

## La lunga marcia del federalismo fiscale: il nuovo disegno di legge

di Umberto Galmarini e Gilberto Turati

A distanza di sette anni dall'introduzione del D.Lgs. 56/2000, sei dal varo del nuovo Titolo V della Costituzione e cinque dal "blocco" del processo di riparto fra le Regioni previsto da quel decreto, si torna a parlare e (forse) a legiferare in tema di federalismo fiscale nel nostro paese. E questa è già una buona notizia, visto che il federalismo fiscale è uno degli strumenti che possono essere utilizzati per "irrigidire" il vincolo di bilancio degli enti decentrati, cioè per prevenire (ed eventualmente risolvere) i problemi di **potenziale dissesto** finanziario delle Regioni e degli Enti locali, attribuendo loro non solo responsabilità in termini di funzioni e di spesa, ma anche in termini di entrate. I recenti casi del Lazio, fra le regioni, e di Taranto, fra i comuni, inducono a pensare che qualcosa su questo fronte si deve provare a fare al fine di evitare effetti dirompenti sulla tenuta della **solidarietà** interregionale.

### Rapporti tra Stato ed enti locali

Il testo – frutto di più di un compromesso – è stato approvato senza il parere della **Conferenza Unificata** e certamente subirà nuove ed ulteriori modifiche dal passaggio in Parlamento. In attesa del testo finale (ammesso che prima o poi ci si arrivi), proviamo a fornire qualche spunto di riflessione, partendo dalle novità rispetto al famigerato D.Lgs. 56/2000. Il nuovo impianto legislativo si propone innanzitutto un intervento organico per **tutti i livelli** di governo locale, dalle Regioni fino a Comuni, Province e Città Metropolitane. In particolare, si introducono regole di **coordinamento** e di omogeneizzazione dei conti per il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede di programmazione. Viene introdotto anche un collegato alla manovra di bilancio dello Stato, da presentare entro ottobre, per la determinazione con un congruo anticipo delle risorse assegnate a Regioni ed Enti Locali. A differenza quindi del precedente approccio (il decreto del 2000), in questo caso si affronta tutto il nodo dei rapporti tra lo Stato e gli enti di governo decentrato, introducendo **complicazioni** ulteriori per l'accettabilità politica del pacchetto di norme. A testimonianza di ciò si vedano le ostilità palesi dei comuni in merito a quanto disposto dall'art. 6 del disegno di legge delega, che prevede di affidare alle Regioni il compito di svolgere la perequazione per i comuni con popolazione inferiore ad una data soglia (da determinare con successivo provvedimento legislativo). Si prevede inoltre, all'art. 6, comma 2, il passaggio da un sistema di riparto dei fondi per le regioni basato sulla spesa storica ad un sistema basato sulla definizione di costi standard di produzione nel rispetto dei livelli delle prestazioni tutelati dalla lettera m), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione (nel caso del D.Lgs. 56/2000 il riferimento era solo ai fabbisogni). Per i Comuni, sempre l'art. 6, comma 3, prevede un sistema di riparto basato sulla combinazione di fabbisogni e costi standard. Infine, il disegno di legge delega prevede dei **meccanismi di sanzione** automatici per gli enti che presentano scostamenti tra obiettivi programmati e risultati realizzati. Le sanzioni vanno dall'incremento automatico delle entrate tributarie ed extra-tributarie allo scioglimento degli organi degli enti inadempienti.

### Il rischio della litigiosità

Che cosa non cambia invece nel nuovo impianto normativo rispetto a quanto previsto dal vecchio D.Lgs. 56/2000? Ci sembra restino **invariati** sia l'approccio graduale per la gestione del passaggio dal riparto basato sulla spesa storica al nuovo regime, sia il meccanismo di perequazione della

capacità fiscale fra le regioni, per ridurre le differenze interregionali di gettito e per tener conto delle diseconomie derivanti dalle "piccole dimensioni". Qui ci concentriamo sul primo aspetto, quello della **fase di transizione**. Il disegno di legge "fissa" l'assetto a regime (quello ideale) e prevede di raggiungerlo attraverso una fase di transizione di durata sufficientemente lunga (da cinque a dieci anni). Il passaggio dal vecchio al nuovo regime, seppur graduale, in genere tuttavia comporta la *riduzione* delle risorse assegnate ad alcuni enti locali rispetto alla spesa storica, pur in presenza di risorse complessive crescenti. E questo è esattamente quello che è avvenuto con il D.Lgs. 56/2000 già dal primo anno di applicazione, nel quale il riparto era basato **per il 95% sulla spesa storica** e solo per il 5% sul criterio del fabbisogno. Il nuovo decreto non risolve questo problema e diventa facile prevedere che si rischia di nuovo di arrivare ad uno **stallo istituzionale**, con l'ennesimo periodo di litigiosità (esacerbato dal fatto che adesso non sono coinvolte solo le Regioni ma anche gli Enti Locali). Forse è meglio pensare, per risolvere questo problema, di evitare il passaggio da spesa storica a spesa standard ridefinendo quote nell'arco di un periodo di tempo anche lungo, ma agire *al margine* sulle sole quote incrementali. In altre parole, aumentare i finanziamenti ai soli **enti "virtuosi"** e mantenere invariato il finanziamento di spesa storica per gli enti meno virtuosi. E' chiaro che la riallocazione del solo incremento del budget porterebbe ad un processo più lento rispetto a quello previsto col passaggio graduale. Peraltro il processo sarebbe tanto più rapido quanto maggiore è l'incremento del finanziamento; e tuttavia ciò potrebbe rendere più accettabile il passaggio verso il nuovo sistema. Un altro aspetto cruciale è che deve essere fatta una riflessione sui livelli essenziali previsti dalla **Costituzione**. Una volta definiti i costi standard e il budget, diventerà immediatamente chiaro che le regioni più efficienti si potranno permettere di erogare un certo numero di prestazioni, quelle meno efficienti un numero ancora inferiore. Che cosa significa **"essenziale"** in questo caso? Soprattutto, come riuscire a definire l'essenzialità in termini finanziari? Le risposte a queste domande sono cruciali per evitare un naufragio del provvedimento prima ancora che esca dalle acque (che prevediamo di difficile navigazione) del Parlamento.