

# ***I problemi istituzionali del federalismo fiscale: le riforme necessarie***

**Mario Savino\***

Professore associato di Diritto amministrativo, Università della Tuscia di Viterbo

*Il federalismo fiscale minaccia il potere statale in due modi. Innanzi tutto, attraverso il principio di territorialità dei tributi, che, pur accompagnato da forme di perequazione, comprime la capacità dello Stato di correggere gli esiti del mercato e di garantire la coesione economica e territoriale. Inoltre, attraverso il principio di autonomia di entrata e di spesa, che – se attuato – rafforzerebbe considerevolmente gli enti territoriali, consentendo loro di agire in funzione di limite e controllo nei confronti del centro. A questa doppia minaccia lo Stato reagisce mettendo in atto una strategia di resistenza fondata sull'accentramento finanziario. Grazie al controllo sui cordoni della borsa, lo Stato riesce a soggiogare i poteri locali e condizionare l'esercizio di competenze ormai decentrate. Il disegno di attuazione dell'art. 119 Cost. concede ampio spazio a questa strategia statale di resistenza. La tensione tra policentrismo e statalismo che permea la legge delega n. 42 del 2009 opera non solo sul piano dei principi (territorialità dei tributi contro perequazione statale), ma anche a un livello più profondo: quello della concreta operatività del circuito di responsabilità finanziaria. Il rischio di un suo perverso funzionamento è accresciuto dal basso grado di autonomia tributaria che la legge assegna a regioni ed enti locali. In tali condizioni, le probabilità di insuccesso della riforma sono elevate. In questo scritto, si propongono due correzioni di rotta, che riguardano il versante istituzionale. La prima consiste nel sottrarre alla negoziazione politica i meccanismi di assegnazione dei premi e delle sanzioni. La seconda richiede il rafforzamento della partecipazione territoriale alle decisioni statali. Occorre, un riordino complessivo del c.d. sistema delle conferenze, che, nell'assetto attuale, non fornisce adeguati strumenti di bilanciamento tra esigenze autonomistiche ed esigenze centralistiche.*

## **1. Oltre il *trade-off* tra efficienza ed equità**

Al centro del dibattito sul federalismo fiscale vi è il *trade-off* tra efficienza (allocativa) ed equità (distributiva). Questo *trade-off* spiega la

\* Ringrazio i professori Sabino Cassese, Giacinto della Cananea, Giulio Napolitano e Rita Perez per i loro commenti a una precedente versione di questo scritto.

contrapposizione tra gli economisti, da un lato, e i politici (nonché buona parte dei giuristi), dall'altro. I primi stanno dalla parte dell'efficienza e sostengono che il federalismo fiscale garantirebbe una migliore allocazione delle risorse. I secondi, al contrario, si preoccupano dell'impatto distributivo e, in particolare, del rischio che il divario tra Nord e Sud finisca per accentuarsi<sup>1</sup>. Il diverso *mix* tra efficienza ed equità spiega anche la diversità dei modelli di federalismo fiscale: da un lato, il modello competitivo, di tipo canadese, che massimizza l'efficienza allocativa a scapito della redistribuzione; dall'altro, il modello cooperativo o solidale, di tipo tedesco, che privilegia l'equità distributiva.

La valenza euristica della contrapposizione tra efficienza ed equità, tuttavia, non va sopravvalutata. Non solo non esistono modelli "puri" di federalismo competitivo e di federalismo cooperativo, bensì gradazioni intermedie tra i due estremi. Ma anche la divaricazione tra la prospettiva economica e la prospettiva politico-giuridica va ridimensionata<sup>2</sup>.

La teoria del federalismo fiscale propone due criteri – il decentramento funzionale e il principio di equivalenza – che anche i giuristi e i politici sottoscrivono. Dal punto di vista economico, il decentramento funzionale implica l'assegnazione delle funzioni erogative al livello di governo che è in grado di massimizzare l'efficienza produttiva, cioè di fornire uno stesso servizio al minor costo o un servizio migliore a parità di costi<sup>3</sup>. La Costituzione traduce questo concetto nei principi di sussidiarietà e adeguatezza, che guidano l'allocazione delle funzioni amministrative (art. 118). Il criterio di equivalenza – o di corrispondenza tra il potere di spesa e il potere di entrata – si giustifica, in termini economici, in quanto il prelievo fiscale funge da corrispettivo della prestazione resa al cittadino ed evita, così, il fenomeno del *free-riding*<sup>4</sup>. Ma anche dal punto di vista politico i benefici

<sup>1</sup> M. Bordignon, *Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana*, in *Economia italiana*, n. 2, 2005, p. 362 ss. Cfr. anche gli altri scritti contenuti nello stesso fascicolo.

<sup>2</sup> Come dimostra l'analisi del federalismo fiscale condotta in chiave gius-economica da G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 296 ss.

<sup>3</sup> R.A. Musgrave, *Theories of Fiscal Federalism*, in *Public Finance*, 1969, p. 521 ss.

<sup>4</sup> Su tale principio, M. Olson, *Strategic Theory and Its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence"*. *The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, 1969, p. 479 ss.

sono immediatamente percepibili. Migliora l'*accountability*, in quanto gli amministratori rispondono agli elettori-contribuenti-utenti del modo in cui hanno utilizzato le risorse tributarie loro affidate per fornire i servizi. E migliora la capacità di rappresentanza, in quanto i governanti locali possono meglio interpretare le preferenze dei governati e diversificare l'offerta di servizi in modo conseguente<sup>5</sup>. Gli stessi giuristi, da tempo, sostengono che la finanza dovrebbe seguire le funzioni<sup>6</sup>.

Anche sul versante dell'equità, le divergenze sono limitate. Politici e giuristi temono che il federalismo fiscale possa condurre il settore pubblico a discriminare tra due cittadini solo in base a un criterio territoriale, fornendo loro un trattamento diverso (in termini di qualità dei servizi) a parità di contribuzione. Per questo invocano l'intervento perequativo dello Stato. Gli economisti, dal canto loro, riconoscono che, se fondato su una rigida applicazione dei due criteri efficientisti sopra richiamati (decentramento funzionale ed equivalenza), il federalismo fiscale azzerà la capacità redistributiva del governo centrale e può, così, condurre ad esiti iniqui, che accentuano il dualismo tra regioni ricche e regioni povere. Ammettono, quindi, che il principio di equità orizzontale debba essere in qualche misura salvaguardato, ad esempio garantendo a tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di residenza, i livelli essenziali delle *prestazioni*<sup>7</sup>.

Una prima finalità di questo lavoro è evidenziare come, al di sotto della tensione tra efficienza ed equità, che agisce in superficie e anima il dibattito sul tema, vi è una seconda tensione, più sotterranea e forse ancor più decisiva ai fini del concreto atteggiarsi del federalismo fiscale nell'ordinamento italiano: la tensione tra policentrismo istituzionale e accentramento finanziario. Nelle pagine che seguono si tenterà, dapprima, di dar conto di questa affermazione (par. 2); poi, di illustrare il disegno di attuazione contenuto nella legge n. 42 del 2009 e alcune sue contraddizioni (par. 3-5); quindi, di individuare gli interventi necessari per

<sup>5</sup> W. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972; Id., *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, p. 1120 ss.

<sup>6</sup> M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1959, n. 23, II, p. 13.

<sup>7</sup> M. Bordignon, A. Fontana e V. Peragine, *Horizontal Equity in a Regional Context*, Mimeo, 2005.

salvaguardare il buon esito del processo di modernizzazione avviato (par. 6-8). L'attenzione sarà principalmente rivolta ai profili giuridico-istituzionali connessi con l'attuazione del federalismo fiscale.

## 2. Il problema: la tensione tra policentrismo e statalismo

Quando la teoria economica del federalismo fiscale incontra la realtà istituzionale degli ordinamenti, taluni fattori giocano a favore e altri contro l'attuazione del disegno.

Il criterio del decentramento funzionale, ad esempio, incontra oggi, nell'ordinamento italiano, un terreno abbastanza fertile per attecchire. Per un verso, esso consente allo Stato di spogliarsi di compiti di gestione ed erogazione, per concentrarsi su compiti strategici e di coordinamento. Per altro verso, il decentramento risponde a una esigenza non maggioritaria. In una fase storica nella quale gli esecutivi si rafforzano nei confronti dei parlamenti e degli organi di garanzia (e, quindi, la divisione orizzontale dei poteri si attenua), la divisione verticale dei poteri diventa una priorità: essa funge – come insegnano i padri della Costituzione statunitense – da strumento di dispersione e controllo del potere centrale<sup>8</sup>, ovvero da «precauzione ausiliaria» nei confronti del potere statale<sup>9</sup>. Questo spiega perché anche altri ordinamenti europei unitari – Francia e Regno Unito *in primis* – abbiano intrapreso analoghi percorsi di riforma: l'obiettivo, anche lì, è arginare l'ascesa degli esecutivi centrali.

Per contro, il criterio dell'equivalenza – cioè il parallelismo tra potere di spesa e potere di entrata, ovvero tra funzioni e finanza – incontra vari ostacoli. Uno di questi – forse il principale – è la strategia di “resistenza finanziaria” messa in atto dallo Stato. Già negli anni settanta del XX secolo, la creazione delle regioni coincise con il contraddittorio passaggio da un sistema fiscale decentrato (fondato sul Testo unico per la finanza locale del 1931) alla completa “centralizzazione” della finanza regionale e locale<sup>10</sup>. Oggi le

<sup>8</sup> S. Cassese, *Poteri locali, regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Il Foro amministrativo*, 1995, 1, II, p. 221.

<sup>9</sup> G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, cit., p. 291.

<sup>10</sup> P. Giarda, *La favola del federalismo fiscale*, 2 marzo 2009, p. 22 ss. (relazione consultabile al seguente indirizzo: [www.fondazioneismithkline.eu](http://www.fondazioneismithkline.eu)).

funzioni statali subiscono un nuovo, più incisivo, processo di erosione: sul versante interno, con il decentramento amministrativo a costituzione invariata (l. n. 59 del 1997) e poi con l'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione; sul piano esterno, con la devoluzione di nuovi compiti a favore dell'Unione europea e degli organismi internazionali. E di nuovo, di fronte al moltiplicarsi dei livelli di governo, lo Stato tenta di conservare la propria centralità rafforzando il controllo sulla leva finanziaria, che utilizza come "misura" delle funzioni altrui. Questa strategia poggia su due pilastri.

Il primo concerne il versante della spesa e fa perno sui vincoli esterni che l'Unione europea impone alla libertà di spesa degli stati membri. Le regole europee – a partire dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi – addossano ai governi nazionali la responsabilità dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche, incluse quelle regionali e locali. Questa responsabilità unitaria verso l'esterno è utilizzata come fattore di legittimazione, sul piano interno, per giustificare il "dominio eminente" dello Stato sulla spesa. Basti pensare al patto di stabilità interno, impostato come proiezione del patto di stabilità esterno, che oggi rappresenta «il vero e unico percepito vincolo di bilancio del sistema delle autonomie»<sup>11</sup>. O alla giurisprudenza costituzionale, che, anche dopo la modifica del Titolo V, persegue un orientamento statalista in materia finanziaria proprio in nome degli impegni assunti a livello europeo<sup>12</sup>.

Il secondo pilastro della strategia attiene, invece, al versante delle entrate e mira a difendere il ruolo redistributivo dello Stato. È principalmente grazie all'imposizione di tributi che lo Stato conserva la capacità di correggere gli esiti del mercato e di perseguire obiettivi di giustizia distributiva<sup>13</sup>. Dal XIV al XVIII al secolo, se si tralascia il fattore religioso, la

<sup>11</sup> P. De Ioanna e C. Goretti, *Le decisioni di bilancio in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 238.

<sup>12</sup> Per un'analisi di questa giurisprudenza, G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro italiano*, 2004, V, p. 81 ss, e A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1235 ss.

<sup>13</sup> F. Gallo, *La funzione del tributo ovvero l'etica delle tasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, p. 408: «il tributo rappresenta ancora uno dei più importanti strumenti di redistribuzione della ricchezza e di riduzione delle diseguaglianze economiche e sociali, oltre che di stimolo alla domanda, che gli Stati hanno a disposizione senza dover necessariamente aumentare il debito».

tassazione è stata la principale causa di rivolta e disordine sociale. Dalla fine del XIX secolo, invece, il tributo è diventato, grazie alla mediazione dello Stato-nazione, fonte di coesione sociale<sup>14</sup>. Il contribuente più ricco accetta l'idea di cedere una quota proporzionalmente maggiore della propria ricchezza affinché il concittadino meno abbiente possa – attraverso lo Stato sociale – soddisfare i propri bisogni primari ed esercitare appieno i diritti di cittadinanza. La solidarietà dell'uno rende possibile all'altro il godimento di un'eguale dose di libertà e di *chances*. Il tributo svolge, dunque, una funzione etica e sociale importante, perché consente al cittadino di identificarsi in un progetto collettivo di *nation building* fondato sulla solidarietà reciproca e sulla pari dignità di ciascun consociato. Come osservava Luigi XVI nel settembre 1789, «lo Stato ha bisogno della nazione». Per costruirla, lo Stato deve far leva sull'onere fiscale. Il potere di imposizione fiscale è coesenziale alla sopravvivenza dello Stato come potere pubblico *speciale*, capace di realizzare nel presente una società più giusta e di proiettare nel futuro l'immagine di un destino comune. Per questo, la sovranità fiscale è strenuamente difesa dagli Stati membri anche a livello europeo<sup>15</sup>. E, per lo stesso motivo, si perpetua quella asimmetria tra potere di spesa (decentrato) e potestà tributaria (accentrata) che vanifica il principio di equivalenza del federalismo fiscale.

Pertanto, sull'attuazione del c.d. federalismo fiscale non incide solo il *trade-off* tra efficienza ed equità, ma anche, ad altro livello, la strategia di resistenza finanziaria dello Stato-nazione. Il potere centrale conserva la sua “centralità di affluenze”<sup>16</sup> attraverso il dominio sulle entrate e preclude, così, la simmetria tra funzioni e risorse.

<sup>14</sup> Si veda G. Ardant, *Politica finanziaria e struttura economica degli stati nazionali moderni*, in C. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 181 e 213-6, ove si osserva: «nel corso del diciannovesimo secolo (...) la tassazione egualitaria apparve e fu considerata da alcuni politici come un grande strumento per l'edificazione di quella società in cui la solidarietà fosse qualcosa di più di una semplice parola: la nazione» (p. 215).

<sup>15</sup> Neppure il Trattato di Lisbona ha decretato il superamento dell'unanimità per le misure di armonizzazione legislativa in materia fiscale (art. 113, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

<sup>16</sup> M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 20.

### **3. Il disegno: i cinque principi del cosiddetto federalismo fiscale**

Il disegno di attuazione dell'art. 119 Cost. delineato dalla legge delega n. 42 del 2009 può essere riassunto in cinque principi. Il primo è il principio dell'autonomia finanziaria. Il nuovo Titolo V accoglie l'idea di un pluralismo istituzionale "paritario", nel quale lo Stato, le regioni e gli enti locali sono idealmente posti su un piano di equiordinazione. Per quanto riguarda il potere legislativo, la parificazione non è – né può essere – completa. Allo Stato compete in via esclusiva disciplinare «il sistema tributario e contabile dello Stato», mentre le regioni acquisiscono, a titolo di potestà legislativa concorrente, il potere di coordinare la finanza locale e, a titolo di potestà legislativa esclusiva, il potere di istituire tributi propri regionali e locali<sup>17</sup>. Dal punto di vista delle risorse, invece, l'equiordinazione comporta il riconoscimento dell'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» a comuni, province, città metropolitane e regioni. Rispetto al testo del "vecchio" articolo 119, l'esplicita menzione «di entrata e di spesa» mira a sottolineare che, nel nuovo disegno, la potestà di spesa deve essere affiancata da una (corrispondente?) potestà impositiva<sup>18</sup>.

Il secondo e il terzo principio – territorialità e perequazione – sono in rapporto dialettico tra loro. In virtù del principio della territorialità, le regioni e gli enti locali hanno diritto a istituire tributi propri o ad acquisire compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio<sup>19</sup>. La territorialità dei tributi inevitabilmente incide, limitandola, sulla capacità redistributiva dello Stato.

In base al modello del federalismo competitivo (nella sua forma pura), le risorse degli enti territoriali provengono solo da tributi propri e compartecipazioni, mentre i trasferimenti perequativi sono as-

<sup>17</sup> F. Gallo, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. Bassanini e G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 158.

<sup>18</sup> In tal senso, P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1431 s.

<sup>19</sup> Il principio, sancito dall'art. 119, co. 2, Cost., è ripreso dall'art. 2, co. 2, lett. *bb*), l. n. 42/2009.

sentì. Di conseguenza, la capacità redistributiva dello Stato è nulla. L'Italia ha, invece, optato, nel corso degli anni novanta del XX secolo, per un federalismo di tipo cooperativo (o solidaristico), che salvaguarda la redistribuzione statale attraverso il principio della perequazione<sup>20</sup>. In base all'art. 119 Cost. e alla legge delega n. 42 del 2009, lo Stato ha il potere di correggere i risultati derivanti dall'applicazione del principio di territorialità sia in modo diretto sia in modo indiretto.

Lo strumento diretto è il fondo perequativo, che prevede una perequazione *totale* del fabbisogno e una perequazione *parziale* della capacità fiscale<sup>21</sup>. La perequazione del fabbisogno ha ad oggetto sia le materie riguardanti l'esercizio dei diritti di cittadinanza, rispetto alle quali lo Stato determina i livelli essenziali delle prestazioni da garantire sull'intero territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. *m*), sia le funzioni fondamentali degli enti locali, anch'esse da individuare con legge statale (art. 117, co. 2, lett. *p*)<sup>22</sup>. La perequazione della capacità fiscale ha ad oggetto le materie

<sup>20</sup> P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 17 s., contrappone il «federalismo senza solidarietà» al «federalismo fiscale» *tout court*, nel quale, per definizione, il governo centrale svolge una funzione di perequazione, correggendo (in parte) i dislivelli di spesa e di prestazione derivanti dal decentramento della potestà tributaria.

<sup>21</sup> Il criterio della «perequazione incompleta della capacità fiscale», usato correntemente in molti stati federali (Germania, Canada, Australia e, per certi programmi, Stati Uniti) ha fatto la comparsa nell'ordinamento italiano con il d.lg. n. 56 del 2000, affiancandosi al tradizionale criterio della perequazione del fabbisogno, progressivamente emancipato dal riferimento alla spesa storica. Le ragioni dell'insuccesso del d.lg. n. 56 del 2000 (essenzialmente dovuto ad errori di applicazione che avrebbero finito per penalizzare le regioni meridionali) sono esaminate in P. Giarda, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, il Mulino, 2005.

<sup>22</sup> Artt. 9 e 13, l. n. 42/2009. Non è, però, chiaro il motivo della equiparazione tra i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali degli enti locali nell'ambito della perequazione del fabbisogno. In senso critico, G. Arachi e A. Zanardi, *La perequazione delle regioni e degli enti locali*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, cit., 166-169. Radicale la critica di P. Giarda, *La favola del federalismo fiscale*, cit., p. 34 ss., secondo il quale la legge delega pone una «enfasi eccessiva sul criterio del fabbisogno nella assegnazione dei trasferimenti perequativi» (p. 35) e rischia, anche per questo, di ridurre il federalismo fiscale a «nient'altro che la replica dell'ordinamento statale. Perché se tutto diventa definito dal governo centrale sulla base di criteri di uniformità, si ritorna a dove siamo ora, con l'uniformità dell'ordinamento giuridico su tutto il territorio» (p. 38).

“autonome”, cioè non “assistite” dai livelli essenziali delle prestazioni e non rientranti tra le funzioni fondamentali degli enti locali. La prima forma di perequazione assicura una compensazione totale degli squilibri territoriali, è di tipo verticale (cioè fondata su trasferimenti statali a regioni ed enti locali), ed è commisurata al livello essenziale delle prestazioni<sup>23</sup>: più elevato lo *standard* minimo delle prestazioni (e il numero delle prestazioni o delle funzioni fondamentali) individuato dalla legge statale, maggiore la portata della perequazione. La seconda forma di perequazione, invece, è riferita alla capacità fiscale *pro capite*, è di tipo orizzontale (determinando trasferimenti dalle regioni “ricche” alle regioni “povere”) e copre il differenziale tra la capacità fiscale media nazionale e quella territoriale, ma solo in misura parziale: la portata della perequazione, in questo ambito, dipende dalla percentuale di copertura del differenziale, che spetterà ancora una volta al legislatore statale stabilire<sup>24</sup>.

Lo strumento indiretto di perequazione è, invece, rappresentato dagli interventi speciali: lo Stato può impiegare risorse straordinarie «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni» regionali e locali<sup>25</sup>. Si tratta di una forma di perequazione indiretta non solo perché è destinata a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni regionali, ma anche nel senso che gli interventi speciali «non sono più il risultato della applli-

<sup>23</sup> Sulle difficoltà connesse alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, C. Gori e A. Zanardi, *Le politiche sociali in un contesto di federalismo fiscale*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, il Mulino, 2008, 170 ss.

<sup>24</sup> Per una accurata disamina dei meccanismi di perequazione previsti dalla legge delega, G. Arachi e A. Zanardi, *La perequazione delle regioni e degli enti locali*, cit., 149 ss. Si veda anche A. Petretto, *La matematica (ipotetica) della legge delega sul federalismo fiscale*, Mimeo, 2009.

<sup>25</sup> Art. 119, co. 5, Cost. La disciplina legislativa è contenuta negli artt. 16 e 22 della l. n. 42/2009, su cui A. Tonetti, *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 818 ss. Per i problemi specifici posti dalla norma sulla perequazione territoriale (art. 22), G. Arachi e A. Zanardi, *La perequazione delle regioni e degli enti locali*, cit., 179-182.

cazione di una formula di perequazione delle capacità fiscali, ma esprimono l'interesse dello Stato nelle attività di spesa e nei servizi erogati dalle Regioni»<sup>26</sup>.

Il quarto punto qualificante del disegno legislativo riguarda la transizione (in cinque anni) dal tradizionale criterio della spesa storica al criterio del costo e del fabbisogno *standard*. Le funzioni regionali e locali non devono essere più finanziate facendo riferimento alle risorse loro destinate negli esercizi pregressi, ma assumendo come riferimento parametri di qualità ed efficienza nell'individuazione dei costi unitari e delle modalità di erogazione delle prestazioni<sup>27</sup>.

Il quinto principio è quello della premialità. Il legislatore delegato è chiamato a introdurre premi per gli enti «virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica», e, all'opposto, sanzioni per gli enti non virtuosi, le cui gestioni non rispettino gli equilibri economico-finanziari o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio adeguato delle funzioni fondamentali<sup>28</sup>.

La tensione tra policentrismo e statalismo sopra evocata affiora già a livello dei principi. I primi due – autonomistico e territoriale – danno corpo all'immagine di un ordinamento policentrico, fondato sulla valorizzazione degli enti territoriali come soggetti istituzionali in grado di interpretare e soddisfare i bisogni delle collettività locali. Per converso, il terzo e il quarto principio – la perequazione e l'imposizione di parametri di efficienza (costi e fabbisogni *standard*) – riflettono l'altra tendenza generale, quella statalista, nella misura in cui salvaguardano il ruolo redistributivo dello Stato e il suo ruolo di controllo sulla spesa pubblica nel suo complesso, e dunque anche sull'efficiente impiego delle risorse finanziarie a livello territoriale. Il quinto principio – la premialità – è, invece, *multi-purpose*: mira a incentivare la cooperazione con lo Stato nella lotta all'evasione fiscale<sup>29</sup>, ma anche a promuovere la convergenza verso

<sup>26</sup> P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla Costituzione*, cit., p. 1444.

<sup>27</sup> Art. 2, co. 2, lett. *m*), e art. 20, l. n. 42/2009.

<sup>28</sup> Art. 2, co. 2, lett. *z*), l. n. 42/2009.

<sup>29</sup> Art. 2, co. 2, lett. *d*) e art. 26, co. 1, lett. *b*), l. n. 42/2009.

i costi e i fabbisogni *standard* e, di riflesso, l'osservanza del patto di stabilità e crescita<sup>30</sup>; perciò, sia pure implicitamente, completa il sistema di incentivi all'efficienza derivanti dal principio di responsabilità finanziaria. La definizione dei premi e delle sanzioni ad opera dei decreti delegati consentirà di stabilire se tale principio sarà asservito alla logica di dominio statale sulla finanza territoriale o se, all'opposto, alimenterà la logica autonomistica.

#### **4. La *ratio*: responsabilizzazione finanziaria e logica maggioritaria**

In vari punti della legge delega si individua nella responsabilizzazione finanziaria dei governi regionali e locali l'obiettivo principale del federalismo fiscale: il fine è garantire la «massima responsabilizzazione» di tutti i livelli di governo, nonché «l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti»<sup>31</sup>. L'idea è semplice. Al termine del mandato, gli organi rappresentativi delle regioni e degli enti locali sono chiamati a rispondere davanti ai rispettivi corpi elettorali del modo in cui hanno gestito le risorse fiscali prelevate dal territorio. Chi gestisce bene gli introiti derivanti dalle tasse pagate dagli elettori, resta al potere. Chi gestisce male quelle risorse, va a casa. Il meccanismo riposa sulla fonte di legittimazione democratica per eccellenza: la volontà popolare, manifestata attraverso il processo elettorale.

Per comprendere la centralità dell'argomento rispetto all'impostazione complessiva del federalismo fiscale in Italia, si consideri il problema dell'impatto che le riforme in corso potrebbero avere rispetto al divario tra Nord e Sud. Su questo punto, semplificando, nel dibattito si colgono due posizioni contrapposte.

Secondo i critici, il principio della territorialità dei tributi riduce la capacità redistributiva dello Stato, condannando lo sviluppo del meridione

<sup>30</sup> Art. 17, co. 1, lett. *b*) ed *e*), l. n. 42/2009.

<sup>31</sup> Art. 1, co. 1, l. n. 42/2009. Inoltre, il primo criterio direttivo destinato a orientare il legislatore delegato è quello dell'«autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo» (art. 2, co. 2, lett. *a*).

a una pericolosa deriva<sup>32</sup>. Le amministrazioni delle aree più povere avranno entrate molto inferiori rispetto a quelle delle regioni con maggiore capacità fiscale<sup>33</sup>. Le prime riusciranno a stento a coprire i costi delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni grazie alla perequazione dello Stato, mentre non avranno le risorse necessarie per rilanciare lo sviluppo (a meno di non elevare la pressione fiscale proprio nelle aree con reddito medio *pro capite* più basso). Certo, lo Stato potrà ricorrere ai cosiddetti interventi speciali per tentare di ridurre il divario infrastrutturale, ma molto dipenderà dall'ammontare delle risorse straordinarie disponibili. A ciò si aggiunga che proprio le regioni meridionali nei prossimi anni perderanno, per effetto dell'allargamento dell'Unione europea, il contributo dei fondi strutturali comunitari. In ogni caso, l'eccezione dell'intervento statale straordinario non farà altro che confermare la regola: la perequazione statale interverrà al margine di una fiscalità non più retta da vincoli di solidarietà nazionale, ma da egoismi localistici – o, se si preferisce – da forme di solidarietà territorialmente circoscritte. Trionferà, così, la tradizione particolaristica risalente alla civiltà comunale, che ha per secoli condizionato gli eventi della nostra penisola, determinando, sin dalla sua nascita tardiva, l'*insigne faiblesse* dello Stato unitario<sup>34</sup>.

Secondo i sostenitori della riforma, invece, i meccanismi di perequazione previsti dalla legge delega sono in grado di conciliare le esigenze di riequilibrio territoriale con un utilizzo più efficiente delle risorse. La perequazione interviene ogni qual volta le risorse regionali non consentiranno la copertura dei fabbisogni *standard*, assicurando la copertura integrale delle prestazioni essenziali e delle funzioni fondamentali. Inoltre, in riferimento alle funzioni non essenziali, il fondo perequativo compenserà le differenze di capacità fiscale, sia pure solo in parte, dal momento che,

<sup>32</sup> Cfr. R. Perez, *I tributi delle regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 809 ss.

<sup>33</sup> La riforma si inserisce in un quadro finanziario già differenziato sul piano territoriale: le entrate proprie degli enti locali al Centro-Nord sono pari, in media, al 56 per cento del totale (con punte del 66 per cento), mentre al Sud e nelle isole la media è del 33 per cento: G. della Cananea, *La finanza e i beni*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 351.

<sup>34</sup> F. Braudel, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, vol. II, (1966), Milano, 1976, p.691 s.

se la perequazione fosse integrale e riguardasse tutte le funzioni regionali e locali, verrebbero meno gli incentivi a combattere l'evasione e le inefficienze. Il meccanismo di perequazione avrà, dunque, l'effetto di indurre gli amministratori degli enti territoriali con minore capacità fiscale a contrastare l'evasione e ad utilizzare in modo più oculato le entrate disponibili. Perciò, se ben amministrate, le aree meridionali, oltre a poter contare sul finanziamento sussidiario dello Stato, avranno anch'esse la loro dose di risorse per colmare il *gap* infrastrutturale ed economico. In fin dei conti, poi, se ciò non dovesse accadere, perché la classe dirigente locale non si dimostrerà all'altezza del compito, si potrà individuare la radice del problema nella *culpa in eligendo* degli elettori: i cittadini del Sud pagheranno le conseguenze di un cattivo esercizio del potere di voto.

La prima posizione probabilmente sottovaluta il peso degli strumenti di perequazione previsti dalla legge delega (ma molto dipenderà dal modo in cui tali strumenti saranno configurati nei decreti delegati) e, forse, sottostima la capacità di resistenza del sistema politico-amministrativo alle riforme: una prima via di uscita – meglio, di conservazione – sembra già essere stata individuata nell'estensione della nozione di “funzione fondamentale” a gran parte delle competenze regionali e locali, con correlativo obbligo di copertura integrale delle prestazioni essenziali a carico del fondo perequativo<sup>35</sup>.

La seconda posizione, d'altro canto, dimentica che la *culpa in eligendo* dell'elettore è un concetto astratto, condizionato, in concreto, da una realtà nazionale molto differenziata, per tradizioni civiche, cultura politica e capacità amministrativa<sup>36</sup>. L'aspettativa che il controllo degli elettori sugli amministratori locali possa produrre effetti risolutivi anche nella lotta all'evasione sottovaluta, ad esempio, un dato: che il livello di evasione è maggiore proprio laddove la capacità dell'amministrazione di contrasta-

<sup>35</sup> Si veda l'elenco delle funzioni fondamentali regionali e locali che compare negli artt. 2-4 del disegno di Legge presentato dal governo il 13 gennaio 2010 (A.C. n. 3118).

<sup>36</sup> Secondo una recente indagine, i tempi medi di espletamento di una gara di appalto oscillano tra i quasi 600 giorni della Lombardia e i 1582 della Sicilia, a fronte di una media nazionale pari a circa 900 giorni (Intesa San Paolo, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti*, ottobre 2008, p. 27, consultabile al seguente indirizzo: [www.ref-online.it/pannelli/documenti/RapportoIntesaSPaolo-REF\\_ottobre08.pdf](http://www.ref-online.it/pannelli/documenti/RapportoIntesaSPaolo-REF_ottobre08.pdf))

re il fenomeno è minore<sup>37</sup>. E la capacità amministrativa, com'è noto, non migliora semplicemente cambiando i responsabili politici. Tale prospettiva, poi, sopravvaluta la responsabilità degli elettori anche in un altro senso: la scelta degli amministratori non è effettuata all'unanimità, ma in base a un principio – quello della maggioranza – che garantisce molto meno l'autodeterminazione del singolo cittadino. Perciò, se di *culpa in eligendo* si vuol parlare, essa va imputata a una parte limitata degli elettori, che spesso – anche per effetto dei sistemi elettorali di tipo maggioritario – non corrisponde neppure alla maggioranza dei contribuenti.

## 5. Il paradosso: responsabilità senza autonomia

La responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali è la chiave di volta dell'intero disegno di riforma: da un lato, legittima il passaggio a un fisco meno solidale, con i rischi che ne conseguono sul piano della coesione sociale e territoriale; dall'altro, promette di ripristinare un sano rapporto sinallagmatico – una sorta di “*do ut des*” – tra contribuenti e amministrazioni e, per questa via, di risollevare il livello complessivo di efficienza della macchina pubblica, a partire dal livello locale.

Senonché, la teoria economica del federalismo insegna che la territorialità dei tributi non basta: un'altra condizione necessaria, sintetizzata nel principio di equivalenza, è la coincidenza tra il potere decisionale di spesa e il potere di entrata, ossia l'effettiva autonomia finanziaria degli enti territoriali. Tale autonomia è adeguatamente garantita dalla Legge n. 42 del 2009?

Cominciamo dal versante della spesa. È evidente che non si può attribuire a un amministratore locale la responsabilità di una cattiva gestione se essa non è il frutto di sue scelte allocative, cioè se all'amministrazione non viene riconosciuto un margine apprezzabile di autonomia nel

<sup>37</sup> Cfr. L. Mazzillo, *Il federalismo fiscale e la lotta all'evasione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 841, ove si riporta anche un dato rilevato dall'Agenzia delle entrate nel 2006: rispetto alla media nazionale, l'intensità dell'evasione fiscale è pari al 64 per cento nel Nord-Ovest, al 75 per cento nel Nord-Est, al 91 per cento nelle regioni centrali e addirittura al 209 per cento al Sud e nelle isole.

decidere come impiegare le risorse. La legge delega ne tiene conto, stabilendo che le risorse trasferite alle regioni e agli enti locali, comprese le compartecipazioni al gettito erariale, sono loro assegnate senza vincolo di destinazione. D'altra parte, però, le risorse disponibili devono essere prioritariamente destinate ad assicurare i livelli essenziali delle prestazione e lo svolgimento delle funzioni fondamentali degli enti locali. Siccome le spese riconducibili ai livelli essenziali di prestazione e alle funzioni fondamentali (come individuate nello schema della c.d. Carta delle autonomie<sup>38</sup>) saranno superiori all'80 per cento delle spese totali regionali e locali, gran parte della spesa degli enti territoriali sarà di fatto vincolata alla erogazione dei servizi che lo Stato ritenga essenziali<sup>39</sup>.

Veniamo al versante delle entrate. La responsabilità finanziaria di un ente territoriale nei confronti dei propri elettori è tale a condizione che l'eventuale "buco" di bilancio prodotto da una cattiva gestione sia ripianato attraverso un aumento delle tasse, e non – come è accaduto finora – «con "regali" provenienti dal bilancio dello Stato»<sup>40</sup>. Solo con un aumento della pressione fiscale, l'elettore-contribuente è in grado di percepire le conseguenze derivanti da scelte politiche sbagliate.

Senonché, nel quadro tratteggiato dalla legge delega, l'autonomia impositiva di regioni ed enti locali è molto limitata. Si era considerevolmente rafforzata nel corso degli anni novanta del XX secolo: l'incidenza delle entrate proprie sui bilanci degli enti territoriali, pari al 12 per cento del 1992, era quadruplicata in dieci anni, giungendo al 48 per cento nel 2002<sup>41</sup> e rimanendo costante negli anni successivi<sup>42</sup>. Ciò nonostante, il

<sup>38</sup> *Supra*, nota 35.

<sup>39</sup> In tal senso, G. Falcon, *Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2008, p. 768 s.

<sup>40</sup> R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 530.

<sup>41</sup> G. della Cananea, *La finanza e i beni*, cit., p. 351.

<sup>42</sup> Nel 2007, le entrate proprie dei comuni erano ancora pari al 42 per cento del totale e quelle delle province a circa il 50 per cento: lo ricorda F. Osculati, *Federalismo ed enti locali: un mito sterile*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, cit., 321. Per un quadro analitico, ma meno aggiornato, si veda anche V. Ceriani, *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo Titolo V*, in F. Bassanini e G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit., p. 119 ss., spec. 124-136.

decentramento delle entrate non era ancora allineato al decentramento della spesa: nel 2007, la spesa si concentrava per il 53 per cento al centro e per il 47 per cento in periferia, mentre l'82 per cento delle entrate complessive era raccolto al centro, contro il 17 per cento della periferia<sup>43</sup>. Ciò nonostante, le entrate proprie hanno, di recente, subito una considerevole compressione. In particolare, nel 2008 una legge statale ha soppresso l'Ici sulla prima casa (che garantiva ai comuni il 48 per cento delle entrate tributarie) e disposto la contestuale sospensione, «in funzione della attuazione del federalismo fiscale» (*sic*), del potere delle regioni e degli enti locali «di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato»<sup>44</sup>. Perciò, lo squilibrio tra il grado (elevato) di decentramento della spesa e il grado (limitato) di decentramento delle entrate permane e, anzi, proprio nella fase di attuazione del federalismo fiscale, si accentua.

La Legge n. 42 del 2009 delinea, inoltre, un assetto tributario di chiara impronta Stato-centrica. Le entrate regionali ivi previste sono distinte in compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e «tributi delle regioni» (art. 7). Le compartecipazioni (ad esempio, quella sull'Iva) sono assegnate in base al criterio della territorialità. Non si tratta, però, di vera autonomia finanziaria, perché le compartecipazioni sono istituite con leggi dello Stato (*ergo*, secondo la Corte costituzionale, sono tributi che appartengono allo Stato<sup>45</sup>) e perché gli introiti delle regioni dipendono dalle scelte esclusive del governo centrale (su aliquote e basi imponibili). Quanto al secondo gruppo di entrate – i «tributi delle

<sup>43</sup> P. Giarda, *La favola del federalismo fiscale*, cit., p. 26 s.

<sup>44</sup> Art. 1, co. 7, d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito nella l. 24 luglio 2008, n. 126. La soppressione dell'Ici sulla prima casa è stata disposta dal co. 1 della medesima norma. Sugli effetti di questa operazione in riferimento ai bilanci dei comuni, S. Giannini e M.C. Guerra, *Un fisco senza bussola*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, cit., p. 35 s. Per un quadro generale, S. Giannini e M.C. Guerra, *Articolazione e coordinamento delle imposte sui redditi e sulle imprese*, cit., 189 ss., e F. Ancillotti, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 827 ss.

<sup>45</sup> Corte cost., sentenza 296/2003.

regioni» – la legge prevede tre categorie<sup>46</sup>. La prima riguarda i «tributi propri derivati», anch'essi istituiti e regolati da leggi statali (rispetto alle compartecipazioni, la differenza è che le regioni possono modificare alcuni aspetti dell'aliquota, nei limiti indicati dalla legge statale). Vi sono, poi, le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali (le principali sono quelle sull'Irpef e sull'Irap). In questo caso, le leggi istitutive (sempre statali) assegnano alle regioni il potere di definire l'aliquota addizionale entro un tetto minimo e massimo. Infine, vi sono i tributi propri. Questi, a differenza dei precedenti, sono istituiti dalle regioni con proprie leggi, ma con un vincolo stringente: possono intervenire solo su cespiti che non siano già sottoposti ad imposizione erariale e comunque nell'ambito di un limite massimo di pressione fiscale complessiva. Alle regioni, perciò, restano margini esigui di autonomia finanziaria, essenzialmente circoscritti alle addizionali (per le quali si invoca la rimozione dei tetti massimi statali<sup>47</sup> o l'ampliamento delle "forchette"<sup>48</sup>), e ai tributi propri (il cui ambito di applicazione è molto limitato, stante il divieto di doppia tassazione delle medesime basi imponibili già coperte da tributi erariali)<sup>49</sup>.

Dinnanzi a questo quadro, il dubbio che non vi siano i presupposti per attivare un vero circuito di responsabilità finanziaria a livello territo-

<sup>46</sup> Art. 7, co. 1, lett. b), l. n. 42/2009.

<sup>47</sup> M. Vanni, *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 533.

<sup>48</sup> V. Ceriani, *Federalismo, perequazione e tributi*, cit., p. 143.

<sup>49</sup> Un'ulteriore compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali era prevista nella versione originaria della legge di contabilità e finanza pubblica, approvata dal Senato il 24 giugno 2009 (A.S. n. 2.555) e ora trasfusa nella legge 31 dicembre 2009, n. 196. La precedente versione dell'art. 8, ora emendata proprio su questo punto, avrebbe avuto l'effetto di «limitare sia la potestà legislativa concorrente delle regioni, sia la facoltà di regioni ed enti locali di determinare i propri obiettivi di bilancio (...) sostanzialmente rimessi alla "Decisione quadro di finanza pubblica" e ai mutevoli obiettivi delle manovre annuali di bilancio (in definitiva, allo Stato come "decisore di ultima istanza" sulla potestà tributaria e, soprattutto, come "pagatore di ultima istanza")»: così, G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2009, par. 4.

riale appare fondato. Essendo l'autonomia di entrata delle regioni (e, ancor più, quella degli enti locali, che non hanno potestà legislativa in materia) configurata in termini molto restrittivi, è facile prevedere che i buchi di bilancio degli enti territoriali continueranno a essere ripianati dallo Stato. Di qui il paradosso – ben noto alla realtà italiana – della responsabilità senza autonomia: in teoria, l'amministratore locale che utilizzi risorse superiori alla capacità fiscale del territorio (ad esempio, per finalità clientelari) dovrebbe essere sanzionato con la mancata rielezione; in pratica, se dovesse riuscire ad ottenere dallo Stato i fondi necessari per ripianare il bilancio, quell'amministratore finirà per essere premiato dagli elettori, che gli riconosceranno il merito di aver beneficiato di un *surplus* di risorse.

## 6. Quali rimedi?

La tensione tra policentrismo e centralismo (nella variante dell'accentramento finanziario) minaccia – come si è fin qui tentato di chiarire – la tenuta dell'intero impianto di riforma. Da un lato, il principio di territorialità dei tributi crea le premesse per la responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali. Dall'altra, quelle premesse restano monche: la responsabilizzazione richiederebbe una vera autonomia di spesa e di entrata, che però non risponde all'interesse dello Stato. Le priorità del potere centrale sono altre: rispettare i vincoli comunitari attraverso il contenimento della spesa e rafforzarsi nella veste di "grande elemosiniere", così da poter condizionare l'esercizio delle funzioni decentrate. Tali priorità sono meglio soddisfatte attraverso una salda presa statale sui "cordoni della borsa", incompatibile con l'autonomia finanziaria dei territori. Se questa logica dovesse prevalere – come l'impostazione della l. n. 42 del 2009 lascerebbe supporre – ci si deve preparare a una inesorabile deriva in senso statalista del c.d. federalismo fiscale.

È possibile arginare questa deriva? E come? La risposta degli economisti è che – seguendo il principio di equivalenza – si dovrebbe favorire un riallineamento tra potere di spesa e potere di entrata. Occorre, cioè, correggere la principale anomalia della finanza pubblica italiana: «l'inusuale commistione tra l'accentramento delle entrate e il decentramento

delle spese, [con] la conseguente irresponsabilità finanziaria delle amministrazioni locali, nelle quali non si realizza il parallelismo tra rappresentanza e tassazione»<sup>50</sup>.

Pur essendo condivisibile, questa ricetta pecca di astrattezza: in molti ordinamenti europei – inclusi i sistemi federali come quello tedesco – la tradizione *étatiste* è ancora così forte da generare un sistematico *fiscal unbalance* a favore del centro. Lo Stato-nazione non rinuncia al suo ruolo perequativo e, dunque, conserva per sé una potestà tributaria che eccede il potere di spesa. L'art. 117 Cost., del resto, assegna allo Stato le scelte fondamentali in materia di tributi e finanza pubblica. Perché, forte di questa attribuzione costituzionale, lo Stato dovrebbe attribuire piena autonomia finanziaria agli enti territoriali, tanto più che quegli enti, una volta autonomi dal punto delle risorse, finirebbero per controllare e contestare più efficacemente il potere centrale? Perché il legislatore statale dovrebbe rinunciare alla sua strategia di accentrato finanziario, dalla quale la maggioranza politica ricava un enorme potere di condizionamento degli altri livelli di governo? Perché, insomma, lo Stato dovrebbe andare contro i propri interessi, in nome di astratti criteri di simmetria ed efficienza?

Assumendo l'attuale situazione di accentrato tributario come un dato, nelle pagine seguenti si sostiene che si possa egualmente evitare una deriva in senso statalista del federalismo fiscale all'italiana, intervenendo su due punti nevralgici del sistema: la premialità e la cooperazione multi-livello. Sotto il primo profilo, bisogna sottrarre alla negoziazione politica l'amministrazione dei meccanismi premiali e sanzionatori dai quali dipende la convergenza verso costi e fabbisogni *standard*, cioè l'incremento di efficienza della spesa. Sotto il secondo profilo, si deve correggere l'accentrato delle decisioni in materia di finanza (e, in particolare, di tassazione) assicurando, sul piano procedurale, il coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle decisioni statali. Qui entra in gioco, come si vedrà, una questione più generale, che diventa

<sup>50</sup> G. Franson e G. della Cananea, *Art. 119*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007, p. 2362.

ineludibile proprio nella prospettiva del federalismo fiscale: quella di ripensare gli strumenti del dialogo istituzionale tra i diversi livelli di governo in un sistema che vede accentuarsi il suo assetto composito e, di conseguenza, le contrapposte spinte al policentrismo e al centralismo.

## **7. Il primo correttivo: la necessaria dissociazione tra premialità e politica**

Poiché i meccanismi di responsabilizzazione finanziaria previsti dalla legge delega sono mal congegnati, i principali – anzi, gli unici – incentivi a una gestione efficiente delle risorse pubbliche dipendono dal sistema della premialità. Premi e sanzioni, se ben amministrati, potrebbero supplire all'assenza di *accountability* fiscale verso gli elettori, dando luogo a una forma di responsabilizzazione indiretta. Perché questo esito si produca, l'assegnazione deve essere credibile e prevedibile, cioè sottratta alla logica dello scambio tipica della negoziazione politica. Il sistema della premialità è fondato sul criterio del merito, non sul criterio del bisogno, proprio dei processi redistributivi<sup>51</sup>. Perciò, non presuppone una valutazione politica, bensì un accertamento di natura tecnica: una verifica dei risultati della gestione rispetto a *standard* predeterminati.

Di questa esigenza il legislatore statale non tiene conto. La legge delega affida il duplice compito di avanzare «proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi» e di vigilare «sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento» ad un organo – la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica<sup>52</sup> – composto da «rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo» e, quindi, permeabile rispetto alle logiche politiche. Le decisioni della Conferenza sono preparate da un altro organo – la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale – rappresentativo

<sup>51</sup> G. Frasoni e G. della Cananea, *Art. 119*, cit., p. 2372.

<sup>52</sup> Art. 5, co. 1, lett. a), l. n. 42/2009.

anch'esso dei diversi livelli di governo<sup>53</sup>. Neppure la collocazione istituzionale favorisce l'isolamento dalle interferenze politiche. La Conferenza permanente opera nell'ambito della Conferenza unificata Stato-regioni-città, organismo eminentemente politico a sua volta istituito presso la Presidenza del Consiglio. La Commissione tecnica è, invece, incardinata presso il Ministero dell'economia e delle finanze, centro di regia della politica finanziaria dello Stato. Si aggiunga, poi, che la Conferenza permanente non è un *single mission body*: svolge una pluralità di compiti, anche di indirizzo politico<sup>54</sup>, che inevitabilmente la espongono a forti pressioni esterne.

Un secondo motivo di perplessità attiene al modo in cui la legge disciplina i controlli. Molti compiti di verifica e monitoraggio sono assegnati alla Conferenza permanente, che non sembra adeguatamente attrezzata a tal fine. Essa potrà avvalersi dell'attività istruttoria della Commissione tecnica, ma questa e la banca dati appositamente prevista<sup>55</sup> saranno istituite presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dal quale, quindi, la Conferenza permanente finirà per dipendere sul piano informativo<sup>56</sup>. Manca, poi, nella normativa, qualsiasi forma di raccordo

<sup>53</sup> Art. 4, co. 1, l. n. 42/2009.

<sup>54</sup> In quanto «concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento» e «promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata» (art. 5, co. 1, lett. *a*) e *f*), l. n. 42/2009).

<sup>55</sup> La nuova banca dati comprenderà «indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio» (art. 5, co. 2, lett. *g*), l. n. 42/2009).

<sup>56</sup> L'interesse del Ministero dell'economia e delle finanze a preservare – attraverso la Ragioneria generale dello stato – il suo monopolio informativo traspare dalla legge di contabilità e finanza pubblica. Nella versione originaria del d.d.l., approvata dal Senato il 24 giugno 2009, la nuova banca dati veniva sottoposta al controllo esclusivo della Ragioneria generale dello Stato (art. 14), assecondandosi in tal modo una visione centralista (cfr. F. Bassanini e G. Macciotta, *Prime osservazioni sul d.d.l. A.C. 2555 di riforma della contabilità dello stato*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it), 8 luglio 2009, p. 7). La versione definitiva ha corretto il tiro, stabilendo che i dati della banca debbano essere «messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica» (art. 13, co. 2, l. n. 196 del 2009).

con l'Istat e soprattutto con la Corte dei conti, che pure dovrà svolgere – per mandato costituzionale – i controlli esterni<sup>57</sup>.

Una terza serie di dubbi riguarda i presupposti per l'assegnazione di premi e sanzioni. Mentre le misure premiali valgono per gli enti che adottino «comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica», le misure sanzionatorie sono previste in tre ipotesi: la «minore virtuosità» rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, l'erogazione di prestazioni inferiori ai livelli essenziali, il prodursi di scostamenti permanenti e sistematici dal «patto di convergenza»<sup>58</sup>. Su questa disciplina si innesta quella di un nuovo strumento: il patto di convergenza. Inserito nella legge finanziaria (in futuro, «legge di stabilità»<sup>59</sup>), il patto contiene norme di coordinamento «volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo» e definisce «per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare»<sup>60</sup>. Che cosa succede se la gestione di un ente non converge verso i costi e fabbisogni *standard* e, quindi, non rispetta il patto? A rigore si dovrebbero applicare le sanzioni previste per gli enti non virtuosi. Tuttavia, l'art. 18 – senza richiamare quelle sanzioni – prevede per gli enti «che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato “Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”, volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere». Perciò, questo “piano” sembrerebbe doversi applicare in luogo delle sanzioni<sup>61</sup>. Con la conseguenza contraddittoria che la violazione del patto di convergenza, nonostante l'importanza degli obiettivi in esso racchiusi, non sarebbe sanzionata<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Lo rileva G. D'Auria, *I controlli e le sanzioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 846 s.

<sup>58</sup> Art. 2, co. 2, lett. z), l. n. 42/2009. Si vedano anche le previsioni più analitiche contenute nell'art. 17, co. 1, lett. e).

<sup>59</sup> Cfr. art. 11, della legge di contabilità e finanza pubblica.

<sup>60</sup> Art. 18, l. n. 42/2009.

<sup>61</sup> Salvo il caso di scostamenti sistematici e permanenti, nel quale le sanzioni sono espressamente previste (art. 2, co. 2, lett. z, l. n. 42/2009).

<sup>62</sup> G. D'Auria, *I controlli e le sanzioni*, cit., 850.

In questo quadro, caratterizzato dall'incertezza della disciplina sanzionatoria, dal carattere politico degli organi-guida del processo e dall'emarginazione degli organi indipendenti di controllo e garanzia (Corte dei conti *in primis*), nulla sembra impedire la politicizzazione del sistema della premialità. In tal senso, depone anche la prassi in uso nell'applicazione del patto di stabilità: la negoziazione politica tra centro e autonomie territoriali porta spesso a decurtare o addirittura ad annullare le sanzioni previste. Gli enti virtuosi ne ricavano un senso di frustrazione per i sacrifici fatti; gli enti inadempienti, un incentivo al *moral hazard*<sup>63</sup>. Qualora questa prassi si perpetuasse nel nuovo quadro "federalista", il governo centrale – in quanto detentore dei cordoni della borsa e responsabile dell'equilibrio finanziario complessivo nei confronti dell'Unione europea – finirebbe per dominare (anche) i meccanismi della premialità. I premi e le sanzioni non sarebbero più *dovuti*, a seguito di un accertamento tecnico dei risultati della gestione finanziaria, bensì *concessi* (ancora una volta) dal "grande elemosiniere", in base a logiche partitiche o elettorali estranee al principio del merito. Risulterebbe, così, vanificato anche questo strumento di responsabilizzazione: in fondo, perché l'amministrazione di un regione o città importante dovrebbe affannarsi a rispettare stringenti criteri di efficienza (e rinunciare a politiche di spesa o clientelari), se sa di poter contare sull'appoggio finanziario del governo?

Messo a fuoco il problema, si tratta di individuare i rimedi. Il processo di armonizzazione dei bilanci e delle regole di contabilità, ora avviato nel settore pubblico<sup>64</sup>, è un primo passo importante nella giusta direzione, ma è solo una pre-condizione, per così dire, tecnica. Per le ragioni sopra evidenziate, occorre affidare il sistema premiale a soggetti poli-

<sup>63</sup> G. della Cananea, *L'insostenibile onerosità dell'attuale "federalismo fiscale", gli accorgimenti per porvi rimedio*, in *Quaderno Svimez*, n. 20, aprile 2009, p. 9 ss.

<sup>64</sup> L'armonizzazione dei bilanci pubblici, già in parte disciplinata dal d.lg. n. 170 del 2006, è ora rilanciata sia dalle deleghe al governo contenute nella l. n. 42/2009 (art. 2, co. 2, lett. h, e co. 6) e nella legge di contabilità e finanza pubblica (art. 2, l. n. 196/2009). Sull'importanza di tali sviluppi ai fini di una adeguata attuazione del federalismo fiscale, L. Fiorentino, *I profili organizzativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 835.

ticamente neutrali. Non solo andrebbero valorizzati i controlli esterni della Corte dei conti, ma bisognerebbe anche affidare a un organo indipendente dagli esecutivi tre compiti: *a*) la determinazione dei criteri per assegnare premi e sanzioni; *b*) i controlli interni, cioè le verifiche (sulla virtuosità o meno delle condotte fiscali degli enti territoriali) necessarie ad applicare quei criteri; *c*) l'adozione delle decisioni (o, almeno, la formulazione delle proposte, oggetto di ratifica da parte di un organo intergovernativo quale la Conferenza Stato-regioni) riguardanti la concreta assegnazione dei premi e delle sanzioni. L'organo indipendente incaricato di questi compiti non può essere – per difetto del requisito di indipendenza politica – né la Conferenza permanente per l'attuazione del federalismo fiscale, né altro organo rappresentativo dei livelli di governo. Deve trattarsi di un collegio non rappresentativo, composto da esperti che operino *uti singuli*, senza mandato esterno, con obbligo di riferire al parlamento e alle conferenze intergovernative<sup>65</sup>.

A questo *identikit* corrispondono due figure organizzative: le commissioni tecniche indipendenti e le autorità indipendenti. Le prime hanno il vantaggio di non richiedere l'istituzione di un apparato burocratico. Esse, però, devono appoggiarsi – per i compiti di segreteria, l'accesso alle informazioni sul sistema finanziario e la preparazione dei *dossiers* – a un ministero. Di qui, il pericolo di “cattura” da parte degli interessi statali o, all'opposto, il rischio di emarginazione dal processo decisionale<sup>66</sup>.

L'alternativa – un'autorità indipendente con un apparato amministrativo autonomo – fornisce, in linea di principio, maggiori garanzie, minimizzando i due pericoli menzionati. Ma questa soluzione incontrerebbe un duplice ostacolo: la prevedibile resistenza delle forze politi-

<sup>65</sup> Ricorrendo alle categorie della collegialità amministrativa, si dovrebbe prevedere un collegio di ponderazione, che consenta di “decidere meglio” (minimizzando la distorsione politica di parametri tecnici), e non un collegio di composizione (come la Conferenza permanente prevista dalla legge delega), più adatto a dirimere conflitti attraverso la negoziazione. Per questo ordine concettuale, S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>66</sup> L'analisi comparata conferma l'esistenza di simili dinamiche: si veda M. Bordignon e G. Brosio, *Istituzioni per la governance del sistema federale*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, cit., p. 277 ss., spec. 283-287.

che, interessate a presidiare un'area decisionale così importante; il vincolo di invarianza della spesa che accompagna la riforma in corso. Il primo ostacolo è superabile ove si prenda coscienza del fondato rischio che la riforma fallisca: la scelta di sottrarre al principio maggioritario alcune aree di decisione sarebbe un atto di responsabilità politica. Il secondo ostacolo – il dogma delle riforme a costo zero – va superato, perché è illusorio e disincentiva l'attuazione, condannando molte riforme a rimanere sulla carta.

## **8. Il secondo correttivo: la “polisinodia” come risposta all'accentramento (finanziario)**

Molti ordinamenti compositi sono retti da un sistema di governo “polisinodale”, nel quale le relazioni inter-livello sono alimentate dalla presenza di collegi politici (intergovernativi) e amministrativi (transgovernativi)<sup>67</sup>. Di solito, tali collegi sono “misti”, cioè rappresentativi sia del potere centrale sia dei territori, e operano come “cerniere” del sistema: servono a colmare la distanza tra i livelli di governo e a realizzare un equilibrio tra spinte centrifughe e centripete<sup>68</sup>. Ne ritroviamo svariati esempi in imperi del passato e in ordinamenti federali ed internazionali del presente<sup>69</sup>.

L'ordinamento italiano ha bisogno di un sistema di governo polisinodale. Il nuovo Titolo V della Costituzione frammenta il quadro delle competenze, imponendo la collaborazione multi-livello. Il federalismo fiscale, poi, esaspera la tensione tra policentrismo (funzionale) e centralismo (finanziario). Per questo, la legge n. 42 del 2009 istituisce un orga-

<sup>67</sup> Il concetto di «polisinodia» risale a Charles-Iréné Castel, abate di Saint-Pierre, *Discours sur la polysinodie*, Londra, Tonsson, 1718 (trad. it. in Id., *Scritti politici: per la pace perpetua e sulla polisinodia*, a cura di G.A. Roggerone, Lecce, Milella, 1996, p. 149 ss.).

<sup>68</sup> Sulle figure di composizione negli ordinamenti compositi, S. Cassese, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 55 ss.

<sup>69</sup> Per alcuni esempi storici e contemporanei di polisinodia, M. Savino, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, Giuffrè, 2005, cap. 1.

no di composizione – la menzionata Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica – che dovrebbe servire appunto a correggere l’accentramento del potere di entrata e di spesa attraverso il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nelle decisioni statali. Ma questa soluzione non è soddisfacente, perché eredita le debolezze proprie del c.d. sistema delle conferenze nel quale la Conferenza permanente viene calata<sup>70</sup>. Di seguito, si elencano quattro punti critici, che emergono dalla comparazione con l’ordinamento europeo<sup>71</sup>.

Il primo problema è la subordinazione del sistema delle conferenze – al cui vertice operano la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza unificata<sup>72</sup> – all’esecutivo. L’esperienza dimostra che la valorizzazione del ruolo delle conferenze dipende in larga misura dalla volontà politica del *government of the day*. Per evitare questo esito, le decisioni statali che tocchino competenze territoriali non dovrebbero poter essere assunte senza la consultazione delle conferenze, come invece prevede la legislazione vigente. L’obbligatorietà della consultazione non dovrebbe contemplare eccezioni: vanno eliminate le ipotesi di silenzio-assenso e di consultazione *ex post* previste dalle norme vigenti<sup>73</sup>. Sotto questo profilo, una giurisprudenza costituzionale più rigorosa e meno statalista

<sup>70</sup> La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica opererà – come anticipato – nell’ambito della Conferenza unificata. Per la tesi che non occorresse istituire nuovi organi *ad hoc* per il coordinamento interlivello in materia fiscale, essendo sufficienti gli organi già previsti dal sistema delle conferenze, si veda la Relazione sull’attività svolta dall’Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, 2005, p. 67, nonché A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Mulino, 2006, p. 113.

<sup>71</sup> È singolare che negli studi sul sistema delle conferenze manchi un tentativo di comparazione con l’ordinamento europeo, nel quale l’Italia stessa è inserita. Abbondano, invece, le comparazioni con altri ordinamenti nazionali, per lo più federali. Si veda, ad esempio, R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonome territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 ss.

<sup>72</sup> La Conferenza Stato-regioni (istituita nel 1983) e la Conferenza unificata (1997) si riuniscono in media, una o due volte al mese, tendenzialmente con la stessa frequenza e nella stessa giornata. La terza conferenza – la Conferenza Stato-città e autonomie locali – fu istituita nel 1996, ma si è riunita molto di rado e dal 2003 non è mai stata convocata. Perciò, sebbene il sistema delle conferenze sia raffigurato come un “cappello a tre punte”, in concreto le “punte” sono due.

<sup>73</sup> Si allude alle previsioni contenute nell’art. 2, co. 3 e 5, d.lg. 28 agosto 1997, n. 281.

gioverebbe alla causa della leale collaborazione<sup>74</sup>. Inoltre, sarebbe necessario assegnare al parere delle conferenze efficacia vincolante. Al momento, quei pareri non vincolano il governo, che è libero di disattenderli, anche se la decisione incide su competenze regionali o locali.

Si consideri quanto accade nell'Unione europea. La consultazione degli esecutivi territoriali – cioè statali – è obbligatoria e vincolante sia sul piano della normazione primaria (il consenso del Consiglio dell'Unione europea è sempre necessario all'approvazione delle misure legislative), sia sul piano della normazione secondaria (la Commissione europea deve ottenere il parere favorevole dei rappresentanti nazionali riuniti nei c.d. comitati della comitologia per poter adottare una misura esecutiva). Solo per alcuni provvedimenti di esecuzione, la consultazione degli stati, pur obbligatoria, non è vincolante<sup>75</sup>. Ciò nondimeno, è interessante osservare come la Commissione si conformi al parere del comitato anche quando esso formalmente non la vincola. La ragione è semplice: l'obiettivo dell'esecutivo europeo non è giungere all'approvazione di un atto purchessia, ma assicurarsi la cooperazione degli stati nell'attuazione della misura. Pertanto, dall'esperienza europea si possono desumere due regole. La prima, di ordine formale, è che la partecipazione dei territori al processo decisionale centrale si fonda sul carattere obbligatorio e vincolante dei pareri espressi dagli organi rappresentativi degli Stati. L'altra regola, di ordine sostanziale, è che la leale collaborazione presuppone una cultura istituzionale attenta al profilo dell'attuazione, ossia la consapevolezza che approvare misure concordate e di agevole esecuzione è nell'interesse comune (di chi decide e di chi esegue).

<sup>74</sup> In materia legislativa, la Corte costituzionale tradizionalmente nega, in aperta contraddizione con il dato normativo, l'esistenza di un vero e proprio obbligo di consultazione delle conferenze. Si vedano, da ultimo, Corte cost., sent. n. 12/ 2009 e n. 371/2008 (in quest'ultima, ad esempio, al n. 6 del considerando in diritto si legge: «costituisce giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»). Sul diverso rilievo assegnato dalla Corte costituzionale alla leale collaborazione nella sfera legislativa e in quella amministrativa, A. Carminati, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, 257 ss.

<sup>75</sup> Si tratta delle ipotesi in cui si applica la procedura di comitato di tipo consultivo, disciplinata dall'art. 3 della decisione del Consiglio 1999/468/Ce (c.d. decisione comitologia).

Nel sistema italiano questa regola sostanziale non opera, perché la cultura istituzionale prevalente non è cooperativa, ma, al contrario, fondata su una concezione proprietaria delle competenze. Perciò, la regola formale dell'obbligatorietà (senza eccezioni) della consultazione e dell'efficacia vincolante del parere delle conferenze sarebbe una condizione (non sufficiente, ma) necessaria per avviare una cooperazione inter-livello paritaria, non rimessa all'arbitrio del potere centrale. I costi prevedibili sono due: il primo è che la condivisione di ogni decisione genera compromessi e tensioni e produce il rallentamento del processo decisionale; il secondo è la contrazione dei margini di manovra del parlamento (ma non dei suoi poteri formali)<sup>76</sup>. Tuttavia, se si vuol dare adeguata tutela alle prerogative costituzionali delle autonomie territoriali, a cominciare da quelle che attengono alla sfera finanziaria, non sembrano esservi alternative valide. Un Senato federale, ad esempio, non servirebbe allo scopo se non fosse strutturato come una seconda camera rappresentativa degli esecutivi regionali, sul modello del Bundesrat tedesco o del Consiglio dell'Unione europea.

Un secondo punto debole del sistema delle conferenze riguarda il rapporto tra gli strumenti di cooperazione verticale (Stato-regioni) e gli strumenti di cooperazione orizzontale (tra regioni). Negli ordinamenti compositi, servono gli uni e gli altri, ma per finalità diverse. La loro

<sup>76</sup> La giurisprudenza costituzionale rinuncia ad imporre al governo il vincolo della leale collaborazione nella sfera legislativa – e dunque a far rispettare il principio della consultazione obbligatoria delle conferenze – in base all'argomento che tale consultazione comprometterebbe le prerogative del parlamento (cfr. A. Carminati, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico*, cit., e G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Mulino, 2006, p. 98 ss.). Tuttavia, il parere delle conferenze, anche se fosse vincolante, inciderebbe solo sulle attribuzioni del governo, ad esempio imponendo di modificare un disegno di legge prima della sua presentazione alle camere, mentre queste ultime resterebbero libere di modificare il testo. Sul piano politico, il parlamento potrebbe avvertire l'esigenza di non snaturare un testo che abbia già ricevuto l'avallo delle regioni. Ma questo potrebbe anche rafforzare il parlamento nei confronti del governo: l'esecutivo, per mettere d'accordo regioni e camere, sarebbe costretto a sondare l'orientamento delle seconde prim'ancora della presentazione del disegno di legge alla Conferenza Stato-regioni. Il che è appunto quanto accade nel processo legislativo a livello europeo, dove la Commissione avvia consultazioni informali con i governi nazionali e il parlamento europeo prima di presentare una proposta formale, in modo da anticipare la ricerca di un punto di equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

commistione, invece, genera problemi. Il caso della Conferenza Stato-regioni lo dimostra. Alle riunioni di questa conferenza dovrebbero, in teoria, partecipare tutti i membri di diritto, cioè tutte le regioni. In pratica, vi partecipano solo (insieme al governo centrale) uno o due presidenti regionali, con il compito di rappresentare la posizione regionale già formatasi nella Conferenza dei presidenti delle regioni, che è l'organo di coordinamento orizzontale. Così, non viene valorizzato il ruolo della Conferenza Stato-regioni: essa non funge – come potrebbe – da “stanza di compensazione” tra l'interesse unitario dello Stato e gli interessi particolari delle regioni, ma diviene sede di contrapposizione tra il fronte regionale e il potere centrale. Le regioni si appiattiscono sul minimo comun denominatore, pur di presentarsi compatte e far valere il loro peso. Di riflesso, nel confronto muscolare tra posizione precostituite, lo Stato è indotto a non cooperare: quando può, evita la consultazione e, quando non può, disattende il parere.

La prassi descritta disincentiva, dunque, la leale collaborazione<sup>77</sup>. Se il coordinamento avvenisse dentro il collegio misto (la Conferenza Stato-regioni), invece che prima e al di fuori di esso, le regioni potrebbero esprimere posizioni plurali (come richiede il federalismo fiscale, che accentuerà la differenziazione territoriale, rendendo esplicita la contrapposizione orizzontale tra gli interessi) e il governo centrale potrebbe svolgere un importante ruolo di mediazione e tentare di promuovere l'interesse comune (proponendo compressi “alti” che vadano oltre il minimo comune denominatore).

Un terzo aspetto critico riguarda il modello triadico che caratterizza il sistema italiano di relazioni intergovernative. Accanto alla Conferenza Stato-regioni opera, com'è noto, la Conferenza unificata, nella quale è rappresentato anche il terzo livello, quello locale. Questo *tri-levelism* è un'anomalia tutta italiana, che taluni ritengono coerente con il pluralismo paritario dell'art. 114 Cost. e con il venire meno del parallelismo tra

<sup>77</sup> Per una opinione almeno in parte divergente, R. Bin e I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 935 s.

competenze legislative (suddivise tra Stato e regioni) e competenze amministrative (il cui baricentro è spostato verso il polo locale). Il tema, però, non va affrontato con astratto spirito geometrico, ma valutando la funzionalità del disegno.

Nella Conferenza unificata siedono, accanto ai presidenti delle regioni, anche i rappresentanti degli enti locali scelti dalle associazioni di categoria. I primi sono soggetti politicamente responsabili. I secondi no: «come tutti coloro che sono investiti di una rappresentanza di interessi, questi soggetti muovono in una prospettiva che tende a tutelare anzitutto l'uniformità di trattamento degli enti che essi rappresentano e mantenere così unita la categoria rappresentata»; perciò, diversamente dai rappresentanti regionali, quelli locali tendenzialmente privilegiano «le soluzioni accentrate rispetto a quelle decentrate, le soluzioni uniformi rispetto a quelle differenziate»<sup>78</sup>. Ne consegue che le dinamiche triangolari interne impediscono alla Conferenza unificata di assolvere la funzione fondamentale degli organi di composizione: quella di realizzare un equilibrato contemperamento tra le pressioni autonomiste (che spingono verso la differenziazione<sup>79</sup>) e le pressioni centraliste (che premono verso l'uniformità).

Il modello triadico dovrebbe, quindi, essere abbandonato in favore di quello seriale, scindendo i due livelli di negoziazione<sup>80</sup>. A livello centrale, la rappresentanza territoriale dovrebbe essere concentrata nella Conferenza Stato-regioni: la Conferenza unificata dovrebbe, invece, es-

<sup>78</sup> R. Bin, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 704.

<sup>79</sup> Negli ultimi anni si è assistito a richieste di speciali forme di autonomia fiscale da parte di regioni che, come la Lombardia o il Veneto, hanno una capacità fiscale nettamente superiore alla media. Il problema di fondo riguarda la necessità di contemperare queste spinte all'adozione di un federalismo differenziato con le esigenze della perequazione nazionale. Su queste spinte autonomistiche, A. Zanardi, *Federalismo fiscale: si riparte?*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007*, Bologna, Mulino, 2007, p. 149 ss.

<sup>80</sup> Ritengono che il modello triangolare sia insoddisfacente, tra gli altri, G. Mor, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, p. 514, e P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 552 s. Per un'opinione contraria, R. Bin e I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 941.

sere soppressa o agire come organo consultivo “debole” del governo<sup>81</sup>. Gli interessi locali dovrebbe trovare la loro sede privilegiata di rappresentanza a livello regionale, in seno ai Consigli delle autonomie locali (previsti dall’art. 123, co. 4, Cost.). Nei casi in cui le decisioni statali interferiscano con le competenze locali, si potrebbe, poi, ammettere una partecipazione selettiva del terzo livello al processo decisionale centrale: ciascun Consiglio delle autonomie locali potrebbe nominare un proprio rappresentante, affiancandolo al rappresentante regionale nelle riunioni della Conferenza Stato-regioni (come previsto per la partecipazione delle regioni al processo decisionale europeo)<sup>82</sup>.

Il quarto punto debole del sistema delle conferenze è l’assenza di un modello *transgovernativo*. Nell’Unione europea operano svariate centinaia di organi di cooperazione amministrativa (o, appunto, transgovernativi), competenti in specifici ambiti materiali. La loro composizione rispecchia sempre quella dell’organo politico che sono chiamati a coadiuvare. Così, i gruppi di lavoro del Consiglio dell’Unione europea sono composti da una delegazione per ciascun stato membro, oltre che da una delegazione della Commissione (che partecipa ai lavori ma non alle votazioni) e da un rappresentante della Presidenza di turno (che presiede le riunioni, ma non vota). Si tratta esattamente della stessa composizione del Consiglio, con la sola differenza che i ministri ivi presenti sono sostituiti, nei gruppi di lavoro, da funzionari dei ministeri corrispondenti. I gruppi di lavoro transgovernativi, dunque, riflettono gli stessi equilibri decisionali dell’istituzione politica (o intergovernativa) che assistono. E ciò consente ai ministri nazionali seduti in Consiglio di non ridiscutere le questioni sulle quali i rispettivi funzionari abbiano già trovato un accordo a livello tecnico. Di qui, l’accelerazione del processo decisionale mediante la distinzione, nell’ordine del giorno del Consiglio, tra punti “A”, da discutere, e punti “B”, approvati senza discussione.

<sup>81</sup> Si potrebbe, cioè, assegnare alla Conferenza unificata un ruolo consultivo analogo a quello svolto, a livello europeo, dal Comitato delle regioni.

<sup>82</sup> Com’è noto, il Trattato di Maastricht, modificando l’art. 203 del “vecchio” Trattato Ce, ha ammesso la presenza di esponenti territoriali nelle delegazioni nazionali in Consiglio.

Nel sistema italiano delle conferenze, il numero di collegi transgovernativi è esiguo<sup>83</sup>. Di conseguenza, il tasso di specializzazione del sistema delle conferenze è basso e ciò si riflette sulla scarsa densità delle relazioni inter-amministrative, nonché sull'efficienza decisionale. Nel luglio 2006 è stata recepita la soluzione europea relativa agli ordini del giorno: come il Consiglio Ue, anche la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza unificata hanno, da allora, ordini del giorno suddivisi in punti "A" e "B". L'obiettivo era alleggerire il carico decisionale delle conferenze, valorizzando il ruolo preparatorio (di fatto decisionale) dei gruppi di lavoro<sup>84</sup>. Sennonché, da questa importante innovazione non si sono tratte le implicazioni necessarie in merito alla composizione degli organi transgovernativi o tecnico-amministrativi: questi, infatti, sono spesso formati in modo diverso dagli organi politici che coadiuvano.

Il caso della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, lo dimostra in pieno. Tale Commissione è chiamata ad assistere – come detto – la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a sua volta organo ausiliario della Conferenza unificata. Ci si potrebbe attendere tre collegi con composizione simmetrica. Invece, la Commissione tecnica paritetica è formata «da trentadue componenti, due dei quali rappresentati dall'Istat, e, per i restanti trenta componenti, composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione» (cioè regioni, province, comuni e città metropolitane)<sup>85</sup>; la Conferenza permanente è più miste-

<sup>83</sup> L'art. 7, co. 2, d.lg. n. 281/1997 attribuisce alla Conferenza stato-regioni il potere di istituire «gruppi di lavoro o comitati (...), con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione o concorso alla attività della Conferenza stessa». Dal sito ufficiale della Conferenza stato-regioni (aggiornato al 2007) si ricava l'esistenza di un solo gruppo di lavoro (il Comitato tecnico permanente di coordinamento in materia di agricoltura, formalmente istituito l'11 dicembre 1997). È noto, comunque, che nella prassi operano anche altri gruppi di lavoro istituiti in via informale.

<sup>84</sup> La vicenda è ricostruita in R. Bin, *La prassi della cooperazione*, cit., 698 s.

<sup>85</sup> Art. 4, co. 1, l. n. 42/2009, modificato dall'art. 2, co. 6, lett. e), che ha aggiunto i due componenti rappresentativi dell'Istat. Nell'originario disegno di legge, la Commissione tecnica paritetica era, invece, composta da «un numero uguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo»: lo rileva L. Fiorentino, *I profili organizzativi*, cit., p. 831.

riosamente composta da «rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo»<sup>86</sup>; la Conferenza unificata, infine, è formata da sei ministri, tre presidenti delle associazioni di categoria degli enti locali (Anci, Upi e Uncem), quattordici sindaci designati dall'Anci e sei presidenti di provincia designati dall'Upi.

Queste asimmetrie e, più in generale, la comparazione con i sofisticati meccanismi europei di cooperazione inter-livello, confermano l'impressione di un assetto domestico rudimentale, ancora alla ricerca di un modello razionale di funzionamento. I punti deboli elencati compromettono la capacità del sistema delle conferenze di contemperare le spinte all'accentramento finanziario con il policentrismo funzionale. La polisinodia italiana, perciò, non sembra in grado di contribuire alla realizzazione del disegno autonomistico delineato dalla Costituzione.

## **9. Conclusioni**

Il potere statale è minacciato dal federalismo fiscale in due modi. Da un lato, il principio di territorialità dei tributi, pur accompagnato dalla previsione di forme di perequazione, ha l'effetto di comprimere la capacità dello Stato-nazione di correggere gli esiti del mercato e garantire la coesione economica e territoriale. Dall'altro, l'autonomia di entrata e di spesa, se fosse effettiva, rafforzerebbe considerevolmente gli enti territoriali, consentendo loro di agire in funzione di limite e controllo nei confronti del potere centrale.

A questa doppia minaccia lo Stato reagisce mettendo in atto una strategia di resistenza fondata sull'accentramento finanziario. Tenere saldi i cordoni della borsa significa condannare le regioni, le province e i comuni all'antico ruolo di «clienti dello Stato»<sup>87</sup>. Significa limitarne la capacità di contestazione del governo centrale. Significa, altresì, poter condizionare l'esercizio di competenze ormai decentrate, utilizzando la finanza come misura della funzione, come strumento principe di gover-

<sup>86</sup> Art. 5, co. 1, l. n. 42/2009.

<sup>87</sup> S. Cassese, *Poteri locali, regioni, federalismo*, cit., p. 224.

no del sistema multilivello. In breve, l'accentramento finanziario impedisce al federalismo di fungere da strumento di dispersione e contenimento del potere centrale.

La legge delega n. 42 del 2009 – come si è visto – concede ampio spazio a questa strategia di resistenza, poiché non garantisce autonomia di entrata e di spesa agli enti territoriali. Sull'interesse ad assicurare agli elettori strumenti di controllo sugli amministratori locali prevale l'interesse dello Stato al rigore e al rispetto dei vincoli comunitari. Di qui, il carattere ancora in gran parte derivato della finanza regionale e locale. Di qui, ancora, il perverso funzionamento del circuito di responsabilità finanziaria: alla sequenza virtuosa “cattiva gestione-nuove tasse-sanzione elettorale” si sostituisce la sequenza viziosa “cattiva gestione-finanziamento aggiuntivo statale-premio elettorale”. Così, la tensione tra policentrismo e statalismo descritta in apertura finisce per mettere in dubbio la tenuta dell'intero impianto di riforma.

Per salvaguardare il buon esito complessivo del processo di attuazione del federalismo fiscale, si propongono due correzioni di rotta. La prima consiste nel sottrarre alla negoziazione politica i meccanismi di assegnazione dei premi e delle sanzioni: dalla credibilità di tali meccanismi dipende, infatti, l'efficacia degli incentivi residui ad una gestione finanziaria virtuosa, orientata ai costi e fabbisogni *standard*. La seconda correzione necessaria passa per il potenziamento dei meccanismi di partecipazione territoriale alle decisioni statali, in materia finanziaria e non solo. La cooperazione tra i diversi livelli amministrativi e di governo potrebbe compensare la strategia di accentramento finanziario perseguita dallo Stato. Perché ciò accada, occorre ripensare alcuni tratti fondamentali del sistema delle conferenze: nell'assetto attuale, quel sistema non fornisce all'ordinamento composito italiano adeguati strumenti di bilanciamento tra esigenze autonomistiche e centralistiche.

## BIBLIOGRAFIA

- Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, *Relazione sull'attività svolta*, 2005.
- ANCILLOTTI F., *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 827 ss.
- ARDANT G., *Politica finanziaria e struttura economica degli stati nazionali moderni*, in Tilly C. (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, il Mulino, 1984.
- BASSANINI F. e MACCIOTTA G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino, 2003.
- BASSANINI F. e MACCIOTTA G., *Prime osservazioni sul d.d.l. A.C. 2555 di riforma della contabilità dello stato*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it), 2009.
- BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonome territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 ss.
- BIN R. e RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 905 ss.
- BIN R., *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 525 ss.
- BIN R., *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 689 ss.
- BORDIGNON M., *Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana*, in *Economia italiana*, 2005, p. 361 ss.
- BORDIGNON M., FONTANA A. e PERAGINE V., *Horizontal Equity in a Regional Context*, Mimeo, 2005.
- BRAUDEL F., *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo*, vol. II, (1949), Milano, Einaudi, 1976.
- CARETTI P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 552 ss.
- CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, 257 ss.
- CARPANI G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006.
- CASSESE S., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in Cassese S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- CASSESE S., *Poteri locali, regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Il Foro amministrativo*, 1995, 1, II, p. 221 ss.
- D'AURIA G., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro italiano*, 2004, V, p. 76 ss.
- D'AURIA G., *I controlli e le sanzioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 844 ss.

- DE IOANNA P. e GORETTI C., *Le decisioni di bilancio in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008.
- DELLA CANANEA G., *L'insostenibile onerosità dell'attuale "federalismo fiscale", gli accorgimenti per porvi rimedio*, in *Quaderno Svimez*, n. 20, aprile 2009, p. 9 ss.
- FALCON G., *Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2008, p. 768 s.
- FIORENTINO L., *I profili organizzativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 831 ss.
- FRANSONI G. e DELLA CANANEA G., *Art. 119*, in Bifulco R., Celotto A. e Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007, p. 2358 ss.
- GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. Basanini e G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino, 2003.
- GALLO F., *La funzione del tributo ovvero l'etica delle tasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, p. 399 ss.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino, 1986.
- GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1959, n. 23, II, p. 13 ss.
- GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, il Mulino, 2005.
- GIARDA P., *La favola del federalismo fiscale*, 2 marzo 2009 ([www.fondazione-smithkline.eu](http://www.fondazione-smithkline.eu)).
- GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1426 ss.
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 1995.
- GUERRA M.C. e ZANARDI A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, il Mulino, 2009.
- GUERRA M.C. e ZANARDI A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, il Mulino, 2008.
- GUERRA M.C. e ZANARDI A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007*, Bologna, il Mulino, 2007.
- MAZZILLO L., *Il federalismo fiscale e la lotta all'evasione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 840 ss.
- MOR G., *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, p. 514 ss.
- MUSGRAVE R.A., *Theories of Fiscal Federalism*, in *Public Finance*, 1969, p. 521 ss.
- NAPOLITANO G. e ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2009.
- OATES W., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972.
- OATES W., *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, p. 1120 ss.
- OLSON M., *Strategic Theory and Its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence". The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, 1969, p. 479 ss.

- PÉREZ R., *L'autonomia finanziaria degli enti locali*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 78 ss.
- PETRETTO A., *La matematica (ipotetica) della legge delega sul federalismo fiscale*, Mimeo, 2009.
- RIVOSÉCCHI G., *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2009.
- SAINT-PIERRE, *Discours sur la polysinodie*, Londra, Tonsson, 1718, trad. it. Saint-Pierre, *Scritti politici: per la pace perpetua e sulla polisinodia*, a cura di Roggerone G.A., Lecce, Milella, 1996.
- SAVINO M., *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, Giuffrè, 2005.
- TONETTI A., *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 818 ss.
- TORCHIA L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009.
- VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1980.
- VANNI M., *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 531 ss.
- ZANARDI A. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006.

