

Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'Innovazione nelle amministrazioni pubbliche

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea

Una proposta

Nota - Hanno fatto parte del gruppo di Astrid che ha elaborato collegialmente questo paper Franco Bassanini, Marco Causi, Vieri Ceriani, Augusto Fantozzi, Franco Gallo, Linda Lanzillotta, Jair Lorento, Giorgio Macciotta, Gian Paolo Manzella, Franco Pizzetti, Bruno Solaroli, Emanuela Tassa, Massimo Villone. La redazione finale del paper è opera di Jair Lorento e Gian Paolo Manzella, la redazione dell'articolo di Giorgio Macciotta. Franco Bassanini, Franco Gallo e Giorgio Macciotta hanno coordinato il lavoro del gruppo e rivisto gli elaborati. Un ringraziamento va a Piero Giarda, che ha dato un importante contributo nella fase iniziale della ricerca, pur non avendo alcuna responsabilità relativamente alle conclusioni cui il gruppo è pervenuto.

GUIDA ALLA LETTURA

Il presente documento intende fornire spunti di riflessione per il dibattito nato intorno alle problematiche relative all'attuazione delle norme contenute nel nuovo articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale.

Il lavoro si struttura in cinque sezioni:

- a) la prima esamina il contesto entro cui si colloca l'attuazione dell'art. 119 Cost;
- b) la seconda è dedicata ad una breve disamina della disposizione normativa in esame;
- c) la terza individua rischi ed opportunità del federalismo fiscale;
- d) la quarta, più propositiva, esamina le opzioni fondamentali individuate dal gruppo di lavoro per una corretta ed efficace attuazione delle disposizioni normative;
- e) la quinta, infine, delinea brevemente gli interventi sulla struttura amministrativa necessari ad un efficace funzionamento del sistema.

Se il testo ha una sua autonomia, esso, tuttavia, è stato elaborato contestualmente all'allegato disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Per una più articolata valutazione della proposta dell'associazione è consigliata, pertanto, una lettura integrata dei due documenti prodotti dal gruppo di lavoro.

1 - La finanza regionale e locale fino alle riforme degli anni novanta

1. L'assetto della finanza territoriale costituisce una delle aree del diritto pubblico dell'economia in cui si sono registrate, negli anni più recenti, le maggiori trasformazioni.

L'intervento del legislatore ordinario, prima, quello del legislatore costituzionale, poi, hanno delineato un nuovo assetto dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, maggiormente ispirato a principi di autonomia e responsabilità in coerenza con la profonda trasformazione della forma dello Stato in senso federale delineata dal nuovo titolo V della Costituzione. La modifica del sistema di finanziamento delle Regioni e delle Autonomie locali, delineata dal nuovo art. 119 Cost., ispirato ai principi del federalismo fiscale, è profonda.

Tanto più profonda alla luce della lacunosa attuazione degli spazi di autonomia esistenti nell'assetto previgente. Nonostante il dettato del previgente art. 119 lasciasse spazi di autonomia, sino all'inizio degli anni '90, Regioni ed enti locali si configuravano quali enti a finanza quasi totalmente derivata e, nonostante il deciso mutamento di indirizzo intervenuto nell'ultimo decennio, essi continuavano a dipendere dai trasferimenti centrali per una quota estremamente significativa del loro fabbisogno finanziario.

Per quel che concerne, in particolare, le Regioni l'autonomia finanziaria era rigidamente compressa: le fonti di entrata propria erano di importo modesto, così come limitata era l'effettiva possibilità di esercizio di autonomia impositiva. Nei fatti le amministrazioni regionali si limitavano a gestire trasferimenti statali settoriali, decisi e contrattati su base annuale, il cui utilizzo era governato dall'amministrazione centrale attraverso l'imposizione di vincoli di destinazione. Finanziamenti caratterizzati dall'incertezza in ordine all'entità ed ai tempi di trasferimento; che crescevano a tassi inferiori a quelli dei costi 'necessari' dei compatti di spesa assegnati alla competenza regionale; che convergevano verso una concezione del vincolo di bilancio non sufficientemente stringente.

L'assetto del sistema e le sue disfunzioni privavano, dunque, le amministrazioni territoriali di certezze in ordine alla dotazione finanziaria a loro disposizione e, conseguentemente, ne limitavano la capacità di programmazione finanziaria pluriennale. Alla stessa stregua il modello di rapporti finanziari induceva lo Stato a ricorrere sistematicamente al taglio dei trasferimenti per contenere il

*La finanza territoriale:
un'area in trasformazione.*

*La situazione di partenza: un
assetto centralistico e
vincolante per le
amministrazioni territoriali...*

*... che ne limitava la capacità
di programmazione...*

disavanzo pubblico complessivo, anche al di là di quanto fosse realistico, inducendo così le Regioni a ricorrere a crediti con fornitori e banche, che conducevano a periodici ripiani *ex-post*, soprattutto nel settore della sanità, tradizionale area di crisi della finanza regionale.

Medesimo ordine di problemi caratterizzava la finanza locale. La mancata attuazione della riforma Visentini; l'esplosione della spesa pubblica avvenuta nella seconda metà degli anni settanta; la centralizzazione finanziaria indotta dalla riforma Preti, con cui si aboliva il prelievo comunale dell'imposta di famiglia; i decreti Stammati, adottati con finalità di consolidamento del debito pubblico locale, hanno, negli anni, configurato un regime di finanza derivata basato fondamentalmente sulla spesa storica e sulla negoziazione anno per anno tra gli enti e l'amministrazione centrale dei livelli di indebitamento e del finanziamento degli investimenti. Un regime parcellizzato, dunque, reso ancor più inefficiente ed iniquo dall'assenza di criteri obiettivi ed omogenei ai quali ancorare le decisioni di finanziamento, da cui sperequazioni evidenti nelle dotazioni pro-capite dei diversi enti.

L'assetto che si è schematicamente descritto, oltre ad essere fortemente centralistico, era incapace di creare gli incentivi adeguati a condurre gli attori verso comportamenti virtuosi. Alle Regioni e agli enti locali non era infatti riconosciuto alcun ruolo autonomo di *policy*, ma una mera funzione di decentramento amministrativo di competenze, la cui titolarità politica e finanziaria restava saldamente nelle mani dello Stato.

Ne discendevano disfunzioni gravi nel rapporto tra politica e azione amministrativa capaci di incidere in modo rilevante sul corretto utilizzo delle pubbliche risorse. Più in particolare, la scissione tra le decisioni di spesa ed il reperimento delle fonti di finanziamento induceva alla 'deresponsabilizzazione': l'assenza di tributi propri e l'aleatorietà dei trasferimenti statali, insieme alla consapevolezza di interventi di ripiano *ex-post*, non incoraggiavano l'assunzione di comportamenti 'virtuosi' nella programmazione e nella gestione efficiente delle funzioni di spesa. Il sistema, nel suo complesso considerato, finiva così con l'orientare l'*imprenditorialità* degli amministratori principalmente verso lo sforzo di ottenere dallo Stato, attraverso la contrattazione politica, maggiori trasferimenti al fine di aumentare la quantità della spesa.

2. Sono questi i problemi che fanno da sfondo al processo di riforma che, sul tema, è stato condotto negli anni novanta, in parallelo con il processo di federalizzazione conosciuto dal nostro ordinamento. Ed effettivamente le misure introdotte dal legislatore ordinario sino al 2000 - culminate nel d.lgs. n. 56 adottato nel corso di quell'anno - si sono articolate in coerenza con un'interpretazione più "autonomistica" e meno "centralistica" dei principi sanciti in Costituzione.

Centralismo, irresponsabilità e inefficienza del sistema

Le riforme degli anni novanta: dal federalismo amministrativo al federalismo fiscale

Se, infatti, dal punto di vista della teoria finanziaria del federalismo, l'assetto della finanza regionale nei primi anni novanta negava la stessa ragion d'essere del livello di governo sub-centrale, la rilettura che di essa si è andata da allora affermando ha condotto ad una più spiccata valorizzazione del ruolo dei livelli di governo inferiori, soprattutto alla luce degli effetti sull'efficacia della funzione allocativa. In questo senso le innovazioni legislative rivelavano l'affermarsi della consapevolezza del fatto che la produzione locale di servizi pubblici consentisse di meglio soddisfare le preferenze dei cittadini, tenendo in conto le loro diverse esigenze.

Inoltre – ma, forse, soprattutto, se consideriamo nel loro insieme i vari pezzi del mosaico riformista – si afferma in quegli anni l'orientamento secondo cui ad un'azione di governo 'multilivello' avrebbe corrisposto una più efficiente formazione delle scelte pubbliche: legata, quest'ultima, ad una maggiore trasparenza delle scelte degli amministratori ed al connesso migliore controllo degli elettori attraverso il più diretto collegamento tra decisioni di spesa e di entrata.

Il passaggio essenziale per raggiungere pienamente tali risultati era costituito dal riconoscimento agli enti territoriali – anche agli enti locali, oramai, considerato l'aumento del loro protagonismo politico-amministrativo – non solo di una più ampia gamma di competenze ma anche di un'effettiva autonomia finanziaria, intesa come effettiva possibilità di gestire una propria politica di bilancio. Ne scaturiva l'indicazione normativa della necessità di un robusto rafforzamento degli strumenti autonomi di finanziamento. Un passaggio che, nel decennio, si è concretizzato in diverse misure: la scelta di abbandonare, in primo luogo, il vincolo di destinazione applicandolo progressivamente ad una gamma di competenze ampliate grazie ai trasferimenti operati ai sensi delle leggi c.d. Bassanini; le significative variazioni del regime fiscale, risultante in un aumento del peso dei tributi propri e delle compartecipazioni e nella correlata riduzione del volume dei trasferimenti pubblici.

Questa azione, in particolare, ha portato al ribaltamento del rapporto tra le entrate derivate ed il totale delle entrate – diminuito sino al 42,4% nel 2002 – dato, questo, che mostra come, per la prima volta negli anni novanta, il processo di decentramento abbia direttamente legato il passaggio di competenze ad un corrispondente riconoscimento di risorse e ad un maggior ruolo dei livelli sub-statali nell'intera azione di reperimento delle fonti di finanziamento.

Accanto al rafforzamento dell'autonomia finanziaria locale, si faceva strada la consapevolezza dell'importanza del ruolo che lo Stato avrebbe dovuto assumere in tema di trasferimenti, ponendosi sempre più come regolatore e correttore degli squilibri insiti in ogni sistema federale. Nel dibattito era sempre presente la avvertenza che un sistema di trasferimenti perequativi fosse necessario - in aggiunta ai tributi propri e alle compartecipazioni – al fine di compensare

L'autonomia finanziaria al servizio dell'autogoverno locale....

....dotato di nuovi compiti e nuove responsabilità

Lo Stato garante della solidarietà finanziaria.

traboccamimenti, di incentivare la produzione di servizi ‘meritori’, ma, soprattutto, considerate le specificità della geografia economica nazionale e la persistenza della ‘questione’ meridionale, per compensare le differenze nella dotazione delle risorse, nei bisogni e nei costi di produzione, e garantire livelli accettabilmente uniformi di produzione dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale.

3. Queste linee guida, che il legislatore ordinario ha cominciato ad attuare ‘a Costituzione invariata’ con il d.lgs. n. 56/2000, hanno finalmente trovato copertura costituzionale con le norme del Titolo V come modificato dalla l. n. 3/2001.

Il testo normativo è esplicito sui principi – autonomia, coordinamento, coesione – che debbono guidare l’attuazione del dettato costituzionale.

Difatti, per quel che concerne la questione dell’autonomia, il nuovo articolo 119 attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” e specifica che, in relazione a tale autonomia, Regioni ed Enti Locali stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Per quanto riguarda, invece, i profili solidaristici, l’articolo 119 prevede, per i “territori con minore capacità tributaria per abitante”, l’integrazione di tali risorse con “un fondo perequativo” da assegnare “senza vincolo di destinazione” e stabilisce che il complesso di tali risorse deve consentire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”: col che si perfeziona e si completa anche il disegno autonomista, del quale è pilastro fondamentale la certezza della sufficienza delle risorse necessarie per far fronte alle funzioni pubbliche attribuite alla autonoma gestione regionale e locale.

In aggiunta a ciò risorse aggiuntive o iniziative speciali, sotto forma di trasferimenti dal bilancio dello Stato, possono essere previste in favore di enti territoriali, di volta in volta identificati, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Il disegno costituzionale del federalismo fiscale riconosce dunque che il federalismo è valorizzazione dell’autogoverno, rafforzamento dell’autonomia e della responsabilità, e dunque competizione (virtuosa); ma riconosce altresì che una competizione vera e corretta, e perciò stimolante, deve avvenire ad armi pari. Se tutti partono dallo stessa linea di partenza, allora la competizione stimola l’innovazione e l’ingegno, e alla fine vince il migliore.....

Autonomia, coordinamento, coesione: l’art. 119 Cost. come norma di chiusura della via italiana al federalismo.

4. Se, sul piano dei principi, la scelta costituzionale è netta, sul piano degli strumenti il legislatore costituzionale ha optato, rispetto alle alternative possibili, per un'impostazione sostanzialmente neutra. Le nuove norme della Costituzione attribuiscono, infatti, al legislatore un ampio margine discrezionale nell'attuazione dell'assetto definito al titolo V.

Per conoscere gli effettivi contorni del federalismo fiscale italiano occorre, insomma, dare attuazione alle norme costituzionali. Un compito, quest'ultimo, che, è fermo convincimento del gruppo di lavoro di Astrid, deve essere condotto a termine con la massima urgenza.

E questo, in primo luogo, perché la definizione delle regole del federalismo fiscale costituisce uno dei principali nodi di un sistema istituzionale decentrato, il punto sul quale convergono gli interessi delle diverse Regioni, del sistema delle Autonomie Locali e dell'Amministrazione statale nel suo complesso. Un punto costituente, dunque, che deve essere affrontato il prima possibile e prevedendo la partecipazione dialettica di tutti gli interessi coinvolti.

D'altro canto, a questa rilevanza per così dire strutturale del tema, se ne affianca una specifica che fa sì che, nel 'caso italiano', la chiara definizione delle regole del federalismo fiscale costituisca un momento qualificante per l'azione di governo. Tale rilevanza specifica si fonda sui seguenti tre aspetti:

1. la necessità di dotare un sistema amministrativo 'in cammino' delle basi oggettive per dare effettività ed omogeneità al processo di federalizzazione avviato a partire dal 1997, attribuendo alle amministrazioni territoriali risorse certe per condurre l'attività amministrativa e, d'altra parte, evitando iniziative di singole amministrazioni territoriali in assenza di un quadro di riferimento unitario. Circostanza resa solamente più urgente dai recenti interventi della Corte costituzionale e dall'adozione della l. n. 131 del 2003 che ha dotato il Governo e il Parlamento di una serie di strumenti di attuazione delle norme dell'art. 117 Cost.; *...assicurare certezza di risorse alle amministrazioni...*
2. la constatazione che l'Italia è un Paese con livelli di ricchezza grandemente differenziati tra i propri territori, e che è, quindi, sistema nel quale la definizione delle regole della convivenza e della solidarietà finanziaria assume una valenza diversa rispetto ad altre esperienze federaliste. In Italia essa equivale a una vera e propria definizione delle regole dello 'stare insieme' della comunità nazionale; *...compensare le disparità...*
3. la specifica rilevanza 'europea' del tema del coordinamento sinergico delle politiche di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche, strettamente legato, come esso è, al rispetto dei parametri stabiliti con il Trattato di Maastricht e all'attuazione del Patto di stabilità e di crescita. *...assicurare la legalità comunitaria della finanza pubblica nazionale.*

5. Alla luce della rilevanza degli interessi coinvolti appare tanto più grave il ritardo e la lacunosità con cui l'esecutivo sta affrontando queste tematiche. E' sufficiente, a giustificare tale rilievo, l'esempio dell'Alta Commissione di studi istituita ai sensi della legge finanziaria per il 2003: nominata con ampio ritardo, essa si è appena insediata e non ha ancora definito un'agenda ed un calendario.

La lacunosità dell'iniziativa politica su tali questioni si evince altresì dalle misure recentemente adottate in tema di finanza regionale e locale, interventi tra loro slegati e che appaiono dettati piuttosto da situazioni congiunturali di finanza pubblica che non da una coerente visione di insieme. Alla stessa stregua deve essere anche considerata l'approvazione, da parte del Governo e del Parlamento, di una legge di delega per la riforma fiscale che ignora del tutto il disposto dell'articolo 119 della costituzione con la conseguente impossibilità di riformare il sistema fiscale statale prescindendo dal suo coordinamento con la finanza regionale e locale (e, prima ancora, da una corretta *actio finium regundorum*, che delinei i confini tra finanza erariale e finanza degli enti territoriali).

Più in generale sono i toni ed i tempi della discussione inerente alla definizione dell'assetto delle competenze tra il livello regionale e quello statale, e la limitata attenzione che viene data all'interazione tra i due profili che depongono per un giudizio di insufficienza dell'azione politica. Quel che appare è che, pur in una situazione di "ordinaria" vita parlamentare - ben diversa, dunque, da quella in cui venne adottata la disciplina costituzionale - il tema non riesce ad essere affrontato con la dovuta completezza. Aspetto tanto più paradossale se si tiene presente che la materia del federalismo fiscale non è stata oggetto di modifica nell'ambito del disegno di legge costituzionale "Bossi-La Loggia", recentemente sottoposto dal Governo al parere della Conferenza unificata. Dunque, l'articolo 119 non è tra le disposizioni del nuovo titolo V che la attuale maggioranza parlamentare vuole riconsiderare e riformare. Una circostanza che rende ancora meno comprensibile la disattenzione che circonda il tema e porta a cercarne le ragioni su un piano più squisitamente politico piuttosto che tecnico.

Quali che siano le ragioni di tale situazione - ed i riflessi che essa potrebbe avere sui rapporti amministrativi tra Stato, Regioni ed Enti locali - la conseguenza è che il processo federalista italiano - anche in un contesto politico asseritamente favorevole ad una sua razionalizzazione - non sembra riuscire a superare uno dei suoi vizi originari: quello costituito dal mancato coordinamento tra definizione dei compiti e delle risorse ad essi preordinate. Elementi, com'è ovvio, destinati a tenersi insieme in ogni seria prospettiva di riforma federalista, pena l'inefficienza del sistema complessivo della finanza pubblica; l'emergere di conflitti nelle relazioni intergovernative; l'avviarsi, sul piano più propriamente politico, di

**L'intervento statale
nell'attuale legislatura: i
ritardi dell'Alta
Commissione...**

**...l'assenza di un disegno
complessivo di fiscalità
pubblica...**

**...il mancato collegamento
tra risorse e funzioni.**

spinte demagogiche, di deresponsabilizzazioni e delegittimazioni reciproche.

6. La proposta di Astrid nasce precisamente dall'esigenza di dare una risposta alle necessità obiettive del sistema e, allo stesso tempo, con l'intento di costituire uno stimolo all'iniziativa governativa per una pronta attuazione delle norme del Titolo V in materia. Con queste finalità il disegno di attuazione si snoda avendo come punto di riferimento inderogabile la costruzione di meccanismi di finanziamento che permettano:

1. una rapida attuazione del 119, non più procrastinabile, per la tenuta del sistema delineato dal nuovo titolo V;
2. il rigoroso rispetto delle disposizioni costituzionali in tema di sufficienza delle risorse al finanziamento "integrale" delle funzioni attribuite e di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali;
3. l'altrettanto rigoroso rispetto della previsione costituzionale di un fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità fiscale, a cui è attribuito il compito di evitare diseguaglianze contrastanti con le indicazioni della prima parte della Costituzione e di assicurare condizioni di pari opportunità agli attori del federalismo;
4. la creazione di un sistema di finanza pubblica efficace che individui procedure oggettive e concertate idonee a garantire la copertura della spesa storica delle regioni e degli enti locali, l'assenza di maggiori oneri per il bilancio dello Stato, e la progressiva eliminazione delle distorsioni prodotte dal criterio di finanziamento basato sulla spesa storica.

E' una proposta che va ulteriormente qualificata sotto due punti di vista: quello della natura giuridica dell'atto e dell'adattabilità alle modifiche al quadro normativo in discussione.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, la proposta di Astrid si configura come atto avente duplice natura. Esso è normativa di principio in attuazione di quanto disposto all'art. 117, comma 3 Cost., che individua, tra le materie a potestà legislativa concorrente, quella della "armonizzazione dei bilanci pubblici e (del) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". In questo senso il testo proposto si configura come normativa-quadro a cui dovranno ricondursi le iniziative normative adottate dalle singole Regioni ad integrazione di tali principi e, a cascata, le indicazioni relative all'autonomia fiscale degli enti locali.

Sotto un secondo punto di vista - e, precisamente, in ordine alla "perequazione delle risorse finanziarie" ed all'adeguamento del "sistema tributario e contabile dello Stato", materie su cui lo Stato ha competenza esclusiva ai sensi di quanto disposto all'art. 117, comma

Le ragioni di una proposta.

Una disciplina di principi per quel che si riferisce all'armonizzazione ed al coordinamento della finanza pubblica...

...e una legge delega per la perequazione e il riordino della finanza statale.

2, lett. e) - essa si configura, invece, come legge di delega, la cui attuazione è devoluta ad atti normativi adottati dall'esecutivo.

Per quel che concerne, invece, il secondo aspetto evidenziato, ricostruire l'assetto della finanza territoriale delineato dalla recente riforma del titolo V della Costituzione è problema complesso. Le assonanze tra la nuova e la precedente formulazione dell'art 119 non devono far dimenticare che le norme costituzionali hanno un "peso specifico" ben maggiore di quello di qualsiasi altra legge. Inoltre, nonostante le similitudini esistenti, le novità vi sono; perché marcatamente diverse sono le formulazioni legislative e perché è mutato il contesto dell'assetto autonomistico dell'ordinamento entro cui la norma va collocata e sono cambiati gli enti a cui essa si riferisce - non più soltanto le Regioni ma anche gli enti locali.

Se così è l'elaborazione di una proposta normativa in materia di federalismo fiscale presenta un ulteriore elemento problematico di natura, per così dire, congiunturale. Nella prospettiva di possibili interventi sulla base costituzionale che governa la distribuzione di competenze tra i diversi livelli istituzionali, essa infatti si innesta su un assetto in profondo mutamento, aspetto destinato ad avere qualche ripercussione sul livello delle risorse finanziarie interessate (anche se, probabilmente, tali ripercussioni emergeranno solo nel lungo periodo, se le modifiche proposte resteranno limitate alla ripartizione delle competenze legislative e non alla ripartizione delle competenze amministrative). Si è chiamati, insomma, a proporre una disciplina della distribuzione delle risorse finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali, senza esattamente conoscere all'esercizio di quali competenze esse serviranno.

Di fronte a questa situazione, ed alla luce dei confusi contorni che caratterizzano il dibattito sulle modifiche da apportare al Titolo V, la strada prescelta dal gruppo di lavoro è stata quella di elaborare la posizione dell'Associazione sulla base delle norme del sistema costituzionale attualmente vigente. Una scelta tanto più motivata alla luce dell'assenza di proposte dirette a modificare il testo degli articoli 117 e 118 (e dunque delle due disposizioni di maggiori rilievo ai nostri fini) e della necessità improrogabile che, a due anni dall'approvazione della legge di riforma della Costituzione, ne venga data piena ed immediata attuazione.

D'altro canto, e come sarà posto in rilievo, i meccanismi ed i criteri che guidano la proposta ne permettono un'applicazione flessibile, adeguata alle modifiche ipotizzate nei testi di riforma in discussione. Si è scelta, infatti, una definizione dell'assetto finanziario capace di adattarsi ad un sistema in mutamento, che potrà conoscere differenze legate alle competenze attribuite ai diversi livelli di governo: sia legate al variare dei criteri di distribuzione, sia ai margini di differenziazione riconosciuti alle singole Regioni.

Senza tralasciare il fatto che, accanto a tali variabili 'tipiche', ve

Una proposta flessibile: che fornisce attuazione alla disciplina costituzionale ma capace di adattarsi agli eventuali cambiamenti del quadro normativo.

ne sono ulteriori due. La prima legata al variare dei livelli essenziali delle prestazioni che potrà essere disposta dallo Stato - anche se, auspicabilmente, d'intesa con il sistema delle Regioni e delle autonomie locali; la seconda al variare dei criteri con i quali il costo di tali prestazioni pubbliche viene calcolato – muovendo dal calcolo sulla base della spesa storica a quello basato sui costi standard, atto a generalizzare i modelli più efficienti di comportamento della Pubblica amministrazione.

Per queste ragioni, il sistema deve prevedere diversi punti di snodo nei quali le scelte in ordine a tali variabili – ed alle esigenze in termini di risorse che da esse discendono – debbono essere discusse per giungere a decisioni, se possibile, condivise e comunque assunte in modo trasparente. Su questo punto il principio a cui la proposta si ispira è quello del parallelo riconoscimento di compiti e risorse onde evitare discontinuità nell'esercizio delle funzioni e disparità tra i cittadini. Un criterio che, al momento in cui si disarticola il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa – deve trovare adeguata considerazione nell'attività del legislatore.

2 - La disciplina costituzionale in materia di federalismo fiscale

1. L'impianto dell'art. 119 - ispirato ai principi dell'autonomia e della coesione - si fonda su un preciso collegamento tra gli strumenti di finanziamento previsti nei diversi commi e le finalità perseguitate.

Art. 119: autonomia e coesione.

La norma, da un lato, tipizza le componenti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali; dall'altro stabilisce le finalità per le quali i singoli strumenti, o tipi di strumenti, sono stati previsti.

Sotto il primo profilo, la nuova versione dell'art 119 Cost. riconosce a ciascuna Regione ed a ciascun ente locale "risorse autonome", costituite da tributi ed entrate proprie e da partecipazioni a tributi erariali. Queste risorse, singolarmente considerate, garantiscono agli enti autonomia di spesa e, ancor prima, una posizione di indipendenza finanziaria dalle decisioni dei livelli di governo sovraordinati. Inoltre, se considerate nel loro complesso, esse assicurano altresì autonomia di entrata, poiché, mediante la possibilità di manovrare i tributi e le entrate proprie, gli enti sono posti in grado di espandere o contrarre le entrate complessive di cui dispongono in funzione delle politiche che vogliono perseguire.

Nella costruzione costituzionale al principio di autonomia si affianca quello della coesione. Esso si sostanzia nella previsione di un meccanismo di perequazione rivolto ad assicurare a ciascun ente territoriale un ammontare di risorse diretto a compensare la minore capacità fiscale del territorio; rivolto, in sostanza, ad assicurare, almeno in fase di partenza, pari opportunità finanziarie tra le amministrazioni territoriali. Strumenti aggiuntivi di finanziamento sono infine previsti - al quinto comma dell'articolo 119 - per la progressiva riduzione degli squilibri di natura strutturale tra i territori.

2. La disposizione costituzionale prescrive, innanzitutto, che il sistema finanziario assicuri il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, inteso, ovviamente, tanto come finanziamento delle spese di funzionamento quanto come finanziamento delle spese relative all'esercizio delle funzioni e dunque alla gestione dei servizi e alla erogazione di prestazioni di competenza degli enti territoriali.

Il finanziamento integrale delle funzioni come criterio ordinatore del sistema di finanziamento.

Nel disegno costituzionale, tale copertura assoluta delle funzioni pubbliche attribuite costituisce, dunque, il vincolo e al contempo il criterio ordinatore per la disciplina delle risorse

‘ordinarie’. E, attraverso il meccanismo di perequazione, la “clausola di autosufficienza” è resa operativa anche nei confronti degli enti le cui collettività presentano una minore capacità.

Ove non ricorra la condizione della minore capacità fiscale il finanziamento integrale delle funzioni attribuite deve essere assicurato dal gettito di tributi propri e *pro quota* di tributi erariali, riscossi sul territorio. E dunque il legislatore dovrà attribuire alla finanza regionale e locale tributi propri e quote di partecipazione al gettito di tributi erariali sufficienti a soddisfare questa prescrizione costituzionale almeno per i territori dotati di maggiore capacità fiscale, compensando gli altri, al fine del raggiungimento del risultato del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con le rispettive quote del fondo perequativo.

***I primi due commi dell'art. 119:
autonomia e sufficienza delle
risorse.***

3. Ma accanto alle risorse ordinarie vi sono quelle che potrebbero configurarsi quali “straordinarie” e che trovano la propria disciplina all’art. 119, comma 5. Si pongono, infatti, in posizione di “aggiuntività” rispetto alle entrate ordinarie quelle risorse che lo Stato può distribuire, sotto forma di meri stanziamenti addizionali rispetto a programmi regionali (le “risorse aggiuntive”) ovvero di veri e propri programmi di intervento (“iniziativa speciali”), a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il comma 5 dell'art.119: le risorse straordinarie.

Il riconoscimento di tale potestà redistributiva - che si configura come ‘valvola di sfogo’ del sistema e, cioè, come meccanismo diretto a compensare ulteriormente le necessità finanziarie delle amministrazioni territoriali, o a facilitare programmi di intervento di rilievo nazionale, al momento in cui il legislatore nazionale ne ravvisi la necessità - è correlato al perseguimento di tre specifiche finalità: “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, “rimuovere gli squilibri economici e sociali”, “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”.

Profili che fanno emergere, se collegati ai meccanismi perequativi sopra ricordati, il carattere intrinsecamente ‘compensativo’ che caratterizza le norme contenute all’art. 119 e che configura un utilizzo della finanza pubblica in qualche misura strumentale al perseguimento di due scopi ben individuabili: garantire, pur nel quadro di un sistema di competizione virtuosa tra i territori caratteristico dei sistemi federali, a tutti i cittadini servizi pubblici di livelli qualitativi e quantitativi analoghi e comunque di buona qualità nelle diverse aree del Paese; promuovere un assetto economico e sociale caratterizzato da maggiore egualianza e dal riconoscimento di pari opportunità.

Non deve d’altronde essere tralasciato come a tali finalità se ne aggiunga una quarta, di carattere per così dire aperto, che è quella di “provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni”. Un richiamo che legittima l’uso dello strumento finanziario da parte

dell'amministrazione centrale diretto ad ovviare a situazioni di necessità che possono crearsi in determinati enti territoriali a causa di costi esterni o al perseguitamento di specifiche missioni pubbliche.

3 - I rischi e le opportunità del federalismo fiscale

1. Le indicazioni richiamate nella prima sezione hanno individuato alcuni dei problemi che hanno caratterizzato il sistema della finanza regionale e locale e le disfunzioni che da essi discendono sui comportamenti delle amministrazioni territoriali.

Ad essi si aggiungono, alla luce degli assetti istituzionali in fase di definizione e della concreta situazione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, altri e diversi profili problematici.

Quelli, in primo luogo, costituiti dalla necessità di definire un assetto organizzativo capace di limitare gli incentivi verso i comportamenti opportunistici possibili in un assetto di centri di spesa decentrato (il c.d. *deficit shifting*); quelli di un neo-centralismo regionale, capace di pregiudicare gli ambiti di autonomia degli enti locali; e, ancora, quelli legati ad un sistema di contabilità regionale scarsamente efficiente e trasparente che impedisce una reale conoscenza - ed un effettivo governo - della finanza pubblica. Temi che già da soli meriterebbero attenzione ma che divengono, alla luce del vincolo comunitario del Patto di stabilità e crescita, un problema cui occorre dare risposta per assicurare la piena appartenenza del nostro Paese alla comunità finanziaria europea.

A tali questioni si affiancano i problemi, che potrebbero essere definiti di "cultura dell'amministrazione", legati al permanere di una formazione dei quadri di natura essenzialmente giuridica ed all'insufficiente dotazione organizzativa degli uffici finanziari delle amministrazioni territoriali. Un dato che si pone in decisa contraddizione non solo con riferimento alla maggiore responsabilità che alle amministrazioni sarà inevitabilmente attribuita dalla riforma del titolo V, ma anche rispetto al crescente protagonismo degli enti territoriali italiani sul mercato dei capitali internazionale ed all'ammontare del debito delle amministrazioni sub-nazionali. Aspetti che inducono a ritenere necessario, in linea con quanto accade in altre esperienze europee, un rafforzamento delle amministrazioni su questi specifici profili.

2. Insieme ai rischi vi sono anche le opportunità di un sistema di federalismo fiscale. Tali opportunità - principalmente legate al rapporto più stretto tra il luogo della spesa e quello dell'ottenimento della risorsa finanziaria pubblica - potrebbero condurre ad una migliore individuazione delle preferenze locali rispetto ad un sistema centralizzato e, con essa, ad un assetto maggiormente *accountable*,

Le difficili sfide del federalismo fiscale: tra rischi ed opportunità.

Controllare una finanza pubblica pluralizzata...

... evitare neo-centralismi regionali...

...migliorare l'azione amministrativa.....

.... e dotare le amministrazioni territoriali di adeguate competenze professionali

L'obiettivo: giungere ad un sistema più accountable e meglio capace di scegliere le preferenze pubbliche ed allocare le risorse.

caratterizzato da un migliore controllo dei cittadini sul comportamento dei politici e degli amministratori locali.

Su questa linea la proposta è avanzata nella convinzione che un sistema fiscale decentrato possa condurre ad una programmazione delle entrate effettivamente condivisa con gli elettori, da cui potrebbe discendere un più efficace contrasto dell'evasione fiscale e, in ultima istanza, una diminuzione della pressione tributaria.

Perché le opportunità che si sono poste in rilievo siano colte è necessario un quadro di regole chiaro e capace di riconoscere ad ognuno dei livelli amministrativi interessati certezze in ordine alle risorse a sua disposizione e, dunque, in ultima istanza, al suo orizzonte di azione politico-amministrativa.

3. Da quanto detto emerge come ogni proposta tecnico-politica in materia di federalismo fiscale si muova, dunque, tra Scilla e Cariddi: tra un riconoscimento di autonomia alle entità sub-regionali che ‘chiuda il cerchio’ delle responsabilità e la necessità per il complessivo governo della finanza pubblica di creare soggetti sufficientemente grandi da governare il processo di redistribuzione evitando i rischi connessi ad un'eccessiva pluralizzazione; tra un sistema che esalti i territori e la loro capacità di governo e che, quindi, differenzi ed incentivi all'efficienza e, invece, il rispetto dei principi repubblicani attraverso una prestazione di servizi pubblici omogenea in tutto il Paese.

Essenziali sono, dunque, le questioni di *governance* sia sotto il profilo della definizione di un quadro di incentivi capace di orientare i comportamenti dei diversi attori; sia nell'elaborazione di meccanismi di collaborazione e coordinamento, veri ‘punti di snodo’ la cui presenza ha specifico valore in un settore nel quale la pregnanza e l'immediatezza degli interessi rende necessario individuare momenti di raccordo e negoziazione tra i diversi livelli amministrativi.

Altrettanto essenziale, anche alla luce delle specifiche caratteristiche del federalismo italiano, appare la ‘gradualità’ del processo. In questo senso è necessario prevedere, come già si è accennato, tempi e meccanismi che consentano a tutti gli enti territoriali di affrontare gli aspetti “competitivi” del federalismo fiscale dalla stessa linea di partenza. La competizione, del resto, è genuina e *fair* se avviene alla pari: non sarebbe tale se alcuni corressero con un auto di grossa cilindrata, altri in bicicletta, e ai primi, per di più, fosse concesso di partire qualche chilometro avanti.....

Da qui discende l'esigenza di prevedere un periodo transitorio ‘di adattamento’, che permetta a regioni, province e comuni meno attrezzati di predisporre ad affrontare il nuovo assetto finanziario senza pregiudicare i livelli delle prestazioni erogate. La proposta nasce quindi nella convinzione che - affinché le linee di attuazione

Le scelte del federalismo fiscale: un percorso su un crinale.

Il federalismo fiscale: una fair competition

La gradualità del processo

del nuovo articolo 119 siano praticabili e non si esauriscano in un manifesto politico - occorra operare in maniera graduale e senza traumi; occorra pilotare, in un tempo ragionevole, il sistema di finanza locale e regionale, sin qui basato su trasferimenti a copertura di spese, verso un sistema fondato sull'autonomia delle fonti di finanziamento collegate a parametri di spesa che garantiscano una corretta, equa e concertata allocazione delle risorse.

4 - Articolazione della proposta.

Le considerazioni svolte sono alla base dei diversi punti in cui si articola la proposta di Astrid. Le soluzioni adottate, infatti, contemporaneo i diversi aspetti problematici posti in rilievo, affrontano la questione del federalismo fiscale seguendo percorsi di riflessione chiaramente identificabili che, si ritiene, debbano fungere da guida per il legislatore nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Le opzioni qualificanti in materia di federalismo fiscale.

1. Assicurare che le spese relative a funzioni che appartengono alla competenza esclusiva dei governi sub-nazionali siano finanziate interamente dal gettito di entrate proprie, integrate dal provento delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, almeno nei territori dotati di maggiore capacità fiscale.

Il finanziamento integrale delle funzioni secondo il criterio della spesa storica....

Si tratta di un vero e proprio cardine del principio di autonomia che, in sostanza, si declina nella capacità per l'ente territoriale di ottenere i mezzi finanziari sufficienti per l'esercizio delle competenze ad esso attribuite.

In quest'ottica la proposta di Astrid si fonda sul principio dell'integralità del finanziamento delle funzioni, e cioè, sulla stretta correlazione tra le entrate finanziarie ottenute ed il livello di spesa connesso alle funzioni amministrative devolute.

In ordine all'individuazione delle funzioni finanziate e del relativo costo, in sede di prima applicazione, la proposta prende in considerazione le funzioni amministrative attualmente esercitate e determina l'ammontare del finanziamento calcolando l'ammontare dei volumi della spesa storica effettuata nei vari territori nella media dell'ultimo triennio.

Tale scelta – che si contrappone all'alternativa costituita da finanziamenti calcolati fin dalla prima applicazione con ricorso al criterio dei costi standard – è legata a ragioni di ordine costituzionale e amministrativo. 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 - rispetto all'assetto previgente (articolo 118), ma ha profondamente modificato la ripartizione delle competenze legislative. E' solo in futuro che, esercitando i poteri legislativi attribuiti nel rispetto dei principi costituzionali richiamati dall'articolo 118, Regioni e Stato potranno modificare la ripartizione delle funzioni amministrative. Partire, dunque, dalla spesa storica è assai meno arbitrario di quanto non

...e le sue ragioni costituzionali...

possà pensare chi non abbia esplorato la portata reale, in prima applicazione, del nuovo articolo 118 della Costituzione.

Ma la scelta ricordata risponde anche a ragioni di ordine amministrativo e funzionale, 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 spesa 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.

Per quel che concerne l'autonomia, rimane nella spettanza delle amministrazioni la possibilità di manovrare le aliquote (standard) di partecipazione o le aliquote dei tributi propri. Riducendole quando si diminuisce la pressione fiscale o aumentando la pressione fiscale per offrire ai cittadini servizi migliori in termini di quantità e qualità.

2. Definire un meccanismo di finanziamento attuativo delle indicazioni costituzionali che parametri in prima applicazione l'attribuzione di risorse proprie, al netto del fondo perequativo, alle necessità di copertura della spesa storica degli enti con maggiore capacità fiscale.

Il meccanismo di finanziamento proposto da Astrid, oltre a garantire l'autonomia degli enti territoriali con gli strumenti previsti dall'articolo 119, deve essere in grado di adeguarsi alle modifiche del quadro economico-normativo.

In questo senso la proposta delinea un processo di assestamento dei meccanismi di finanziamento che si articola in più fasi.

Nella fase di avvio il Governo è delegato ad individuare un mix di risorse composto da:

- tributi propri
- sovrapposte e addizionali a tributi erariali
- aliquote di partecipazione a tributi erariali

il cui gettito sia in grado di coprire la spesa storica della regione, della provincia e del comune con la più alta capacità fiscale.

Tra le alternative possibili, la scelta interpretativa che si è preferita è stata, dunque, quella di legare l'indicazione costituzionale all'ente con la maggiore capacità fiscale. E' su di esso che proponiamo di parametrare il livello di risorse - derivanti da tributi propri e partecipazioni al gettito di tributi erariali - necessario al finanziamento integrale delle funzioni. Una scelta legata a semplicità applicativa da un lato e, dall'altro, alla valutazione secondo cui, parametrando il livello delle risorse a territori con capacità fiscali più basse (e per esempio alla media degli enti caratterizzati da capacità fiscale superiore alla media nazionale), si potrebbero creare squilibri nel bilancio dello Stato in quanto ad alcuni territori andrebbero risorse in eccedenza rispetto all'attuale ripartizione; e si

Un'attribuzione di risorse proprie parametrata alle necessità di finanziamento degli enti territoriali a più elevata capacità fiscale

produrrebbero marcate differenze di punti di partenza tra gli enti a più elevata capacità fiscale e quelli più svantaggiati e perfino tra gli stessi enti con capacità fiscale superiore alla media.

Operata tale scelta interpretativa, ne discende che le risorse del fondo perequativo dovranno essere destinate a coprire il differenziale tra la spesa storica sopportata per l'insieme delle funzioni svolte dall'ente e il gettito ad esso assicurato dai tributi propri e dalle partecipazioni ai tributi erariali attribuiti in applicazione dei primi due commi del nuovo articolo 119 (computati alle aliquote medie), in modo da permettere, ad ognuna delle regioni e delle amministrazioni locali, il finanziamento integrale delle funzioni.

3. Assicurare margini di flessibilità per un'applicazione graduale dei meccanismi di finanziamento e per adeguare il sistema di federalismo fiscale nel tempo alla graduale attuazione del nuovo assetto federale.

La flessibilità del meccanismo è, invece, assicurata - durante un periodo transitorio, la cui durata è indicata in dieci anni - dalla previsione di un meccanismo di adeguamento della quota di compartecipazione al gettito di tributi erariali e/o dalla quota del fondo perequativo attribuita agli enti locali in relazione all'esigenza di far fronte:

- al variare del tasso di inflazione;
- all'elevazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla progressiva omogeneizzazione del livello dei servizi forniti ai cittadini;
- alla progressiva applicazione del metodo della valutazione dei costi standard nella ripartizione delle risorse per le funzioni già assegnate e per quelle da assegnare in sostituzione del riferimento alla spesa storica;
- alla attribuzione e sottrazione di funzioni amministrative operata dal legislatore competente ai sensi del nuovo art. 117 della Costituzione.

Il primo criterio - l'adeguamento delle risorse al tasso di inflazione con conseguente revisione periodica delle aliquote di compartecipazione e delle quote del fondo di perequazione, anche in rapporto al modificarsi della capacità fiscale - costituisce la garanzia minima per tutti gli attori rispetto all'ottenimento di un ammontare di risorse sufficienti a far fronte ai costi delle funzioni attribuite: esso, nel contempo, dà sufficiente certezza sulla consistenza delle risorse attribuite e consente una programmazione finanziaria su un ragionevole arco pluriennale. Gli altri criteri, invece, costituiscono strumenti diretti ad assicurare un'adeguata coesione sociale e sarebbero utilizzati, previe decisioni formali in sedi idonee, a coinvolgere Governo, Parlamento, Regioni e sistema delle Autonomie Locali.

***Un meccanismo standard
capace di adattarsi al variare
delle competenze e dei livelli
essenziali delle prestazioni.***

Nella proposta viene precisato come ogni intervento di modifica, definito con legge nazionale, del regime dei tributi posti a base del finanziamento, delle funzioni trasferite o dei livelli delle prestazioni, dovrà essere condiviso dagli enti locali e dalle regioni, in sede di Conferenza unificata, al fine di garantire l'autonomia finanziaria sancita dal comma 4 dell'art. 119. Una garanzia rafforzata dalla previsione secondo cui, in caso di mancata intesa, si provvederà alla copertura finanziaria delle maggiori spese o delle minori entrate, a norma della legge di contabilità dello Stato. Sui temi relativamente ai quali non si è realizzata l'intesa è previsto che la decisione sia assunta dal Parlamento con una maggioranza qualificata. Procedure analoghe di concertazione interistituzionale sono previste a livello regionale in relazione alle conseguenze della legislazione regionale sul sistema delle Autonomie Locali.

In ogni caso la proposta prevede che il periodico adeguamento della quota del gettito derivante dalle compartecipazioni, dalle addizionali e dal fondo perequativo dovrà essere almeno attualizzata al tasso di inflazione. In questo modo si determina, finalmente, certezza nelle entrate degli enti locali consentendo l'elaborazione di bilanci pluriennali.

4. Legare progressivamente il riconoscimento di risorse alle amministrazioni territoriali a criteri obiettivi fondati sui costi standard capaci di eliminare sperequazioni del sistema ed indirizzarlo verso una maggior efficienza.

Avviare il sistema verso una maggior efficienza...

Se i motivi ricordati sono alla base della scelta di adottare, in fase di prima attuazione, un criterio basato sui costi storici, alla proposta non sono estranee valutazioni di rigore e di efficienza.

Sono, in primo luogo, le già menzionate sperequazioni tra enti territoriali, frutto delle disfunzioni dei meccanismi di finanziamento adottati nel nostro ordinamento, a rendere tali valutazioni necessarie ma, accanto ad esse, vi sono anche le nuove esigenze proprie di un sistema multilivello. E, in particolare, la necessità di evitare comportamenti di *cost shifting* da parte degli amministratori pubblici con l'effetto di addossare i costi delle prestazioni su altre amministrazioni.

... in accordo con le amministrazioni territoriali.

Su questo punto la proposta definisce un criterio capace di introdurre, a partire dalla spesa storica, correttivi - sia sul versante delle entrate, sia su quello della spesa - che, legando progressivamente il riconoscimento delle risorse ai costi standard, aumentino l'efficienza complessiva del sistema eliminando le distorsioni oggi esistenti e siano atti a limitare comportamenti sub-ottimali nella valutazione del costo delle prestazioni.

5. Definire meccanismi di perequazione capaci di assicurare standard di efficienza e qualità dei servizi pubblici e di garantire pari opportunità ai cittadini.

La proposta di Astrid intende dare l'attuazione più ampia possibile alle disposizioni costituzionali con la previsione di meccanismi redistributivi diretti ad assicurare l'egualanza tra i cittadini in termini di accesso ai servizi pubblici.

E' un'impostazione che trova la propria base prima di tutto nelle indicazioni costituzionali interne – dall'art. 119, comma 5, all'art. 3, comma 2 – che delineano un ordinamento con forte matrice solidaristica. E a rafforzare questa indicazione interna, intervengono sia la matrice costituzionale europea – ordinamento nel quale la politica di coesione è oramai tratto identitario della costituzione economica – sia il riferimento alla tradizione giuridica degli Stati membri dell'Unione, nelle cui costituzioni si rinvengono riferimenti ai principi di solidarietà e che, nei casi di ordinamenti di stampo federale, prevedono meccanismi di redistribuzione delle risorse tra i diversi territori.

Il primo tra gli strumenti previsti per perseguire tale obiettivo è, in maniera esplicita, il Fondo di perequazione per i territori con una minore capacità fiscale.

In relazione alle caratteristiche economiche - e distinguendo dagli assetti previsti nel d.lgs. n. 56/2000 - si è optato per la scelta di un modello di finanziamento a carattere verticale alimentato con una quota dei tributi erariali spettanti allo Stato. La competenza in materia di criteri di perequazione - secondo quanto stabilito all'articolo 117, comma 2 - è, d'altra parte, collocata in un contesto di funzioni i cui oneri sono, indubbiamente, a carico della finanza statale.

Al fine di garantire le finalità poste, il fondo perequativo dovrà contribuire a finanziare, in prima applicazione, la copertura integrale in tutti i territori degli oneri derivanti dalle funzioni amministrative in essere al momento dell'entrata in vigore della legge di attuazione, al livello della spesa storica. Successivamente, la dotazione del fondo dovrà garantire integralmente la copertura degli oneri derivanti dai provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, e dunque finanziare le attività messe in essere in attuazione dell'obbligo costituzionale di adeguare gli standard quantitativi e qualitativi dei servizi e delle prestazioni ai livelli essenziali stabiliti dalla legge statale, attivandosi, in mancanza, l'intervento sostitutivo dello Stato a norma dell'articolo 120 della Costituzione.

Nel corso della fase transitoria si determinerà una differenza tra l'evoluzione delle entrate garantite a tutte le Regioni e gli Enti Locali, indicizzate al tasso di inflazione, e il gettito effettivo dei tributi propri e delle quote di partecipazione riscosse sul territorio, eventualmente integrati dalla quota di spettanza del fondo perequativo, come definiti in sede di prima applicazione: quest'ultimo è correlato infatti all'andamento reale del PIL, moltiplicato per il tasso di elasticità dei singoli tributi. L'utilizzazione di tale

Un fondo perequativo di carattere verticale...

...strutturato in modo da incentivare i comportamenti virtuosi degli enti territoriali.

differenza consentirà, unitamente ad una valutazione dei costi effettuata, progressivamente, con l'utilizzazione di parametri standard, di ridurre le differenze delle dotazioni dei servizi forniti ai cittadini e di tener conto, al fine di evitare comportamenti opportunistici di *deficit shifting* dello sforzo fiscale e della ricerca di maggior efficienza nella gestione dei servizi da parte dell'amministrazione di ciascun territorio.

La modalità di utilizzo del fondo, quindi, pur avendo finalità redistributive, introduce dei criteri di ponderazione come i costi standard e lo sforzo fiscale che tendono a incentivare e a premiare gli enti territoriali che adottano politiche fiscali e di spesa efficienti e responsabili.

La proposta di Astrid prevede, inoltre, la costituzione di fondi regionali diretti a perequare gli squilibri sub-regionali - secondo criteri indicati dalla legge statale di attuazione - al fine di consentire agli Enti Locali dei territori con minore capacità fiscale di far fronte integralmente alle competenze loro attribuite.

6. Assicurare risorse addizionali per finalità specifiche attraverso moduli di governance adeguati.

La Costituzione prevede meccanismi di intervento finanziario selettivo per equilibrare sull'intero territorio nazionale gli effetti delle politiche statali. Si tratta di risorse aggiuntive che lo Stato destina in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e di interventi speciali che possono essere posti in essere a favore dei medesimi soggetti.

Nella configurazione che di essi viene data nella proposta di Astrid, si tratta di strumenti che rappresentano il completamento del principio di autonomia e sufficienza delle risorse e che agiscono come meccanismi finanziari tesi a garantire, almeno sotto il profilo delle risorse, che alla progressiva federalizzazione del sistema non corrisponda una differenziazione - lesiva in sé del principio di egualianza - in termini di prestazioni sociali e di possibilità di sviluppo economico sul territorio.

In altri termini, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dovrebbero servire a realizzare un esercizio non normale delle funzioni, quale si rende necessario per conseguire le finalità perequative indicate dalla norma, e, in particolare, per colmare progressivamente gli squilibri strutturali in essere.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, la distinzione tra i due strumenti si incentra sulla titolarità dell'iniziativa che viene co-finanziata dallo Stato. Nel primo caso, quello delle risorse aggiuntive, si tratta di iniziative direttamente promosse dalle amministrazioni regionali e degli enti locali che, in virtù delle loro caratteristiche e degli interessi che esse toccano, possono essere co-finanziate dallo Stato; nel secondo caso, invece, l'iniziativa appartiene allo Stato.

Più in particolare, nella ricostruzione del gruppo di lavoro, le

***Gli strumenti del V° comma:
una risorsa per interventi
selettivi addizionali rispetto
all'esercizio normale delle
funzioni.***

risorse aggiuntive riguardano le materie di competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni e costituiscono una componente dell'autonomia finanziaria degli enti che ne sono destinatari tanto da essere erogate senza vincoli contabili di destinazione. Le risorse aggiuntive potranno finanziare, quindi, non solo interventi sociali, ma anche dotazioni infrastrutturali e l'adeguamento del *capacity building* delle amministrazioni.

Gli interventi speciali possono invece riguardare tutte le materie e, nel caso, in cui esser vertano su ambiti di competenza regionale, possono essere accompagnate dall'imposizione di vincoli del genere.

Nella proposta di Astrid la disciplina attuativa – con cui saranno regolate forme e modi di concessione ed erogazione di tali finanziamenti – dovrà prevedere momenti di negoziazione interistituzionale e prevedere un'integrazione tra le iniziative straordinarie e quelle condotte, dalle amministrazioni statali o regionali, a valere su risorse ordinarie. Essa prevede, inoltre, l'elaborazione di criteri obiettivi tesi a giustificare tali interventi straordinari mostrando evidenza economica della loro necessità e giustificazione delle disparità che introducono tra le diverse amministrazioni territoriali. Anche in questo caso, proprio per marcire la trasparenza dei processi decisionali e proseguire nella direzione di piena corresponsabilizzazione del complesso delle Regioni e delle Autonomie locali prevista dall'istituto dell'intesa Stato-Regione, le scelte di finanziamento si prevede siano compiute o a seguito di intesa in sede di Conferenza unificata o con maggioranza qualificata del Parlamento.

7. Assicurare omogeneità e coordinamento all'intero sistema della finanza pubblica in modo da evitare extra-costi in capo ai contribuenti.

L'autonomia finanziaria riconosciuta ai diversi livelli di governo va contemplata con i cosiddetti “diritti dei contribuenti”, e cioè con la necessità di costruire un sistema impositivo improntato alla chiarezza, alla semplicità e alla gestibilità; che non imponga oneri di adempimento eccessivi; che non comporti, in violazione del principio di progressività e unitarietà della finanza pubblica, un aumento complessivo della pressione fiscale causato dell'esercizio scoordinato da parte delle Regioni - e degli enti territoriali - della potestà normativa d'imposizione.

Sotto altro e diverso profilo, occorre evitare che si creino per ogni Regione prassi e regole a volte eccessivamente diverse, a volte troppo restrittive per l'autonomia degli enti locali: prassi e regole che, proprio a causa della loro diversità o della loro ristrettezza, potrebbero infrangere gli indeclinabili principi fondamentali di coerenza, razionalità e omogeneità del singolo tributo e del sistema tributario nel suo complesso.

In un contesto di federalismo cooperativo il coordinamento

Coordinamento in materia tributaria: tra efficienza della spesa pubblica e diritti dei contribuenti.

per principi fondamentali spettante allo Stato richiede che a questo sia attribuito il potere di raccordare la potestà legislativa esclusiva della Regione con l'autonomia tributaria dell'ente locale. E' la legge statale a prevedere una formale procedura *prealable* che consenta all'ente locale di conoscere i progetti della Regione in tema di finanza locale e di prospettare i propri desiderata all'amministrazione regionale e nello stesso tempo costringa la Regione a giustificare il suo diniego a legiferare nel senso richiesto.

Spetta allo Stato svolgere un ruolo attivo di coordinamento e redistribuzione tra i diversi livelli decisionali in vista del raggiungimento di uno scopo comune.

Lo strumento della legge statale quadro o cornice o di principio è adottabile però solo per la determinazione dei principi fondamentali. Il che vuol dire che il coordinamento non riconducibile a detti principi va effettuato dalla legge regionale nei confronti degli enti locali. Nella proposta di Astrid lo Stato svolge un potere di coordinamento non in quanto Stato-persona, cioè come ente equiordinato rispetto agli ordinamenti coordinati, bensì quale Stato-ordinamento e cioè in nome e nell'interesse della finanza pubblica nel suo complesso.

8. Assicurare protagonismo a tutti gli attori nelle scelte finanziarie definendo organi di negoziazione permanente capaci di limitare la litigiosità degli attori e facilitare processi di allocazione delle risorse e di best practices.

Il principio di leale collaborazione e federalismo fiscale: assicurare partecipazione alle scelte e definire arene di negoziazione permanente.

Il ritardo registratosi nella progettata trasformazione di uno dei due rami del parlamento in una camera rappresentativa degli enti territoriali rende necessario prevedere procedure che coinvolgano regioni, province e comuni nelle scelte legislative da cui discendano ripercussioni sull'assetto del sistema fiscale territoriale. In questo senso la proposta di Astrid muove dalla consapevolezza che il principio di leale cooperazione, caratterizzante gli ordinamenti federali o regionali, vede, nella materia della finanza pubblica, terreno di elezione. Il processo di redistribuzione delle risorse tra le diverse realtà deve, infatti, essere frutto di un'azione che veda la compartecipazione dei diversi soggetti coinvolti.

La prima leva sulla quale agire è quella del procedimento normativo. In questo senso la proposta di Astrid prevede la partecipazione della Conferenza Unificata in ordine ad ogni decisione rilevante del sistema del federalismo fiscale.

Prevedere tale partecipazione in ordine al solo processo normativo non è, tuttavia, sufficiente. La materia finanziaria richiede, infatti, un continuo coinvolgimento delle amministrazioni finanziarie interessate. Lo testimonia lo sviluppo, negli ordinamenti europei ad organizzazione federale, di forme di "federalismo dell'esecutivo" e, cioè, la creazione di organi entro i quali si svolge la discussione e la negoziazione tra le amministrazioni interessate

relativamente alla distribuzione delle risorse, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, al finanziamento del sistema nel suo complesso.

All'azione di tali organi è demandata la realizzazione di un effettivo coordinamento "circolare", capace di condurre periodicamente ad una concertazione paritaria tra i diversi livelli di governo coinvolti.

Proprio sulla base dei risultati di tali esperienze – ed in particolare di quelle tedesca e spagnola - la proposta di Astrid prevede un rafforzamento delle istituzioni entro le quali già oggi si svolge la cooperazione tra i diversi livelli amministrativi interessati.

E' in quest'ottica che si pone il rafforzamento della Conferenza Unificata operato attraverso la creazione di un organo - una sorta di Ecofin dei poteri locali - capace di costituire sede permanente di negoziato multilaterale tra le diverse parti così da favorire il coordinamento tra l'attività finanziaria delle amministrazioni territoriali e dello Stato.

L'impostazione collaborativa dei rapporti tra Stato ed amministrazioni territoriali in questa materia trova espressione anche in altri ambiti della proposta. Sono così previste forme di collaborazione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali per quel che concerne la fase di accertamento dei tributi erariali. Tali moduli collaborativi incorporano meccanismi incentivanti l'azione delle amministrazioni coinvolte nella misura in cui riconoscono loro parte delle risorse accertate.

In una materia quale quella finanziaria, caratterizzata da un elevato grado di conflittualità, la proposta privilegia un modello di *governance* che preveda modalità di risoluzione delle controversie attraverso la previsione di procedure di composizione tra gli enti territoriali.

9. Garantire conti pubblici europei per assicurare il governo della spesa pubblica e facilitare l'azione di controllo dei cittadini.

La qualità dei conti pubblici costituisce uno dei più gravi handicap per la complessiva situazione della finanza pubblica. I bilanci non sono comparabili, da cui gravi inefficienze nella gestione del patrimonio pubblico e nel governo della finanza pubblica.

Una situazione non più tollerabile: per le richieste di trasparenza e conoscibilità che ci provengono dall'Europa; per le esigenze proprie di un rapporto tra cittadini e organi di governo che si vuole sempre più improntato ad *accountability*; per le necessità di governo del bilancio di enti sempre più finanziariamente autonomi.

In questo senso la proposta mira ad armonizzare il sistema di contabilità pubblica ai criteri propri dei conti rilevanti per il patto di stabilità e crescita. In particolare viene specificata la necessità che il prospetto di Bilancio di ciascuna Regione evidenzi le risorse destinate alla perequazione dei territori con minore capacità fiscale a

L'Ecofin del sistema federale

Trasparenza dei conti pubblici per assicurare la governabilità della finanza pubblica ed europeizzare la contabilità pubblica.

norma dell'articolo 119, comma 3 della Costituzione.

10. Controllare qualità e quantità dell'indebitamento in un contesto che vede l'aumento del debito delle amministrazioni locali.

Il limite dell'esclusiva destinazione dei proventi dell'indebitamento alle spese di investimento, la c.d. *golden rule*, rappresenta un importante risultato, che impone sugli amministratori pubblici vincoli comportamentali che possono essere solamente condivisi. In un contesto che vede l'accrescere della presenza delle amministrazioni territoriali sul mercato dei capitali, è convincimento del gruppo di lavoro di Astrid che, in sede di disciplina attuativa, il tema vada ulteriormente approfondito.

Un ricorso al debito coordinato e capace di assicurare le migliori condizioni finanziarie.

Tale maggior rigore deve avere riferimento in primo luogo all'effettività del limite e, quindi, alla definizione di un apparato sanzionatorio per i comportamenti degli amministratori inottemperanti all'obbligo di destinare i proventi delle operazioni di indebitamento a spese di investimento. Accanto a questo, tuttavia, è convinzione del gruppo di lavoro che sia necessario sviluppare forme di vigilanza capaci di assicurare che:

- l'accesso al mercato dei capitali avvenga in maniera coordinata e assicurando il rispetto dei limiti previsti dal Patto di stabilità;
- siano ottenute le migliori condizioni finanziarie possibili onde evitare inutili aggravi di finanza pubblica.

In questo senso la proposta prevede la possibilità che siano introdotte ulteriori limitazioni sulla capacità di indebitamento delle amministrazioni territoriali e si definiscano, anche sulla base di esperienze di altri paesi, forme di coordinamento tra il livello statale e quello sub-statale dirette ad ottenere una piena conoscenza dell'attività condotta sul mercato dei capitali dall'insieme degli enti territoriali nazionali al fine di verificarne la compatibilità con i vincoli imposti dal Patto di stabilità e l'impatto sulla finanza pubblica.

5 - Le azioni di *policy* da implementare alla luce della riforma del sistema di contabilità regionale.

Intervenire sul sistema amministrativo per potenziare i servizi finanziari.

Se quelle che si sono individuate sono le principali linee della proposta di Astrid, occorre precisare come essa muova dal dato effettuale e da una valutazione della situazione complessiva dell'amministrazione finanziaria.

Come tale essa non si limita a cogliere l'insufficiente attuazione del dato normativo e ad indicare una linea di sviluppo su questo punto. E' così ben presente la necessità di agire anche sul contesto amministrativo e del *capacity building*. E questo tanto più in una fase in cui le competenze delle amministrazioni regionali in materia sono destinate ad aumentare qualitativamente oltre che quantitativamente. Non deve, infatti, sfuggire, come il processo di federalismo fiscale comporti la necessità di maggiore professionalità nella gestione delle risorse finanziarie e come, d'altra parte, tale processo incontri quello della progressiva maggiore integrazione delle entità sub-statali nel mercato dei capitali e della diversificazione delle loro fonti di finanziamento.

Tali circostanze parallele impongono uno sforzo finanziario - magari facendo ricorso agli strumenti di cui all'art. 119, comma 5 - diretto al rafforzamento degli uffici delle amministrazioni regionali con competenze in materia finanziaria. Un rafforzamento che dovrà innanzitutto prendere le forme di investimenti, in capitale umano e tecnologico, capaci di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche e della loro gestione.

D'altra parte, in un'ottica collaborativa, si auspica, altresì, il rafforzamento dell'attività di assistenza tecnica e, in special modo, quella dello scambio di esperienze tra il livello nazionale e quello regionale.

Il gruppo di lavoro è convinto come sia esclusivamente dall'agire congiunto di un'azione legislativa e di un'azione amministrativa che il sistema della finanza pubblica italiana potrà pervenire agli obiettivi di trasparenza e certezza necessari per un governo efficace della spesa pubblica in linea con le indicazioni europee e capace di garantire, alla luce del principio di solidarietà, pari opportunità ed equo accesso ai servizi pubblici a tutti i cittadini.

Interventi sulle amministrazioni territoriali per adeguarle alle necessità di una sistema di federalismo fiscale multilivello e alle esigenze dei mercati dei capitali

ASTRID

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nell'amministrazione pubblica
ROMA Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. P.zza S.Andrea della Valle)
tel. 0039-06-6810261 - e-mail: astrid@astrid-online.it