

FRANCO BASSANINI – GIORGIO MACCIOTTA

A.S. 1117

Delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale

Osservazioni a prima lettura sulla bozza governativa di emendamenti al testo del relatore ~ vers. 9 gennaio 2009

Il testo riservato inviato dal Governo ai gruppi parlamentari il 9 gennaio 2009 accoglie diversi suggerimenti del paper di Astrid¹ e alcuni emendamenti dei gruppi di opposizione. Va dunque innanzitutto apprezzato sul piano del metodo, perché dimostra apertura al confronto e attenzione ai contributi e ai suggerimenti provenienti anche da ambienti esterni alla maggioranza di governo.

Restano tuttavia immutati i punti critici principali già evidenziati nel paper di Astrid: innanzitutto l'incostituzionale distinzione fra le funzioni regionali riconducibili alla lettera *m* dell'art. 117, comma 2, Cost. e le funzioni fondamentali degli enti locali, da una parte, e tutte le altre funzioni regionali e locali dall'altra. A questa distinzione (non consentita dall'articolo 119, quarto comma, Cost. che impone di assicurare il "finanziamento integrale" di tutte le funzioni attribuite agli enti territoriali, sia pure a costi standard "virtuosi") si ricollegano due gruppi di disposizioni evidentemente incostituzionali: quelle che prevedono il finanziamento solo parziale delle "altre funzioni" (non riconducibili alle lettere *m* e *p* dell'art. 117, comma 2, Cost.) e quelle che prevedono, conseguentemente, una perequazione solo parziale fra enti territoriali dotati di elevata capacità fiscale e enti territoriali dotati di minore capacità fiscale.

Resta poi equivoca la disciplina della struttura del sistema di perequazione (verticale o orizzontale) e della titolarità della relativa funzione (che la Costituzione attribuisce allo Stato, almeno per quanto concerne la competenza legislativa: di conseguenza le Regioni dovrebbero avere in materia solo compiti di attuazione, e dunque di applicazione dei criteri di ripartizione del fondo perequativo decisi dalla legge statale, cioè dai futuri decreti delegati).

Sulle principali novità del nuovo testo elenchiamo qui di seguito alcune prime sommarie osservazioni, seguendo l'ordine degli articoli del disegno di legge.

1. Sulla *vexata quaestio* della territorialità delle imposte, la nuova formulazione (art. 2, c. 2, lett z) la limita ai tributi propri delle Regioni e

¹ Il riferimento è a F. Bassanini e G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2009.

degli enti locali e alle compartecipazioni regionali e locali a tributi erariali. E' dunque in sostanza accolta la proposta contenuta nel paper di Astrid.

2. Nell'articolo 2, lett. b-*bis*, il Governo ha sostanzialmente recepito un altro dei rilievi contenuti nel paper di Astrid, chiarendo che il costo e il fabbisogno standard non sono grandezze alternative (“determinazione del costo *o* del fabbisogno standard”) ma due grandezze correlate (“determinazione del costo *e* del fabbisogno standard”), poiché il fabbisogno standard individua il quantum di risorse necessario, per ciascun ente territoriale, a finanziare “integralmente,” ai costi standard stabiliti, l'esercizio delle funzioni attribuite. Occorrerebbe tuttavia formulare in modo più limpido la riga successiva, per esempio nei termini seguenti: “*determinazione del costo e del fabbisogno standard quale obiettivo di costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia*”, ecc.
3. Sempre nell'articolo 2, lett b-bis, il nuovo testo del Governo sopprime il criterio direttivo che imponeva al legislatore delegato di “*individuare, per ciascuna categoria omogenea di enti territoriali, standard di adeguatezza del numero dei dipendenti in rapporto al numero dei residenti*”, criterio che avevamo giudicato (nel paper di Astrid) come incostituzionalmente restrittivo dell'autonomia regionale e locali: la correzione ci pare dunque apprezzabile. E' vero che il “rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale e il numero dei residenti” è ancora richiamato dall'art. 2/2/b bis, ma in un diverso contesto, come uno degli *indicatori rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica nonché l'obiettivo cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni*”. Lascia semmai perplessi il riferimento ai “residenti” che potrebbe essere più opportunamente sostituito da un riferimento alla “popolazione servita” in modo da tenere conto della situazione degli enti territoriali che hanno una forte incidenza di attività stagionali (per es. comuni costieri con forte presenza di turismo balneare estivo).
4. Positivo (anche se forse fuori posto) l'inserimento di un punto relativo alla “coerenza con i principi di cui all'articolo 53 della Costituzione;” (art.2/2/b quinques)
5. All'articolo 2, comma 2, lett. n, lascia perplessi l'estensione delle misure sanzionatorie, fino all'esercizio del potere statale sostitutivo di cui all'articolo 120 Cost. - oltre che alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (lett. m, dell'art. 117 comma 2 Cost.) e dei vincoli del patto di convergenza - anche all'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (lett. p, dell'art. 117, comma “, Cost.); si introduce così un limite

all'autonomia locale non previsto dalla Costituzione, e dunque di assai dubbia legittimità.

6. La revisione della composizione del Comitato dei rappresentanti delle autonomie presso la **Commissione parlamentare**, a tutto vantaggio delle Regioni (art. 2-bis), richiede una più approfondita valutazione politica. Ma, in sostanza, riproduce lo schema rappresentativo utilizzato dal decreto legislativo istitutivo della Conferenza unificata Stato-Regioni.
7. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorrerà anche alla determinazione dei **livelli di pressione fiscale** e di indebitamento (art. 4): è una buona cosa, tanto più che in questa disposizione non si parla di limiti massimi, ma sembra che ci si debba limitare a concordare livelli di pressione fiscale in termini politici. La previsione di limiti massimi ritorna però nell'art. 21.
8. All'articolo 5 (e analogamente all'articolo 8) le spese regionali da finanziare vengono correlate alle “**funzioni regionali**” e non più alle “*materie attribuite alla competenza regionale residuale o concorrente*”: la formula è ancora ambigua, non contenendo alcun riferimento all'articolo 118 e alle leggi che gli danno (o daranno) attuazione; ma almeno evita l'esplicita allusione alle funzioni **legislative**, e dunque alla nota dottrina (Giarda) che, ignorando il dettato del quarto comma dell'articolo 119, riteneva si dovessero finanziare le funzioni legislative e non le funzioni amministrative (prestazioni e servizi); il successivo articolo 6 torna però a confondere tra articolo 117 e articolo 118 della Costituzione, tra ripartizione delle competenze legislative (e relativi vincoli al loro esercizio) e ripartizione delle funzioni amministrative (e finanziamento delle relative spese).
9. Nell'articolo 6 permangono varie disposizioni incostituzionali. Innanzitutto la **distinzione** tra le spese riconducibili al vincolo del rispetto dei LEP (art. 117, comma 2, lett. *m*) e le altre spese, con conseguente finanziamento **integrale** e perequazione **integrale** solo delle prime; poi l'idea che le funzioni da finanziare siano necessariamente ricomprese nelle materie di competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, ignorando il fatto che il nuovo articolo 118 ha completamente superato il tradizionale parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Ma si aggiungono due nuove disposizioni peggiorative: la tendenziale limitazione dell'uso delle compartecipazioni solo al finanziamento delle spese privilegiate (quelle della lettera *m*); e la scomparsa della indicazione della necessità di assicurare “*omogeneità e uniformità nel livello delle prestazioni erogate in materia di sanità, assistenza e istruzione*” (che compariva invece nel testo del relatore). C'è

anche, negativamente, una reintroduzione del finanziamento integrale solo di un livello “minimo” del servizio dei trasporti (6/1/c).

10. La formulazione del 6/1/bis potrebbe determinare qualche problema nel finanziamento dell'istruzione. Si può comprendere che in prima applicazione ci si riferisca, per l'istruzione, solo alle funzioni in essere ma la formulazione non assicura che, in caso di ulteriori funzioni, sia garantito il finanziamento integrale. In ogni caso la formulazione è ambigua perché potrebbe, estensivamente, riferirsi a tutte le funzioni amministrative delle Regioni.
11. Nell'articolo 7 il nuovo testo ribadisce, senza modifiche sostanziali, che la copertura integrale e la perequazione integrale sarà limitata alle sole funzioni e spese vincolate al rispetto dei LEP: la violazione del quarto comma dell'articolo 119 Cost. (che impone il finanziamento “**integrale**” di “**tutte le funzioni attribuite**”, sia pure a costi standard virtuosi) è evidente e plateale. Ma in più vi è una modifica peggiorativa in tema di trasporti locali: il riferimento ai “fabbisogni standard” è limitato alle sole spese in conto capitale (e sempre con perequazione solo parziale).
12. All'articolo 7/1/e bis si introduce un riferimento alla capacità fiscale “per abitante” che rischia di rendere inutile il positivo riferimento all'articolo 53 della Costituzione: è infatti evidente che in un territorio più ricco, la “capacità fiscale per abitante” può essere, anche in presenza di alta evasione, assai superiore a quella di un territorio più povero mentre la “pressione fiscale” in rapporto al PIL può essere assai più bassa (vedi i casi Veneto/Campania). La perequazione deve avvenire in relazione ad una capacità fiscale che, misurata in modo coerente all'articolo 53 della Costituzione, dovrebbe essere crescente con il crescere del reddito. Questo riferimento alla “capacità fiscale per abitante torna anche in altri punti (7/1/f, 8/1/c, 9/1/c,).
13. Sempre nell'articolo 7, lettera f, permane immutata la disposizione che prevede un meccanismo di **perequazione orizzontale** non coerente con il dettato dell'articolo 117 della Costituzione.
14. Nell'articolo 9 permane immutata la incostituzionale **distinzione** fra le funzioni fondamentali degli enti locali e le altre funzioni con conseguente finanziamento **integrale** solo delle prime e perequazione totale solo per le spese relative alle prime, in evidente violazione del disposto del quarto comma dell'articolo 119 Cost. (che impone il finanziamento integrale di “**tutte le funzioni attribuite**”, sia pure a costi standard virtuosi). Vi è tuttavia un miglioramento non irrilevante, dove si prevede che le altre funzioni (non fondamentali) possano essere finanziate anche con il gettito delle compartecipazioni e non solo col gettito di tributi

propri e col fondo perequativo (analogamente l'articolo 10 ammette la compartecipazione ad un tributo erariale fra le forme di finanziamento delle funzioni delle Province). Del tutto incomprensibile è la previsione di manovrabilità delle addizionali in relazione alla “dimensione demografica dei comuni per fasce” contenuta nella lettera b) del comma 1.

15. L'articolo 11 ribadisce, anche per gli enti locali, l'incostituzionale limitazione della perequazione totale (secondo fabbisogno e costi standard) al solo finanziamento delle funzioni **fondamentali** degli enti locali

16. In tema di **città metropolitane** il nuovo testo contiene un piccolo miglioramento, eliminando dall'art. 12 la disposizione transitoria che - dando subito risorse aggiuntive ai Comuni capoluogo di area metropolitana - avrebbe fortemente disincentivato la loro istituzione. Ma questa disposizione transitoria è riproposta nel testo del nuovo emendamento del Governo concernente la istituzione delle Città metropolitane. Quest'ultimo peraltro prevede condizioni e modalità procedurali tali da configurare la istituzione delle città metropolitane (ormai espressamente previste dall'articolo 114 come “costitutive” della Repubblica) come un percorso di guerra che nessuno o quasi nessuno riuscirà a superare; e vincola l'esercizio dei loro poteri a modalità tali da rendere difficile comprendere i vantaggi che dovrebbero derivare dalla loro istituzione

17. L'articolo 15 alla lettera a) non modifica l'incostituzionale disposizione che ribadisce la **sperequazione fra i territori** in relazione alla loro diversa capacità fiscale, anzi addirittura tende a consolidarla nel tempo.

18. La lettera d del medesimo articolo 15 contiene due correzioni migliorative non irrilevanti in materia di sistemi premiali e sanzionatori. Si prevede infatti che il *“livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo”* sia considerato tra i parametri per l'attribuzione di misure premiali solo **“a parità di servizi offerti”**, evitando così di incentivare la riduzione della qualità e della quantità dei servizi resi ai cittadini. E si prevede che l'applicazione di misure sanzionatorie possa essere evitata dall'ente territoriale non soltanto mediante *“l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva”*, ma anche mediante *“l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente”*. Si tratta di correzioni che estendono effettivamente l'ambito delle scelte autonome dell'ente territoriale in difficoltà finanziaria e che gli consentono di mitigare l'impatto sociale di eventuali piani di rientro

19. L'art. 15-bis, concernente il procedimento di **convergenza** nella fase transitoria, contiene diverse novità, che meriterebbero una valutazione più meditata. A prima vista ci pare che esso contenga diversi elementi positivi, in parte tratti dal progetto Astrid². Segnalo tra questi:

- l'inserimento della procedura di convergenza nell'ambito del procedimento di programmazione finanziaria e di bilancio e dunque la correlazione con i suoi obiettivi;
- l'allargamento degli obiettivi di convergenza dalla mera convergenza dei fabbisogni e costi standard, alla codecisione del *"livello programmato dei saldi da rispettare, degli obiettivi di servizio, del livello di ricorso al debito nonché dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali"*;
- la istituzione di un procedimento concertato collaborativo e graduale di convergenza dei costi, dei fabbisogni e dei livelli di efficienza standard, anche attraverso la diffusione e condivisione delle migliori pratiche, nell'ottica di una competizione virtuosa fra i territori.

In ogni caso andrebbero meglio definiti:

- l'effettiva natura del *"confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata"*: occorre capire se si tratti di una "intesa" o di un parere;
- la tempistica delle "norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica" perché l'articolo 11 della 468 regola i contenuti della finanziaria e, se le misure fossero adottate in finanziaria, Regioni, Province e Comuni non potrebbero convenientemente deliberare i loro bilanci entro il 31 dicembre. Non a caso nel testo del progetto Astrid (ma anche in quello del d.d.l. Padoa Schioppa), le "eventuali", "misure di coordinamento dinamico" dovevano essere presentate, e approvate, prima della finanziaria.

20. Anche l'articolo 18 contiene molte novità rispetto al testo del relatore. *Nulla quaestio* sulla utile disposizione di salvaguardia introdotta dal comma 1 lett. a-bis. I nuovi commi 2, 3, 4 e 5 richiedono invece una valutazione più approfondita. Ovviamente tutto il loro impianto è basato sulla già criticata e incostituzionale distinzione fra funzioni fondamentali, di cui è assicurato il finanziamento integrale, e altre funzioni, per le quali non c'è in realtà alcuna solida garanzia circa l'entità del finanziamento: si è già notato tuttavia (nel paper di Astrid) che tale distinzione potrebbe essere tollerata nella fase transitoria, alla quale peraltro si riferisce l'articolo 18.

² Cfr. ASTRID, *Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale: la proposta di Astrid*, in http://www.astrid-online.it/il-sistema/Studi-e-ri/Astrid_FederalismoFiscale_24092008-10.pdf

In questa luce, i nuovi commi rappresentano un ingegnoso tentativo di aggirare la questione della (preventiva o contestuale) approvazione della Carta delle autonomie e connessa definizione delle funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p della Costituzione; e dunque un modo per avviare l'attuazione del federalismo fiscale nelle more della definizione del Codice delle Autonomie.

L'elencazione provvisoria delle funzioni fondamentali può dunque servire a dare contenuto al meccanismo dei fabbisogni e dei costi standard, che in base al comma 1, lett. b, di questo articolo deve riguardare l'80 per cento delle spese. Di conseguenza, più ampio è l'elenco delle funzioni inserite fra le fondamentali, più ampia è la garanzia di un finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti locali (e di una effettiva perequazione in relazione alla capacità fiscale).

Decisivo appare tuttavia comprendere esattamente il rapporto tra i commi 3,4 e 5 e il comma 2 del nuovo testo. L'elencazione contenuta nel DPR 194/1996, al quale il comma 2 rinvia, è infatti molto ampia, assai più di quella contenuta nei commi successivi. Ma è probabilmente a questi ultimi che è demandato il compito di delimitare le voci di spesa elencate nel DPR che possono essere provvisoriamente considerate come riconducibili a funzioni fondamentali.

In tal caso, è ovviamente essenziale considerare attentamente i due elenchi contenuti nei commi 3 e 4, sia per integrarli con funzioni non elencate nel testo del Governo sia per sciogliere dubbi interpretativi sulla estensione delle funzioni indicate nel testo. E così, per esempio:

- l'edilizia scolastica rientra nelle funzioni in materia di istruzione pubblica, per i Comuni e per le Province? Il 194 non offre elementi per rispondere al quesito.
- Perché l'edilizia sociale e l'igiene sono escluse dalle funzioni fondamentali dei Comuni?
- I due commi non prevedono funzioni locali fondamentali in materia di cultura, neppure per le biblioteche comunali. È una scelta condivisibile?
- La viabilità provinciale è compresa fra le funzioni provinciali in materia di trasporti o di gestione del territorio? A giudicare dal decreto 194 sembra che rientrino tra queste ultime. Ma il dubbio può nascere dal fatto che per i Comuni il comma 3 distingue fra funzioni in materia di trasporti, funzioni in materia di gestione del territorio e funzioni in materia di viabilità. Non è il caso dunque di usare la stessa formula anche per le Province?
- Sono escluse dalle funzioni fondamentali le competenze comunali in materia di commercio, fiere e mercati. È una scelta condivisibile?
- La formazione professionale rientra fra le funzioni delle Province in materia di istruzione pubblica? Dal 194 sembrerebbe di sì.

21. Le disposizioni sulle **Regioni a statuto speciale**, pur largamente insoddisfacenti (per le ragioni enunciate nel paper Bassanini-Macciotta) contengono tuttavia nel nuovo testo del Governo tre parziali ma significativi miglioramenti rispetto al testo del relatore:

- al comma 6 si prevede che la Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale svolga anche *“attività ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l’ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione”*;
- al comma 4 viene espressamente enunciata l'ipotesi di attribuzione di nuove funzioni e compiti alle Regioni a statuto speciale **senza corrispondente attribuzione di nuove risorse**, quando ciò sia giustificato ai fini del *“conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà”*, e dunque quando, presumibilmente, la Commissione tecnica abbia rilevato una eccedenza delle risorse attualmente attribuite rispetto alle funzioni conferite a tali Regioni;
- al comma 2, si afferma che anche per le Regioni a statuto speciale vale il principio della integrale copertura *“del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall’articolo 6, comma 1, lettera b), della presente legge”*: una disposizione che, apparentemente, favorisce le Regioni a statuto speciale dotate di minore capacità fiscale; ma che, a ben vedere, comincia a affermare che **il principio della coerenza fra funzioni attribuite e risorse necessarie per finanziarle (secondo fabbisogni e costi standard “virtuosi”) vale non solo per le Regioni ordinarie ma anche per quelle ad ordinamento speciale.**

22. Nell'articolo 21 rimane la previsione di un **limite massimo** di **pressione fiscale** e della sua ripartizione tra i diversi livelli di Governo: come già abbiamo notato, esso è probabilmente indispensabile in fase di prima applicazione, ma è di dubbia costituzionalità a regime.