

Federalismo: alcune osservazioni (e proposte) alla bozza Macciotta.

(di Linda Lanzillotta)

1. Si è molto enfatizzata la rivoluzione operata dal nuovo Titolo V nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni/autonomie sottolineando, in particolare, l'impostazione del nuovo 117 che enumera le competenze statali rinviando alla competenza regionale tutto ciò che non è esplicitamente riservato allo Stato. A mio avviso, anche per marcare politicamente la proposta del centrosinistra e rendere facilmente comprensibile all'opinione pubblica l'elemento discriminante, occorrerebbe procedere in modo analogo anche per il sistema finanziario e fiscale: bisognerebbe cioè indicare le risorse che rimangono allo Stato per finanziare le funzioni enumerate dal 117 e il servizio del debito e assegnare tutto il restante gettito dei tributi erariali al sistema decentrato. Peraltro, in linea di principio e sul piano logico, questa dovrebbe essere l'unica operazione possibile se si vuole restare coerenti con il sistema ex artt.117/118 in quanto solo il costo delle funzioni statali, singolarmente identificate, è quantificabile; inoltre, solo circoscrivendo il costo delle funzioni statali (predeterminate) sarà possibile applicare nel tempo e in modo dinamico lo schema costituzionale che considera ampliabili le funzioni regionali e locali e non aumentabili quelle statali ormai cristallizzate dal testo costituzionale.
2. Con il nuovo Titolo V non è solo il sistema di fiscalità regionale ad essere riorganizzato ma l'insieme della finanza territoriale e delle relazioni finanziarie che connettono i diversi livelli di governo. E' chiaro che l'attuazione del nuovo sistema che riconosce autonomia politica e, di conseguenza, finanziaria e tributaria a tutta l'articolazione dei poteri pubblici sul territorio, dipenderà in notevole misura da come si costruisce questa parte. Qualora nell'attuazione delle norme finanziarie e tributarie del Titolo V venissero replicati gli schemi adottati nei trasferimenti di funzioni con il quadro costituzionale precedente, l'esito complessivo dell'operazione rischierebbe alla fine di risultare quello di una forte compressione dell'autonomia dei livelli subregionali. Da questo punto di vista è quindi utile verificare se si concorda sulla lettura di alcune delle norme costituzionali:
 - a) i vincoli (ma anche gli obiettivi) finanziari (ed economici) connessi al rispetto del Patto di stabilità derivano direttamente dall'ordinamento comunitario e pertanto rientrano nella materia "rapporti con l'Unione europea" per la quale lo Stato ha competenza esclusiva anche con riferimento alla finanza locale;

- b) altrettanto vale per la “perequazione delle risorse finanziarie” che di conseguenza deve essere regolata esclusivamente dalla legislazione statale sia per ciò che attiene al riequilibrio tra Regioni sia per quanto riguarda la perequazione intraregionale; e infatti, l’art.119, 3°, quando parla di territori con minore capacità fiscale non parla solo di territori regionali. D’altra parte poiché spetta allo Stato determinare “i livelli essenziali delle prestazioni” relativi a servizi la cui gestione, in via generale, è attribuita ai Comuni (anche in materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni), non può che essere lo Stato a definire meccanismi perequativi capaci di finanziare, su tutto il territorio nazionale, quei medesimi standard di prestazione.
- c) lo Stato ha altresì competenza esclusiva in materia di “organi di governo e funzioni fondamentali “dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane. In che misura tale materia comprende il sistema di governo della finanza a livello locale? A mio avviso in misura rilevante: il che significa che i poteri di bilancio, le regole di gestione e il sistema dei controlli finalizzati alla verifica del rispetto dei vincoli nazionali ed europei non possono che essere disciplinati dalla legge statale;
- d) la competenza statale esclusiva in materia di organizzazione del sistema di finanza locale si salda con quella concorrente in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Peraltro quest’ultima competenza statale tende a dilatarsi allorché (ed è quanto avviene assai di frequente) l’armonizzazione dei bilanci e il coordinamento della finanza pubblica sono direttamente connessi ai vincoli/obiettivi comunitari: i due profili, in definitiva, si sovrappongono.

Per quanto riguarda **la politica di bilancio e le regole di finanza pubblica**, il testo Macciotta mi pare in larga parte coerente con questa lettura: in alcuni punti, tuttavia, se ne discosta. In particolare in due punti chiave: le lettere f) e g) dell’articolo 3 con cui verrebbe attribuito alle Regioni il potere di porre regole di bilancio ulteriori rispetto a quelle poste dallo Stato. Alle Regioni, a mio avviso, dovrebbe essere invece attribuito esclusivamente il potere/responsabilità di svolgere funzioni di coordinamento e controllo del rispetto dei vincoli e degli obiettivi definiti a livello nazionale in quanto direttamente dipendenti dai vincoli europei. Funzioni che possono essere anche rafforzate da poteri “sanzionatori” (quali ad esempio il “congelamento” delle risorse derivanti dalla fiscalità regionale per gli enti i cui indicatori finanziari si discostino dagli obiettivi); e che invece non possono, a mio parere, legittimare un potere regionale sulla politica di bilancio degli enti locali. Senza contare, considerando anche gli aspetti di “copertura amministrativa” di tale ipotesi, che le burocrazie regionali, nella assoluta maggioranza delle Regioni, non sarebbero assolutamente in grado di esercitare con competenza (ed equilibrio) tale delicatissima funzione. Peraltro l’eventuale potere sostitutivo attivabile (secondo le procedure fissate dalla legge statale prevista dell’art.120) nei confronti degli enti locali a causa del mancato rispetto dei vincoli europei o nel caso lo richieda “...l’unità economica...” del

Paese, spetta esclusivamente allo Stato: e non vi è dubbio che si tratta di un potere attivabile anche nel caso di violazione delle norme, direttamente o indirettamente, derivanti dal Patto di stabilità.

1. Sistema tributario e finanziamento delle funzioni – Mi pare che sia sul fronte della organizzazione del nuovo sistema tributario che su quello della allocazione delle risorse occorra fare in modo di garantire unitarietà e coordinamento evitando da una parte di estremizzare l'autonomismo in particolare per quanto riguarda la determinazione delle basi imponibili, la istituzione di nuovi tributi o forme esasperate di competizione fiscale; dall'altra evitando forme di centralizzazione delle risorse che avrebbero l'effetto di replicare le medesime attività ai diversi livelli istituzionali: se le risorse non fluiscono tempestivamente verso il livello che ha la competenza (amministrativa) di gestirle e vengono invece "trattenute" al livello che ha la competenza (legislativa) a disciplinarne l'utilizzo, l'effetto sarà che i diversi livelli eserciteranno tutti, contemporaneamente, le medesime funzioni (amministrative) con l'inevitabile effetto di aumentare la spesa e, quindi, la pressione tributaria.

L'art. 4 e l'art.8 distinguono le funzioni nelle quali vi è competenza legislativa dello Stato (concorrente od esclusiva) e quelle di competenze legislative delle regioni. Ma perchè bisogna dettare discipline distinte? L'attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie in cui lo Stato conserva potestà legislativa non è automaticamente attribuita alle regioni; di conseguenza non è detto che le relative risorse siano gestite dalle Regioni perché anche in questo caso si applicano le regole del 118.

Lo schema potrebbe quindi essere il seguente:

- Le Regioni finanziano con a) entrate proprie, b) quote di compartecipazione e addizionali ai tributi erariali, le seguenti funzioni: funzioni di competenza legislativa esclusiva e concorrente dello Stato il cui esercizio è conferito a livelli substatali ai sensi del 118; funzioni esclusive e concorrenti della Regione da esercitare amministrativamente sulla base del 118 cost; funzioni fondamentali dei comuni ovvero di province e città metropolitane per le quali le regioni determinino standard di prestazione diversi (superiori) rispetto a quelli fissati dalla legge statale ai sensi della lett. p) 117.
- Comuni, province città metropolitane finanziano con: a) entrate proprie, b) compartecipazioni e addizionali a tributi erariali e regionali le funzioni fondamentali identificate dalla legge statale e le ulteriori funzioni ad essi conferite ai sensi del 118.

A cascata, così come viene predeterminata la quota di entrate da gestire sul piano amministrativo a livello statale, così viene determinata la quota massima di entrate che può rimanere alla gestione regionale.

Tutto ciò vale sia per le funzioni vecchie (cioè già trasferite alle Regioni) sia per le funzioni nuove.

Provo a tradurre queste osservazioni in emendamenti al testo.

Art.3

sopprimere le lettere f) e g)

Art.4 : sostituire il c.1 con i seguenti:

“1. Allo Stato, per l’esercizio delle funzioni amministrative nelle materie cui all’art.117, 1° e 2° comma, ad esso conferite in base all’art.118, 1°c, e per la copertura degli oneri connessi al servizio del debito pubblico è attribuita una quota del gettito dei tributi erariali non superiore all’xxxx per cento. Le restanti entrate erariali finanziano le funzioni delle Regioni e degli enti locali secondo quanto previsto dalla presente legge.

Alle Regioni sono assegnati tributi e entrate proprie, e ove occorra quote del fondo perequativo previsto dall’art.8, per provvedere al finanziamento integrale delle spese relative all’esercizio delle funzioni assegnate alla competenza legislativa regionale dall’art.117, c. 3 e 4 cost. e a quelle di competenza legislativa dello Stato il cui esercizio amministrativo sia stato conferito ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ovvero alle medesime Regioni secondo quanto previsto dall’art.118. cost., con esclusione delle funzioni di cui all’art.117, c.2, lett.p).”

Al comma 2 , sostituire la lettera g) con la seguente:

“d) le partecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio da determinare in relazione alla quota di gettito riservata allo Stato sensi del comma 1.”

Alla fine, aggiungere: “Le regioni ripartiscono le risorse così determinate tra gli enti locali compresi nei rispettivi territori per l’esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di cui all’art.117, c. 2 e 3 ivi comprese quelle di cui alla lettera p) allorché la legge regionale determina livelli di prestazione ulteriori rispetto a quelli fissati dallo Stato. Le regioni hanno facoltà di trattenere per l’esercizio di funzioni amministrative proprie, ove ne ricorrano le condizioni ai sensi dell’art.118, 1, cost., una quota del fondo non superiore all’ xxxxx per cento. Fino a quando non intervenga la legge regionale di riparto delle risorse tra gli enti locali, il fondo è tra questi ripartito con i criteri di cui all’art.11, comma 4.

Art. 5

a. il comma 5 andrebbe soppresso in quanto assorbito dalla nuova formulazione dell’art.4

Art.7 Non capisco a cosa esattamente si riferisca: io credo che la disciplina del finanziamento delle funzioni regionali debba essere unica (cioè quella indicata all’art.4) quale che sia il livello di gestione amministrativa. Di conseguenza questo articolo potrebbe essere soppresso. L’art.6 andrebbe poi adeguato in sede di coordinamento.

Art. 8

comma 3: sopprimerei per la perequazione interna a ciascuna regione il riferimento alle funzioni fondamentali che, almeno per quanto attiene ai

livelli minimi di prestazione, dovrebbero essere perequati dallo Stato ai sensi dell'art.10, comma 2.

Art.10

comma 7: sopprimere l'ultimo periodo. In caso contrario si eliminerebbe qualsiasi autonomia degli enti infraregionali in materia di investimenti anche di interesse strettamente locale (mi pare infatti che qui si stia parlando del finanziamento delle "funzioni fondamentali" che opera direttamente dallo Stato verso gli enti locali)

Art.11

comma 1: qui, a mio avviso, bisognerebbe ribaltare l'ottica in coerenza con l'impostazione del Titolo V: la regione determina le funzioni che devono essere gestite ai livelli sovracomunali; tutto il resto va ai comuni. Parallelamente, per l'attribuzione delle risorse, si opera come suggerito con la nuova formulazione dell'art. 4, ultimo comma. Di conseguenza si potrebbero sostituire i commi 1 e 2 dell'art.11 con i seguenti:

“1. Le regioni, con propria legge, nel rispetto dei principi e criteri di cui agli artt.117 e 118 cost. e delle leggi statali di attuazione del titolo V cost., determinano le funzioni amministrative da conferire alle province, alle città metropolitane, ovvero da esercitare direttamente. Le restanti funzioni sono conferite ai comuni: la legge regionale può indicare criteri di finanziamento che incentivino la gestione in forma associata da parte di più comuni.

2. In relazione ai criteri di conferimento delle funzioni amministrative la regione procede al riparto delle risorse di cui agli articoli 4, 8 e 9. Le risorse trattenute dalla Regione per la gestione di funzioni amministrative proprie non può eccedere la misura indicata all'art.4, ultimo comma”.

comma 4 (problema del superamento del criterio della spesa storica per i comuni), aggiungere:

“Negli anni successivi la quota incremento delle entrate destinate a finanziare le funzioni fondamentali che risulti superiore al tasso di inflazione viene destinato a un fondo finalizzato a riequilibrare le risorse dei comuni la cui dotazione finanziaria risulti inferiore alla dotazione media procapite. A tale redistribuzione si procede per il numero di anni necessario a realizzare il riequilibrio complessivo delle dotazioni medie dei comuni”.

Il comma 5 forse potrebbe ritenersi superato se si accetta il nuovo meccanismo. Valutiamo.