza delle regioni quattro disegni di legge, rispettivamente dedicati a funzioni fondamentali e conferimento di altre funzioni amministrative, Città metropolitane, c.d. “Carta delle autonomie” e piccoli comuni, poi, riassunti, a quanto sembra, in un unico provvedimento attualmente in fase di predisposizione.

Gli stessi “precedenti” nell’attuazione del Titolo V sembrerebbero indicare un percorso in qualche modo inverso rispetto a quello privilegiato dal quarto Governo Berlusconi, soprattutto sotto il profilo della necessaria correlazione tra funzioni e risorse. Si pensi alla XIII legislatura allorquando, nel processo di attuazione del previgente Titolo V, si è partiti dal conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, messo in moto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, al quale – soltanto in una seconda fase – hanno fatto seguito la legge 13 maggio 1999, n. 133, e il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante “Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell’articolo 10 della legge 13

maggio 1999, n. 133”. O, ancora, nella pur breve esperienza della XV legislatura, al tentativo di posporre il disegno di legge Padoa Schioppa sul federalismo fiscale al disegno di legge Amato-Lanzillotta, che interveniva, tra l’altro, sulla ridefinizione delle funzioni amministrative.

Va tuttavia ricordato che l’art. 119 Cost., sia pure in un’interpretazione strettamente connessa agli artt. 117 e 118 Cost., costituisce il terreno privilegiato per misurare l’effettivo superamento di quel “culto per l’uniformità” che, proprio a partire dalla finanza regionale e locale, ha costantemente ispirato l’attuazione del Titolo V¹².

All’autonomia finanziaria predicata per tutti i livelli di governo dall’art. 119, primo comma, Cost., corrisponde però una differenziata potestà normativa: potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., sul “sistema tributario e contabile dello Stato” e sulla “perequazione delle risorse finanziarie”), potestà concorrente regionale (art. 117, terzo comma, Cost., sull’“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”) e potestà regolamentare degli enti locali, sia pure con tutti i limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha negato che la disciplina del sistema tributario degli enti locali spetti alla potestà legislativa residuale delle regioni (cfr., ad esempio, sent. C. cost. n. 296/2003). Viene, di conseguenza, posta un’esigenza indefettibile di coordinamento da parte del legislatore, in quanto, in ragione della riserva di legge ex art. 23 Cost. – che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno le norme di “base” della prestazione – l’effettivo spazio normativo a disposizione della

¹² Cfr. C. Pinelli, *Del culto per l’uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, pp. 391 ss.

potestà regolamentare degli enti locali sarà fissato dalla legislazione statale e da quella regionale nelle materie di rispettiva competenza.

Di fronte a questa scissione tra potestà impositiva propria di ciascun livello di governo e differenziata potestà legislativa, la Corte costituzionale ha individuato nella legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la preconditione per poter procedere all'attuazione del disegno autonomistico. In altre parole, nell'inerzia del legislatore, la giurisprudenza costituzionale – sia sul lato dell'entrata, che su quello della spesa – ha preservato quelle imprescindibili istanze di unità e garantito quella fondamentale funzione di coordinamento, anche al prezzo, a volte, di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di avvalorare, in talune circostanze, una concezione “statalista” del coordinamento finanziario (cfr., sotto diversi profili, sentt. C. cost. nn. 296/2003; 37/2004; 162/2007; 102/2008; 289/2008)¹³.

Tale giurisprudenza “restrittiva” si spiegava, però, alla luce della necessità di compensare il vuoto determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento, che il legislatore intende oggi colmare.

3. *Il metodo adottato nella riforma*

Che poi questo obiettivo sia effettivamente conseguito dalla legge n. 42 del 2009 è cosa tutta da verificare.

Sul piano del metodo, pare comunque difficile poter ancora lamentare una tendenziale marginalizzazione delle assemblee elettive e del sistema delle autonomie territoriali nel processo di riforma, che caratterizzava invece la versione originaria del disegno di legge del Governo, soprattutto

¹³ Sul punto, cfr., da ultimo, A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 1235 ss.

sotto il profilo della mancanza di adeguate garanzie per il Parlamento nel procedimento di delegazione¹⁴.

L'istituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la previsione di inediti meccanismi di raccordo con i consigli regionali e con la Conferenza unificata – frutto di emendamenti approvati dalla Camera dei deputati – rappresentano indubbiamente significativi tentativi di reinserimento delle assemblee elettive e degli enti territoriali nel circuito di elaborazione e attuazione della riforma. Tanto le prime quanto i secondi paiono ora sufficientemente garantiti dai limiti ulteriori alla delegazione legislativa, sia sotto forma di pareri parlamentari, sia attraverso l'intesa in sede di Conferenza unificata, che configurano innovative forme di aggravamento procedurale per il Governo nell'approvazione dei decreti legislativi (artt. 2, commi 3-5, e 3, della legge n. 42/2009). Sul punto, ci si limita soltanto ad osservare che i pareri sugli schemi di decreto legislativo, con cui interverranno le commissioni parlamentari, molto probabilmente si risolveranno essenzialmente in una sorta di "presa d'atto" rispetto all'intesa preventivamente raggiunta in sede di Conferenza unificata, che si configura come il vero baricentro dei limiti ulteriori alla delegazione legislativa. In definitiva, nel procedimento di delegazione sembrerebbe ancora prevalere il raccordo con il sistema delle autonomie territoriali (ma con i limiti del sistema delle Conferenze) piuttosto che quello con le assemblee elettive.

Anche a prescindere da questo, tuttavia, nonostante il procedimento di delegazione sia stato – in esito al passaggio alla Camera – ulteriormente arricchito ed articolato sotto il profilo della tutela del ruolo del Parlamento,

¹⁴ Sul punto, cfr. G. Rivosecchi, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* (21 gennaio 2009), in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

rimane ancora qualche perplessità, a partire dalla configurazione della Commissione parlamentare come sede “mista”, in quanto affiancata dal Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali. Trattandosi – per lo meno per lo svolgimento di determinate funzioni – di un collegio composto sia da parlamentari che da rappresentanti degli enti territoriali, ci si potrebbe chiedere perché non sia stata utilizzata la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella versione integrata *ex art.* 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹⁵. Si tratta, infatti, di una sede di raccordo già esistente, alla quale la norma costituzionale già attribuirebbe una competenza per materia con esplicito riferimento all’art. 119 Cost., che avrebbe potuto essere ampliata in riferimento agli schemi di decreto legislativo, prevedendo – qualora si tema l’aggravamento procedurale che comporterebbe il parere negativo della Commissione nel procedimento legislativo – che, in caso di accordo in Conferenza, potrebbe essere superato l’eventuale parere negativo della Commissione stessa.

In secondo luogo, gli artt. 4 e 5 della legge n. 42 del 2009 attribuiscono rilevanti funzioni di indirizzo e di coordinamento della finanza pubblica ad apposite commissioni di monitoraggio: in via temporanea, alla Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, e, in via definitiva, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Queste ultime, però, sulla scorta di rilevanti (ma diversamente radicate) suggestioni comparatistiche – l’esperienza tedesca e spagnola sono segnate da presupposti costituzionali completamente diversi inerenti alla forma di Stato e al sistema finanziario e tributario, che consentono, ad esempio, di lasciare agli enti territoriali larga parte della gestione economica

¹⁵ Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Il disegno di legge sul federalismo fiscale*, in *Italianieuropei*, Quaderno n. 1/2009, p. 230.

e normativa di talune imposte¹⁶ – sembrano inscrivere nel sistema delle Conferenze, con qualche rischio di una parziale marginalizzazione del Parlamento, dei Consigli regionali e, per centri versi, della stessa Corte dei Conti, specie per come è stato recentemente valorizzato, anche nella giurisprudenza costituzionale, il sistema dei controlli con funzione collaborativa, proprio rispetto alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica¹⁷.

4. *Profili di costituzionalità della delega legislativa*

Per quanto riguarda le caratteristiche della delega legislativa, la legge n. 42 del 2009 può essere presa in esame sotto due distinti profili di legittimità costituzionale: da un lato, la compatibilità della delega con l'art. 76 Cost.; dall'altro, la compatibilità con l'art. 119 Cost., per quanto riguarda la specifica disciplina sul federalismo fiscale. Dal primo punto di vista, non sembrano porsi particolari questioni di legittimità costituzionale, specie se si guarda all'uso che è stato fatto della delega legislativa nelle riforme amministrative a Costituzione vigente, con particolare riferimento a quelle degli anni Novanta, e al sindacato della Corte costituzionale sui principi e i criteri direttivi (in parte risalente ancor più indietro nel tempo), che non si è mai rivelato particolarmente stringente. I principi e i criteri direttivi appaiono quindi sufficientemente articolati, ma probabilmente ancora

¹⁶ Per il caso tedesco, cfr., ad esempio, J. Woelk, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, cit., pp. 187 ss.; per quello spagnolo, J.L. Rodríguez Álvarez – A. González Alonso A., *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, cit., pp. 215 ss.

¹⁷ Si veda, in particolare, sent. C. cost. 7 luglio 2007, n. 179. In questa prospettiva, cfr. C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, 2008, pp. 1617 ss.

troppo aperti, lasciando larghi spazi di intervento al Governo, soprattutto rispetto a quanto previsto dall'art. 119 Cost.

Sotto questo secondo profilo, invece, la valutazione della legge n. 42 del 2009 dovrebbe essere necessariamente differenziata e presupporre un esame della delega sotto distinti punti di vista.

In primo luogo, occorre fare riferimento al principio in base al quale il punto di riferimento nel processo di redistribuzione delle risorse è costituito dall'allocazione delle funzioni amministrative. Si tratta di un principio fondamentale, già introdotto dal disegno di legge del secondo Governo Prodi presentato nella scorsa legislatura, che comunque segna l'inversione del criterio adottato da precedenti tentativi di attuazione dell'art. 119 Cost., come, ad esempio, quello accolto dal disegno di legge presentato nella XV legislatura dal Consiglio regionale della Lombardia, che veniva invece a predeterminare i vincoli sulle risorse e a fare seguire soltanto in via successiva l'individuazione delle funzioni, pregiudicando così il principio del finanziamento integrale delle funzioni di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.¹⁸.

In secondo luogo, la delega prevede forme differenziate di finanziamento delle funzioni non soltanto tra livelli di governo (regioni, province e comuni), ma anche rispetto alle tipologie di spesa di ciascun livello di governo. Si determina quindi una sorta di "segmentazione" tra le funzioni attribuite ai diversi enti territoriali¹⁹. Anche se, da questo punto di vista, il provvedimento è notevolmente migliorato nel passaggio alla Camera, continuano comunque a distinguersi, da una parte, le funzioni

¹⁸ Cfr. XV legislatura, A.C. 2844 e A.S. 1676: per una critica, F. Osculati, *Federalismo lombardo. Punti problematici* (10 giugno 2008), in www.astrid-online.it.

¹⁹ In questo senso, cfr. F. Bassanini e G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore* (5 gennaio 2009) in www.astrid-online.it.

concernenti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, assicurandone l'integrale finanziamento, con particolare riguardo ai comparti sanità, assistenza e istruzione a cui sono aggiunti, per gli enti locali, il trasporto locale e le funzioni fondamentali, e, dall'altra, le altre funzioni, per le quali non è garantito l'integrale finanziamento.

Per gli enti locali la questione risulta poi ulteriormente aggravata dal fatto che non sono state ancora individuate dal legislatore statale le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., su cui – come si diceva – è annunciata la presentazione di un apposito disegno di legge (il che complica la scelta su *quali* funzioni finanziare con i decreti legislativi).

E' tra l'altro presumibile che, in contrasto con la logica dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., si registrerà una forte spinta degli enti territoriali per il riconoscimento di gran parte delle loro funzioni come riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, in quanto soltanto per questi ultimi sembrerebbe effettivamente garantita la copertura finanziaria.

In terzo luogo, occorre prendere in esame l'obiettivo espresso nella legge di delega di garantire il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nel processo di riallocazione delle funzioni e dei servizi. Si tratta di uno dei punti più rilevanti e condivisi del progetto, con la finalità di introdurre un criterio di misurazione omogenea del costo delle funzioni per l'erogazione delle prestazioni, al netto dei costi aggiuntivi e delle inefficienze che si manifestano nei vari contesti territoriali. Il passaggio determinerà presumibilmente l'assegnazione di minori risorse al Mezzogiorno, anche se, nelle norme transitorie per gli enti locali di cui all'art. 21 della legge, si è tentato di introdurre qualche clausola di garanzia sulle esigenze di riequilibrio nel passaggio ai costi *standard*.

Ad ogni modo, riguardo al metodo da seguire, vi sono già delle esperienze significative da cui si possono trarre prime indicazioni. In alcuni comparti, infatti, sono stati parzialmente sperimentati criteri di superamento di quello della spesa storica. Per esempio, in materia di sanità, appare di una qualche rilevanza l'esperienza maturata in relazione ai c.d. DRG (*Diagnosis related groups*), ovvero di categorie di pazienti ospedalieri definite in modo che essi presentino caratteristiche cliniche analoghe e richiedano per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere. Per questi ultimi, si è sperimentata una valutazione delle prestazioni sanitarie omogenee rispetto a determinate patologie sulla base di un tentativo di standardizzazione dei costi delle prestazioni. Da questo punto di vista, la determinazione dei costi delle prestazioni è basata su criteri molto simili a quelli che potrebbero essere usati per i costi *standard*, attraverso dei codici sperimentali, per lo meno da ciò che risulta, tra l'altro, dalle relazioni della Corte dei conti al Parlamento.

Sotto questo profilo, sussistono comunque problemi rilevanti, che concernono, a tacer d'altro, la scelta di fondo da adottare nel passaggio ai costi *standard*, rispetto al quale può essere privilegiato un approccio c.d. micro, ovvero c.d. macro. Il primo guarda, sostanzialmente al calcolo relativo alle singole prestazioni; il secondo, invece, privilegierebbe l'istituzione di fondi nazionali per il passaggio ai costi *standard*, su cui dovrebbe poi avvenire il riparto delle risorse finanziarie, secondo un modello simile a quello del fondo sanitario nazionale. Un nodo, questo, che soltanto gli scienziati delle finanze potranno sciogliere nell'attuazione della riforma.

Si pongono comunque ulteriori e rilevanti problemi, soprattutto rispetto alla gestione della fase transitoria, che è stata più compiutamente

disciplinata e determinata nell'*iter* alla Camera del testo rispetto alla versione originaria del disegno di legge del Governo, ma nella quale, specie per la disciplina delle funzioni degli enti locali, non sono poste sufficienti garanzie, fissando, tra l'altro, in modo arbitrario la percentuale delle funzioni fondamentali all'80 per cento del complesso delle funzioni.

Infine, per quanto riguarda fondamentale principio di perequazione, la legge prevede due meccanismi: uno nei confronti delle regioni, l'altro nei riguardi degli enti locali. Il meccanismo perequativo nei confronti delle regioni non sembra riconducibile né a sistemi verticali (basati esclusivamente su trasferimenti dallo Stato alle regioni), né a sistemi orizzontali (che viceversa consentono trasferimenti da regione a regione). Appare piuttosto come un modello spurio, formalmente verticale, in quanto basato su un fondo statale, ma che sembrerebbe consentire una redistribuzione soltanto tra alcune regioni, pur essendo alimentato da tutte, in misura proporzionale alle rispettive capacità fiscali (art. 9, comma 1, lett. g), punti 1) e 2), della legge n. 42 del 2009). Se per perequazione orizzontale si intende infatti un meccanismo che consente soltanto ad alcune regioni di fruire del fondo quando tutte vi contribuiscono secondo la rispettiva capacità fiscale, allora il provvedimento sembra introdurre qualche apertura nei confronti di formule di perequazione orizzontale. Rispetto a queste ultime, non sembra comunque sostenibile la tesi dell'incostituzionalità secca rispetto all'art. 119, terzo comma, Cost., che si riferisce soltanto ad un "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Ai fini della conformità a Costituzione del meccanismo perequativo, ciò che conta è che si garantisca la funzione dello Stato a provvedere alle disuguaglianze territoriali a tutela dei diritti

fondamentali di cittadinanza²⁰, quindi con riguardo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 119, secondo comma, lett. e), Cost.), che ben potrebbe comunque, sia pure nel rigoroso rispetto dei vincoli costituzionali, disporre forme di ripartizione del fondo differenziata tra le regioni, pur essendo esso alimentato da tutte in proporzione alla rispettiva capacità fiscale.

Per quanto riguarda, invece, la perequazione in favore degli enti locali l'art. 13 della legge, si prevede che nel bilancio di ciascuna regione siano istituiti due fondi, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte. La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti dovrebbe avvenire in relazione ai compiti svolti sulla base, da un lato, di un indicatore del fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; e, dall'altro, di indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale, tendendo conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui questi sono soggetti.

Il sistema di perequazione adottato suscita ancora perplessità. La perequazione, infatti, appare sempre più come lo strumento fondamentale di riequilibrio tra le spinte egualitaristico-redistributive proprie dei sistemi di *Welfare* e le spinte alla differenziazione proprie del principio

²⁰ Sul punto, cfr. ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 19 ss.

autonomistico, che possono concretizzarsi anche nella “territorializzazione” delle risorse fiscali²¹. Essa, quindi, costituisce uno degli strumenti fondamentali di salvaguardia del principio unitario nel sistema delle autonomie territoriali²². Da questo punto di vista, la legge n. 42 del 2009 prevede meccanismi differenziati, rispetto ai quali continua a destare qualche dubbio la scelta di introdurre forme di perequazione parziale, previste per le funzioni non relative ai livelli essenziali delle prestazioni, che potrebbero non garantire il finanziamento integrale delle funzioni, in potenziale elusione dell’art. 119, quarto comma, Cost.

5. La perdurante mancanza di coordinamento della finanza pubblica delle regioni a statuto speciale

Tra gli ulteriori nodi critici della legge di delega rispetto alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sembra necessario sottolineare la questione relativa alla finanza delle regioni a statuto speciale. Sul punto, l’art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009, si limita a prevedere che le regioni a statuto speciale e le province autonome “concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà”, nonché “al patto di stabilità interno”, “secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti”. Non è molto, a fronte di un andamento dei flussi finanziari delle regioni a statuto speciale che mostra chiaramente il mancato rispetto del principio della correlazione tra le funzioni svolte e le risorse loro attribuite (che l’art. 119 Cost. afferma, invece, per tutti gli enti territoriali), ed anzi evidenzia, in taluni casi, meccanismi di finanziamento

²¹ Su cui, cfr. P. Carrozza, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani – E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 32 ss.

²² Su cui, si veda ora F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, spec. pp. 132 ss.

correlati a percentuali a volte superiori al 100 per cento dei tributi accertati sui rispettivi territori²³, rendendo ormai inaccettabile questa sperequazione che, in qualche passaggio, la legge tenta poi di ricomporre²⁴.

Anche a prescindere dalla pesante incidenza di tali meccanismi di finanziamento sull'andamento dei conti pubblici, l'impianto di questo meccanismo appare discutibile a fronte delle istanze generali di coordinamento della finanza pubblica affermate dall'art. 119 Cost., non soltanto sotto il profilo del già richiamato principio della correlazione tra funzioni e risorse, ma anche dal punto di vista del limite dell'“armonia con la Costituzione” imposto a tutti gli enti territoriali. La disposizione costituzionale afferma, quindi, delle istanze di unità che dovrebbero essere considerate inderogabili anche da parte del legislatore regionale speciale, se soltanto la legge fosse stata espressamente qualificata come grande riforma economico-sociale²⁵.

Un altro argomento testuale in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento espressi dalla legge di delega sarebbe individuabile nell'art. 116, terzo comma, Cost., che, prevedendo la possibilità per le regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, ha individuato nell'art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo.

²³ Sul punto, cfr. G.C. De Martin, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale* (1° dicembre 2008), in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

²⁴ Si veda, ad esempio, l'art. 16, comma 1, lett. c), della legge n. 42 del 2009, che, nel delineare i principi e i criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi relativi agli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., prevede di tenere in considerazione le “specifiche realtà territoriali”, con particolare riguardo, tra l'altro, “alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine geografico con altri Stati o con regioni a statuto speciale”, nel palese intento di contenere le tendenze “scissioniste” dei comuni montani del Veneto, maturate nel raffronto con le condizioni dei contigui comuni del Trentino - Alto Adige.

²⁵ Spunti, in questo senso, in G.M. Salerno, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *Italianieuropei*, Quaderno n. 1/2009, pp. 250 ss., spec. pp. 254 ss.

La disposizione costituzionale potrebbe quindi essere considerata come una sorta di limite ulteriore alla specialità, che, se integralmente applicata nella sua portata precettiva, potrebbe costituire già di per sé utile strumento per riportare sotto controllo la finanza delle regioni a statuto speciale. Queste ultime continuano invece a fruire di forme di fiscalità “ultraprivilegiate”, purtroppo anche recentemente avallate dalla Corte costituzionale, che continua a distinguere tra principi fondamentali della materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, da un lato, e principi generali, dall’altro, rendendo opponibili al legislatore speciale soltanto questi ultimi (sent. n. 102 del 2008).

6. Un altro nodo critico: la potestà impositiva degli enti locali

Guardando alla potestà impositiva degli enti locali, la legge n. 42 del 2009 sembra configurare una posizione sostanzialmente subordinata di comuni e province rispetto all’esercizio della potestà tributaria. Ciò riflette, in parte, il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale – anche sopra richiamata – che non consente di ricondurre il sistema tributario degli enti locali alla potestà legislativa residuale delle regioni. Tutto questo era però giustificato dalla mancanza della legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. E’ quindi discutibile che un’analoga lettura venga riproposta nella legge che dovrebbe colmare il vuoto normativo tanto lamentato dalla Corte costituzionale.

Da questo punto di vista, la legge, per lo meno parte, sembra palesare una certa diffidenza nei confronti dei comuni nell’amministrazione dei tributi, soprattutto nel momento in cui si discute della possibilità di istituire una grande tributo immobiliare (in sostituzione dell’ICI). Sotto questo

profilo, proprio nella legge delega sul federalismo fiscale avrebbe probabilmente avuto senso inserire qualche riferimento a possibili cespiti da attribuire agli enti locali, che – specie quelli di piccole dimensioni – possono garantire un controllo del territorio più capillare rispetto a quello dello Stato.

Pur tenendo fermo il principio dell'invarianza complessiva della pressione fiscale, si riscontrano settori in cui la legge sarebbe potuta intervenire favorendo forme di potestà impositiva comunale: si pensi ai settori del piccolo commercio, dell'artigianato, delle locazioni immobiliari tra privati. Sul punto, il legislatore ha invece assunto un atteggiamento decisamente prudente.

7. Per concludere: coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione delle procedure contabili

E' infine opportuno soffermare l'attenzione – anche alla luce di paralleli disegni di legge in corso di esame in Parlamento – su un aspetto centrale della riforma che riguarda il coordinamento della finanza pubblica. La legge di delega avrebbe potuto infatti costituire una straordinaria occasione per giungere ad una compiuta armonizzazione delle procedure contabili tra i vari livelli di governo, in maniera tale da disporre di dati certi sulla finanza regionale e locale, nel quadro dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle norme comunitarie di contabilità²⁶.

Il processo di coordinamento della finanza pubblica dovrebbe infatti necessariamente partire dalla preventiva costruzione di strumenti di misurazione e di informazione dei dati finanziari e tributari che siano

²⁶ Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, spec. pp. 388 ss.

effettivamente omogenei tra i diversi livelli territoriali, in grado di garantire un adeguato livello di trasparenza in merito ai processi di prelievo e di trasferimento di risorse finanziarie²⁷, e che vedano, soprattutto, una qualche forma di raccordo anche con il Parlamento e con i Consigli regionali, senza rimanere appannaggio soltanto del Ministero dell'economia e degli organi di raccordo degli Esecutivi²⁸.

Da questo punto di vista, destano perplessità recenti iniziative legislative che avranno presumibilmente pesanti riflessi sullo stesso processo di attuazione della riforma sul federalismo fiscale, anche alla luce di rinvii espressamente previsti dal legislatore. Si segnala, in particolare, un disegno di legge recentemente approvato dalla Commissione bilancio del Senato (XVI legislatura, A.S. 1397-A), di riforma della legge di contabilità e di “delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli”. Da un lato, il provvedimento esprime il condivisibile tentativo di armonizzazione dei sistemi di contabilità sulla base dei criteri della normativa comunitaria (a partire dal c.d. SEC95), prevedendo espressamente forme di coordinamento con la riforma sul federalismo fiscale. Dall'altro, però, oltre a porre principi e criteri direttivi che – a quanto sembra – dovrebbero valere anche per i decreti attuativi della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (art. 8, comma 2, del citato disegno di legge), disegnando una procedura in forte odore di incostituzionalità, il disegno di legge sembrerebbe soprattutto confermare

²⁷ In questa prospettiva, si veda la proposta ASTRID per il passaggio dalla contabilità dello Stato alla “contabilità della Repubblica”, in *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007, 125 ss.

²⁸ Cfr. G. Rivosecchi, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, Relazione al Convegno di Studi “Nuove regole per nuovi consigli regionali”, tenutosi presso la Luiss Guido Carli il 4 maggio 2009, in corso di pubblicazione in *Il Filangieri*, 2009.

una visione sostanzialmente “statalista” del coordinamento della finanza pubblica. Esso parrebbe infatti limitare sia la potestà legislativa concorrente delle regioni vigente in materia ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., sia la facoltà di regioni ed enti locali di determinare i propri obiettivi di bilancio (art. 8 del citato disegno di legge) – secondo quanto comporterebbero i principi di autonomia e responsabilità finanziaria di cui all’art. 119 Cost. – rimessi invece alla “Decisione quadro di finanza pubblica” (che dovrebbe sostituire il Documento di programmazione economico-finanziaria) e ai mutevoli obiettivi delle manovre annuali di bilancio (in definitiva, allo Stato come “decisore di ultima istanza” sulla potestà tributaria e, soprattutto, come “pagatore di ultima istanza”).

In conclusione, la legge n. 42 del 2009 rappresenta indubbiamente, a livello sistemico, un significativo tentativo di restituzione a Governo e Parlamento della funzione di attuazione del Titolo V della Costituzione, lasciata, dal 2001 ad oggi, in via quasi esclusiva alla Corte costituzionale. Permangono, tuttavia, ancora dei nodi critici rispetto alla necessità di assicurare quella generale funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che costituisce il presupposto – secondo la stessa giurisprudenza costituzionale che ha tanto sollecitato il legislatore – per conseguire l’effettivo sdoganamento dell’autonomia finanziaria regionale e locale.

Resta soprattutto qualche dubbio che questa legge non si configuri come l’ultimo tassello di quella “logica del paravento”²⁹, che ha troppo spesso ispirato riforme apparentemente finalizzate all’autonomia e al

²⁹ Per parafrasare L. Meldolesi, *Il nuovo arriva dal Sud. Una politica economica per il federalismo*, Venezia, Marsilio, 2009, pp. 73 ss.

decentramento e sostanzialmente mosse da disegni centralistici³⁰, rivelando il legislatore, dietro le mentite spoglie di un impianto federalista, una concezione ancora statocentrica del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il processo riformatore avviato da Governo e Parlamento apre indubbiamente significative e, per certi versi, innovative prospettive di attuazione del Titolo V, ma soltanto con i decreti attuativi si potrà effettivamente verificare la capacità di tenuta del sistema policentrico alla prova del federalismo fiscale.

³⁰ Se lo chiede, sia pure in riferimento all'originario disegno di legge del Governo, anche R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, pp. 127 ss.