

Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni

(a cura di Giorgio Macchiotta e Franco Bassanini)

Il disegno di legge può essere esaminato da diversi angoli visuali:

- l'ambito di applicazione;
- le specifiche regole attraverso le quali si interviene per la determinazione delle funzioni ed il relativo finanziamento di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni;
 - i meccanismi di perequazione e la loro idoneità a realizzare solidarietà e responsabilizzazione;
 - l'efficacia delle modalità attraverso le quali si punta a realizzare la complessiva responsabilizzazione dei diversi livelli di governo nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica cui l'Italia è tenuta a norma degli accordi UE;
- le regole e le sedi che garantiscono la gestione, l'aggiornamento e la flessibilità.

1. L'ambito di applicazione

Il disegno di legge è destinato a regolare a regime l'applicazione dell'articolo 119 solo per le Regioni a Statuto ordinario, le Province, le Città metropolitane e i Comuni. Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome si interviene solo ai fini di regolare una tendenzialmente auspicata convergenza.

La scelta è opinabile.

La formulazione attuale dell'articolo 119 esclude che sia possibile utilizzare per il finanziamento delle Regioni ordinarie (come per gli altri enti territoriali) il canale dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Il federalismo fiscale si basa infatti sui principi di autonomia e responsabilità, oltre che di trasparenza, coesione e solidarietà: per quanto possibile, e dunque per quanto consentito dalla applicazione coerente dei principi di solidarietà e coesione, esso tende a ricostruire il circuito della autonomia/responsabilità nel rapporto tra provvista

e spesa delle risorse, dunque ad eliminare negoziazioni tra enti responsabili della provvista ed enti responsabili della spesa.

Non esiste più, sul piano teorico, motivo per differenziare il modello di finanziamento delle Regioni ordinarie e di quelle speciali. Esiste, come è noto, una differenza sul piano giuridico-costituzionale, dovuta agli statuti speciali e alle conseguente disposizioni di attuazione, che delineano uno statuto d'autonomia differenziato; e una differenza di fatto che può e deve essere affrontata sul terreno delle norme transitorie. Come esiste, per tutte le Regioni, in materia di spese, un problema di standardizzazione delle prestazioni (in termini di adeguamento dei costi a quelli corrispondenti ad un esercizio efficiente, e in termini di quantità dei servizi forniti sul territorio), per le Regioni speciali esiste, in materia di entrate, un problema di transizione dall'attuale sistema a quello generale, previo accertamento dei maggiori costi loro derivanti dalle maggiori competenze loro conferite, a norma dei rispettivi Statuti. Le esigenze di solidarietà e coesione (ivi comprese quelle connesse ai maggiori costi derivanti dalla condizione di discontinuità territoriale di alcune Regioni o dalla coesistenza di componenti linguistico-culturali diverse) dovrebbero in prospettiva essere soddisfatte dai meccanismi di valutazione dei costi standard e di perequazione previste in generale dalla legge di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

Il tema del finanziamento delle Regioni speciali è invece affrontato nel ddl con le disposizione dell'articolo 18 che regolano il tema della transizione senza ancorarla ai principi generali di attuazione del federalismo fiscale e, conseguentemente, a un sistema di riferimento vincolante nelle modalità e nei tempi.

2. Le regole per il finanziamento di Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni.

Il comma 4 dell'articolo 119 della Costituzione prevede che tributi propri, compartecipazioni e eventuali quote di un fondo perequativo "senza vincolo di destinazione" devono consentire "ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". La disposizione non prevede regimi differenziati tra le diverse istituzioni territoriali; né regimi differenziati in relazione alle funzioni, o gruppi di funzioni da finanziare, neppure con riferimento al titolo col quale esse sono attribuite (funzioni fondamentali e non, funzioni attribuite dalla legge statale o dalla legge regionale, ecc.)

2a. Le Regioni

Il disegno di legge delega opera, invece, per quanto riguarda le Regioni una ripartizione delle funzioni assegnate e prevede, per ciascun gruppo di funzioni, un diverso regime di finanziamento.

Per quanto riguarda il finanziamento delle prestazioni e dei servizi per i quali sono determinati per legge “livelli essenziali delle prestazioni” (articolo 6, comma 1, lettera a), si prevede (articolo 8, comma 2) il finanziamento integrale con la determinazione di un mix di entrate proprie e partecipazioni pari alle esigenze di almeno una regione (e quote del fondo perequativo per le altre). Si prevede (articolo 6, comma 2) che i finanziamenti siano determinati “nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, ... in condizioni di efficienza e di appropriatezza” e che siano in ogni caso inclusi in tale regime i finanziamenti per sanità e assistenza.

Per il finanziamento delle “funzioni fondamentali” dei Comuni di minori dimensioni, che secondo il d.d.l. competerebbe alle regioni (articolo 6, comma 1, lettera b), si applica un meccanismo analogo al precedente. Si precisa (articolo 6, comma 3) che le esigenze saranno “calcolate sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario associati alle funzioni effettivamente esercitate e a parametri di efficienza e appropriatezza che incorporino anche incentivi diretti a favorire le unioni di comuni e la conduzione associata dei servizi”.

Un regime particolare si applica (articolo 6, comma 4) in materia di trasporto pubblico locale per il quale è previsto che “nella determinazione dell’ammontare del finanziamento, si (tenga) conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”. Ma nell’articolo 8 niente si dice in relazione alle modalità di finanziamento.

Per le altre funzioni (complessivamente indicate nell’articolo 6, comma 1, lettera c) il finanziamento (articolo 8, comma 3) è realizzato attraverso l’attribuzione di una aliquota IRPEF e/o di una addizionale IRPEF, determinate in modo tale che il loro gettito complessivo nazionale sia di dimensione equivalente all’ammontare degli attuali trasferimenti alle Regioni che sono soppressi.

Una prima osservazione riguarda l’esclusione della scuola e della formazione dal novero dei settori nei quali vanno garantiti i “livelli essenziali delle prestazioni”. Il rilievo di tali funzioni, ai fini della coesione nazionale, è, come si sa, molto notevole (anche tenendo conto che si tratta, al momento, di funzioni e prestazioni in parte di competenza statale) e il loro costo rappresentava, nel 2005, il 25% della spesa complessiva delle amministrazioni locali (come si evince dalla serie storica dei Conti Pubblici Territoriali, curata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo). Se è vero,

infatti, che niente obbliga ad indicare in legge delega le prestazioni di cui garantire i “livelli essenziali” e che non è escluso che i settori di intervento possano essere ulteriormente ampliati con leggi specifiche è anche vero che, una volta compiuta la scelta di intervenire su questa materia, sarebbe più opportuno che anche la scuola figurasse tra i settori previsti nella legge delega.

Un secondo ordine di considerazioni riguarda il meccanismo di finanziamento delle funzioni regionali diverse da quelle per le quali sono determinati “livelli essenziali” e da quelle classificate tra le “funzioni fondamentali”.

In primo luogo assegnare alle regioni una quota (di compartecipazione e/o di addizionale) IRPEF determinata in misura da pareggiare il valore medio nazionale pro capite dei trasferimenti soppressi pone problemi di adeguatezza e di solidarietà forse insolubili. Se esistesse una distribuzione delle funzioni equilibrata (in termini di costi pro capite e di entità dei servizi forniti nei diversi territori) la formulazione della norma premierebbe, a regime, le Regioni con maggiore capacità fiscale che trarrebbero da quel tributo un gettito superiore ai costi dei servizi sin qui svolti. Il surplus si ridurrebbe avvicinandosi alla capacità fiscale media e si trasformerebbe in un deficit al di sotto della media. Le Regioni con minore capacità fiscale per garantire il finanziamento dei servizi in essere dovrebbero applicare una addizionale con valori superiori all'aliquota base.

In relazione agli squilibri esistenti nella dotazione di servizi gli effetti di una simile norma potrebbero essere differenti, casuali e paradossali.

Si parte dal finanziamento integrale della spesa storica che deve essere “superato in cinque anni” (articolo 10, comma 2). Essendo prevedibile che, entro tale periodo, sia possibile realizzare un riequilibrio nei costi ma non nella dotazione di servizi le modalità di finanziamento sembrano prefigurare una cristallizzazione di tali squilibri. A fronte di dotazioni di servizi più concentrati nelle aree più ricche del paese la scelta di attribuzione del gettito di una aliquota media per il finanziamento di tali servizi potrebbe comportare un deficit di finanziamento in aree ad elevata capacità fiscale (ma ad alta concentrazione di servizi) ed un surplus in aree con minore capacità fiscale (ma con minore quantità di servizi).

In concreto si può prevedere che le Regioni a maggiore capacità fiscale avranno comunque risorse adeguate, che quelle sul fondo della scala della capacità fiscale, ma anche in relazione alla dotazione di servizi, otterranno (anche in relazione alle integrazioni, sia pur parziali, via fondo perequativo) risorse sostanzialmente adeguate alle loro esigenze in essere (anche se non adeguate in prospettiva) e che una condizione di sofferenza sarà vissuta dalle Regioni intorno alla media (come capacità fiscale ma anche come dotazione di servizi) che non partecipano

alla ripartizione del fondo perequativo o, anche partecipandovi, non riescono a recuperare le risorse necessarie in relazione alla loro dotazione di servizi.

La seconda obiezione riguarda l'utilizzazione dell'IRPEF come tributo di riferimento per una simile operazione: in relazione all'elasticità di crescita del gettito di tale tributo (circa 1,5 volte quella del PIL) le risorse dovrebbero crescere ad un ritmo superiore a quello auspicato per la spesa.

Risulta evidente che il disegno di legge annuale di "coordinamento dinamico delle fonti di copertura" (articolo 1, comma 2, lettera c), dovendo intervenire per adeguare (ridurre) l'aliquota, in modo da far corrispondere la crescita del gettito all'incremento desiderato della spesa, non potrebbe evitare una vera e propria contrattazione annuale delle risorse assegnate, poco innovando rispetto alla prassi attuale di finanziamento a pie' di lista (o di compressione discrezionale) delle spese regionali. Si tratta di un meccanismo del tutto incompatibile con la "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" prevista dall'articolo 119 della Costituzione ma anche negativo sul terreno della effettiva responsabilizzazione delle Regioni.

2b. Province, Città metropolitane, Comuni

Il finanziamento dei livelli di governo sub regionali è particolarmente segmentato.

Per quanto riguarda le "funzioni fondamentali", come individuate dalla legge statale ai sensi della lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, svolte dai Comuni collocati al disotto della soglia dimensionale demografica determinata dai decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge" (articolo 6, comma 1, lettera b) si prevede che esse siano finanziate dalle Regioni.

Il finanziamento delle analoghe funzioni delle Province e dei Comuni al di sopra della predetta soglia dimensionale è "assicurato dallo Stato, attraverso compartecipazioni e fondi perequativi" (articolo 11, comma 2)

Le "funzioni fondamentali" di Roma capitale (nonché le "funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica") e quelle delle Città metropolitane ("previa individuazione delle funzioni alle stesse attribuite"), per quanto non ci sia esplicita disposizione nel ddl, dovrebbero essere analogamente finanziate dallo Stato (articolo 117, commi 2 e 3).

"Al finanziamento delle nuove funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni attualmente svolte provvedono lo Stato o le Regioni, determinando contestualmente adeguate forme di

copertura finanziaria coerenti con i criteri della presente legge” (articolo 16, comma 2).

Come ulteriore garanzia si prevede che “il disegno di legge di coordinamento dinamico (tenga) conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare l’integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento” (articolo 11, comma 3).

Infine, a norma dell’articolo 16, comma 1, le attività di tutti i Comuni e di tutte le Province “svolte al 1° gennaio 2007 continuano ad essere finanziate a carico del bilancio dello Stato o del bilancio delle Regioni, pur se singole attività rientrano in materie assegnate alla competenza legislativa delle Regioni”.

Il primo elemento di criticità è costituito dalla diversità di disciplina cui sono assoggettati i comuni grandi (con dimensione da definire in occasione della emanazione dei decreti delegati, a norma dell’articolo 11, comma 2), che trattano direttamente con lo Stato le questioni relative al loro finanziamento, e i comuni medio-piccoli, che dipendono per la dimensione del loro finanziamento dalle Regioni (articolo 6, comma 1, lettera b).

Trattasi di una distinzione priva di qualunque fondamento costituzionale, ed anzi probabilmente incompatibile con il disposto dell’articolo 119. Vi è dunque un consistente rischio di censure di legittimità costituzionale. Ma si tratta anche di una distinzione difficilmente compatibile sia con la tenuta dell’ANCI, sia con l’esigenza di un uso efficiente delle risorse da parte delle Regioni che è legato alla loro capacità/possibilità di indurre i comuni minori ad associarsi per realizzare un efficiente allocazione delle funzioni. Il confine tra Comuni finanziati direttamente dallo Stato e Comuni finanziati dalle Regioni difficilmente potrà escludere dalla prima fascia i capoluoghi di provincia e, conseguentemente, i comuni di pari dimensione, nell’ordine dei 30.000 abitanti (sempre che non si scelga come discriminare quello dei 15.000 abitanti, in relazione alla legge elettorale). Ma in tal modo sarebbe difficile costruire unioni non comprensive di comuni soggetti a diverso regime (competenza e disciplina) sotto il profilo finanziaria, con rilevanti complicazioni pratiche.

Inoltre anche per i comuni di minore dimensione finanziamenti, modalità e tempi di distribuzione delle risorse relative alle “funzioni fondamentali” sono determinati dallo Stato come si evince dalla disposizione secondo la quale “le quote regionali delle partecipazioni e del fondo relative al finanziamento delle funzioni fondamentali sono integralmente distribuite da ciascuna Regione ai Comuni del proprio territorio nello stesso esercizio

finanziario in cui affluiscono al bilancio della Regione” (articolo 9, comma 4).

Sarà perciò difficile per le Regioni compiere scelte di programmazione malgrado la previsione di “incentivi diretti a favorire le unioni di comuni e la conduzione associata dei servizi” (articolo 6, comma 3).

Mancano infine criteri direttivi per l'esercizio della delega relativa alle nuove funzioni che devono essere assegnate a Comuni e Province (articolo 5, comma 1, lettera b).

3. I meccanismi di perequazione

Molto discutibile la formulazione circa le modalità di ripartizione del fondo perequativo nazionale contenuta nell'articolo 9, comma 6.

Lo è, innanzitutto, per la già ricordata contraddizione fra il dettato costituzionale e la distinzione delle funzioni attribuite a Regioni e enti locali in due categorie con due diverse discipline delle relative risorse finanziarie (cfr. punto 2a). Ma lo è anche la disposizione relativa al finanziamento a regime, con quote del fondo perequativo, delle funzioni diverse da quelle relative ai “livelli essenziali” e alle “funzioni fondamentali”, discutibile sia per quanto riguarda le Regioni con minore capacità fiscale sia per quelle con maggiore capacità fiscale.

Si dice, in relazione a queste ultime, che “non partecipano alla ripartizione del fondo”. Ora, delle due l'una: o il mix dei tributi propri (ad aliquota normale) è tale da consentire, con il relativo gettito, di “finanziare integralmente le funzioni attribuite” a un numero di regioni elevato (e in questo caso alcune Regioni si troveranno in surplus) o il mix è tarato sulla regione a maggiore capacità fiscale (e in questo caso tutte le Regioni al di sotto della prima saranno costrette ad applicare addizionali per finanziare le funzioni). In forza della disposizione che ha sancito il vincolo di invarianza degli oneri di finanza pubblica conseguenti al provvedimento dovrebbe valere la seconda ipotesi.

Per quanto riguarda le regioni con minore capacità fiscale si prevede che la perequazione punti non ad eliminare ma a ridurre la differenza tra il gettito pro capite regionale derivante dal mix di compartecipazioni e addizionali (ad aliquota ordinaria) di ciascuna regione e quello medio nazionale. Si tratta, dunque, di una perequazione parziale ad un valore di riferimento già ridotto. Anche le regioni con minore capacità fiscale saranno, con ogni probabilità, costrette a far fronte al “finanziamento integrale delle funzioni assegnate” con addizionali rispetto all'aliquota normale. Si tratta, con ogni evidenza, di un meccanismo in contrasto con l'articolo 119 della Costituzione.

In materia di perequazione delle Province e dei Comuni mentre è del tutto comprensibile e condivisibile la previsione di una valutazione “della diversità della spesa in relazione all’ ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane” risulta ambiguo il riferimento “alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive” calcolato “utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti” (articolo 15, comma 5). Il rischio di una fotografia dell’attuale squilibrio nella dotazione di servizi è assai forte.

4. La responsabilizzazione dei diversi livelli di governo

L’articolo 119 assegna ai livelli di governo sub statuali “autonomia finanziaria di entrata e di spesa”. Si tratta di una ipotesi che fa leva sulla responsabilità dei diversi livelli di governo in relazione al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. La premessa di una simile autonomia e responsabilizzazione è costituita dalla assegnazione, in sede di prima applicazione, a tutti i livelli di governo di risorse idonee a “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Il meccanismo previsto dall’articolo 2, comma 1, lettera d), che prevede che il DPEF fissi “il livello programmato dei saldi [...] nonché il livello programmato della pressione fiscale e la sua ripartizione tra i livelli di governo centrale e locale” non è né rispettoso del disposto costituzionale né idoneo a realizzare una effettiva responsabilizzazione.

Se si considerano i vincoli in materia di spesa contenuti nel disegno di legge in relazione al finanziamento delle “funzioni fondamentali”, delle prestazioni e dei servizi per i quali sono determinati dalle legge “livelli essenziali delle prestazioni”, e anche, se pur ambigualmente, per i trasporti (risorse vincolate, derivanti da tributi vincolati) e si valuta il loro peso percentuale sul complesso della spesa regionale, si comprende come la norma in questione elimini, in sostanza, non solo l’autonomia di entrata ma anche quella di spesa.

Un simile meccanismo può apparire stringente ma nella realtà rischia di affidare allo Stato, decisore di ultima istanza, le decisioni di spesa e, insieme, in caso di mancato rispetto degli obiettivi, la chiusura dei conti a pie’ di lista. O comunque l’onere di una negoziazione annuale, del tutto incompatibile con i principi di autonomia/responsabilità propri del federalismo fiscale.

Anche il ricorrente collegamento tra alcune fonti di finanziamento ed alcune tipologie di spese (malgrado venga escluso il vincolo di destinazione) rischia di non indurre le amministrazioni regionali e locali a comportamenti virtuosi e alla individuazione di comportamenti più efficienti in materia di utilizzazione delle risorse.

Allo stesso risultato di trattativa annuale a tutto campo sulla dimensione delle spese e delle entrate, come indicato nel precedente paragrafo 2b, rischia di portare l'utilizzazione dell'IRPEF come strumento centrale per il finanziamento del fondo perequativo.

Definire il tetto massimo di pressione tributaria, e la conseguente ripartizione tra i livelli di governo, così come definire comuni scelte in materia di spesa, può essere politicamente opportuno, ed auspicabile, ma si tratta di questione politica che può derivare solo da un accordo tra i diversi livelli di governo, salvo porsì, anche in questo caso, al di fuori dell'articolo 119.

5. Le sedi delle scelte

Manca nel testo una definizione adeguata delle procedure attraverso le quali operare, in un clima di leale cooperazione tra i diversi livelli di Governo, per la costruzione dei decreti delegati e per la gestione di tutte le successive fasi che non si esauriscono né con la gestione della transizione dalla spesa storica a quella standard per le competenze in essere delle Regioni, delle Province e dei Comuni, né con la prima applicazione del trasferimento delle competenze legislative e amministrative a norma degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

La "storicità" dei "livelli essenziali delle prestazioni" (sia in termini di settori che di livelli) richiederà, nel tempo, progressivi aggiornamenti.

Non meno complessa la gestione delle variazioni del sistema tributario nazionale che, in relazione alla quota di compartecipazione attribuita a Regioni, Province e Comuni, richiederanno modalità condivise di definizione e di ripartizione.

La Cabina di Regia (articolo 19, comma 2) interviene, come organo di una istruttoria tecnica, solo in sede di costruzione dei decreti delegati e, anche in questo caso, non viene regolata l'eventualità che Regioni, Province e Comuni ritengano non adeguata la valutazione, nei testi adottati, "dei risultati dei confronti e delle valutazioni compiuti dalla Cabina di Regia" (articolo 19, comma 1).

Nel complesso rapporto tra Regioni, Province e Comuni lo spazio riservato al Consiglio delle autonomie locali è limitato alla possibilità di fornire alla Regione un'intesa per "procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate" in relazione alla ripartizione del "complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale".

Nella logica di una leale cooperazione occorrerebbe scavare maggiormente sulla possibilità di applicazioni analogiche

dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, nel funzionamento anche a regime della nuova disciplina.