

LEGGE LA LOGGIA: LAVORI IN CORSO.
LE DELEGHE AL GOVERNO E L'ATTUAZIONE DELL'ART. 118
DELLA COSTITUZIONE

“I PROFILI FINANZIARI E FISCALI “*

di

Romano Colozzi
(Assessore della Regione Lombardia)
27 gennaio 2005

Cronistoria

Il trend di decentramento dei poteri di spesa si è sviluppato in Italia, dal 1948 ad oggi, in maniera ciclica: grandi cicli di stasi, qualche accelerazione, momenti di rallentamento, tentazioni di riflusso. Fino al 1970 non successe nulla in questo senso; poi, seguirono dieci anni di sviluppi contraddittori con l'avvio delle Regioni, che fu subito contrastata dalla centralizzazione della riforma tributaria del 1971; dal 1978 ci fu una sorta di “rinascimento” finanziario degli enti locali. Dal 1980, però, lo Stato si riprese un forte controllo delle spese sia regionali che degli Enti locali. Dal 1992, con leggi ordinarie, il Parlamento riprese un percorso verso il decentramento: trasferimento di compiti e funzioni, maggiori tributi propri a Regioni ed Enti locali; ipotesi, formule, schemi di perequazione. Ne traccio le tappe e i contenuti principali.

- 1992: istituzione dell'ICI, addizionale comunale all'Irpef (abolita, però, subito nel 1993), trasferimento alle Regioni dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche;
- 1995: sono ridisegnati i trasferimenti alle Regioni riunendone una buona parte in un unico fondo e viene disegnato uno schema di perequazione finanziaria;
- 1997: l'Irap sostituisce i contributi sanitari, viene data la compartecipazione all'Irpef alle Regioni e viene resuscitata per i Comuni, alle Province sono trasferiti i gettiti dell'imposta sui premi assicurativi e la tassa di trascrizione della proprietà dei

* Relazione presentata al Convegno “La legge La Loggia: lavori in corso. Le deleghe al Governo e l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione”, Roma, 25-26 gennaio 2005.

veicoli e si avvia il trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse a Regioni ed Enti locali, attraverso i cosiddetti **“Decreti Bassanini”**;

- 1999: è approvata la delega al Governo per la riforma dei trasferimenti finanziari alle Regioni, che si concretizza nel decreto legislativo 56/2000, che introduce innovazioni significative nelle regole di perequazione interregionale.
- Si arriva, poi, alla riforma costituzionale del 2001, seguita, oggi, da una ulteriore proposta di riforma, all’esame del Parlamento.
- In mezzo si colloca la **“Legge La Loggia”** (legge 131 del 2003).

L’articolo 7 di tale Legge disciplina l’attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, disponendo, al comma 1, che lo Stato e le Regioni, *“secondo le rispettive competenze”* provvedono a conferire –in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza- le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, riservando a sé o alle Province soltanto quelle di cui occorra assicurare l’esercizio unitario. *“Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite”* –precisa l’ultimo capoverso del comma 4- *“spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata...”*

I commi 2,3,4, e 5 delineano un percorso alquanto tortuoso che non s’è neppure cominciato. Infatti, oggi parliamo di *“lavori in corso”*, con la speranza che, almeno, si avviino con maggior concretezza e con più celerità!

Ai fini del trasferimento delle risorse necessarie per l’esercizio delle funzioni e dei compiti *“da conferire”*, devono essere conclusi, in sede di Conferenza Unificata, accordi con le Regioni e le autonomie locali. Tali accordi dovranno, poi, essere recepiti da uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale. Nelle more dell’approvazione dei disegni di legge, lo Stato può avviare i trasferimenti mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L’articolo 118, comma 1, della Costituzione non ha un effetto evolutivo immediato: comporta l’emanazione di leggi statali o regionali. Ma le leggi non bastano: occorrono le risorse. E le risorse, in fin dei conti, sono concesse dallo Stato. La logica è ancora quella del trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato, almeno *“fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”* (art. 2, comma 2, ultimo capoverso, della legge 131/03).

Inoltre, l’articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione ricomprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle *“funzioni fondamentali”* di Comuni, Province e Città metropolitane. Comunque s’interpreti tale competenza, è chiaro

che tanto più si espandono le funzioni fondamentali, necessariamente incardinate sugli Enti locali, tanto più si riduce lo spazio delle ulteriori funzioni diversamente allocabili. E, quindi, l'individuazione delle funzioni fondamentali precede le funzioni ex articolo 118 della Costituzione.

In ogni caso, trova sempre maggior riscontro politico e giuridico il “principio generale” per cui *“ogni livello istituzionale, nella attuazione della riforma, deve disporre di risorse adeguate all'esercizio delle nuove funzioni, coerentemente con l'articolo 119 della Costituzione”*.

Ma come si posso definire “adeguate” le risorse che vengono assegnate e come devono essere assegnate tali risorse?

Un precedente da non seguire: il conferimento delle risorse per i “Bassanini”

La legge 59 del 1997 ha attribuito al Governo la delega per la realizzazione del federalismo amministrativo attraverso il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate (a quel momento) allo Stato.

I decreti legislativi di attuazione, emanati dal Governo, ai sensi della legge 59/97 sono stati:

- D.Lgs n. 143/97 in materia di agricoltura
- D.Lgs n. 469/97 in materia di mercato del lavoro
- D.Lgs n. 422/97 in materia di trasporto pubblico locale
- D.Lgs n. 112/98 in materia di sviluppo economico ed attività produttive, territorio, ambiente ed infrastrutture e servizi alla persona ed alla collettività
- Per quanto riguarda le modalità di trasferimento del personale è stato adottato uno specifico DPCM (466 del 14 dicembre 2000) che disciplina le regole generali in materia di personale sulla base degli accordi quadro approvati in Conferenza Unificata.

La concreta attuazione del decentramento si è conseguita attraverso l'emanazione dei provvedimenti amministrativi (DPCM) ai sensi dell'articolo 7 della legge 59/97, a cui è stato legato l'effettivo trasferimento, alle Regioni e agli Enti locali, dei beni e delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti. Peraltro, i DPCM attuativi dei D.Lgs. Agricoltura e Trasporto pubblico devono ancora essere emanati, quello in materia di Lavoro sta concludendo il proprio iter.

Ad ogni decreto legislativo, pertanto, avrebbero dovuto far seguito i relativi DPCM, secondo la seguente sequenza temporale:

- DPCM I^a fase: individuazione delle risorse da trasferire, attraverso un calcolo basato sulle previsioni definitive di bilancio dello Stato relative al triennio precedente la pubblicazione del decreto legislativo;
- DPCM II^a fase: ripartizione delle risorse tra Regioni, in base a criteri storici di riparto della spesa regionalizzata;
- DPCM III^a fase: ripartizione, all'interno di ciascun ambito regionale, delle risorse tra Regione ed Enti locali.

In conclusione, i DPCM fin qui emanati sono quelli relativi al solo Decreto Legislativo 112/98 (gli altri restano nel regno degli auspici e delle “chiacchiere”) che ha trasferito funzioni e risorse relative alle seguenti materie:

- Viabilità
- Incentivi alle imprese
- Energia (miniere)
- Protezione civile
- Opere pubbliche
- Istruzione scolastica
- Polizia amministrativa
- Sanità
- Invalidi civili
- Demanio idrico

Le risorse individuate nei DPCM di riparto per l'esercizio di tali competenze ammontano a quasi 2 miliardi di euro (1.919.699.611,03 euro, per la precisione), che sono rimasti fermi a tale cifra dal 1999. (Per il puntuale riparto regione per regione si veda l'allegata tabella 1).

Al di là dei ritardi riscontrati nel trasferimento di queste risorse dallo Stato alle Regioni, al di là del fatto che non tutte le risorse teoricamente concordate sono state effettivamente erogate, le criticità ovvie che derivano dal riparto sono legate:

- Alla mancata assegnazione delle risorse per *il funzionamento* delle deleghe;
- al mancato monitoraggio degli effettivi pagamenti;
- al mancato riscontro della congruità delle risorse assegnate.

Diverse e pesanti sono le partite pre-gresse che le Regioni reclamano nei confronti del Governo relativamente alle “Bassanini”.

Mi soffermo solo sulle questioni del Demanio idrico. Lo Stato ha rimborsato, per le Regioni che hanno provveduto alla rendicontazione delle somme incassate, per gli anni 2001 e 2002 i canoni idrici indebitamente riscossi solo fino alla concorrenza di quanto posto in detrazione e di quanto riscosso dall’Erario per ciascuna Regione e nell’anno di riferimento. Si sono, pertanto, verificati 3 casi emblematici:

1. Regioni che hanno rendicontato e che hanno ottenuto una compensazione nell’anno di riferimento pari alla decurtazione;
2. Regioni che hanno rendicontato e che hanno ottenuto una compensazione nell’anno di riferimento pari alla decurtazione, ma per le quali l’erario ha riscosso somme maggiori (dovute, queste somme maggiori al recupero dell’evasione da parte della singola Regione e al lavoro svolto di aggiornamento degli archivi);
3. Regioni che hanno rendicontato e che hanno ottenuto una compensazione nell’anno di riferimento solo fino alla concorrenza di quanto riscosso dallo Stato di importo inferiore alla decurtazione.

Sulla base della delega Bassanini che ha conferito, per l’appunto, alle Regioni le competenze in materia di demanio idrico, alcune Regioni si sono attrezzate e hanno “lavorato duramente” per ricostruire gli archivi inesistenti, per fare l’accertamento degli evasori, ecc. Bene, queste Regioni si sono trovate “penalizzate” a favore di quelle Regioni “non virtuose” che non si sono organizzate/attrezzate. E’ questo un esempio chiaro di come non si può applicare il federalismo, che non deve premiare le incapacità e le inadempienze di chi non vuole assumersi oneri e responsabilità.

Peraltro, sempre in materia di demanio idrico, si ricorda l’invasione di campo del Parlamento con la Finanziaria 2004, che all’art. 4 ha trasferito alle Province montane la riscossione dei canoni idrici, materia attribuita alle Regioni. Ricordo che, espressamente nella Conferenza Unificata del 20 giugno 2002 si era solennemente sancito:

O L’impegno delle Amministrazioni centrali a non emanare disposizioni/provvedimenti amministrativi in contrasto con l’avvenuto trasferimento di competenza ad altro ente. I fatti: lo Stato e le Agenzie del Demanio, in particolare, hanno continuato a predisporre atti creando confusione sull’esercizio della gestione

- o L'impegno delle Agenzie del Demanio a trasferire alle Regioni, entro 60 giorni, gli archivi. Ad oggi sono stati trasferiti solo in parte tali archivi e per lo più in maniera disordinata
- o L'impegno del Governo a trasferire le risorse dei sovracanonici. Non vi è stata alcuna assegnazione di risorse alle Regioni per questa voce
- o Il parere vincolante delle Regioni in materia di sdemanializzazione, che incide non lievemente sulle entrate regionali. Vi è stata una circolare dell'Agenzia del Demanio che contraddice questo impegno e le sdemanializzazioni continuano senza il parere delle Regioni.

E' da ricordare che i *“trasferimenti Bassanini”* avrebbero dovuto confluire nel meccanismo di riparto e di perequazione del decreto legislativo 56/2000, fin dall'anno 2003; tuttavia, le proroghe delle leggi Finanziarie 2003 e 2004 ne hanno impedito la *“fiscalizzazione”*, riproponendo il meccanismo del mero trasferimento di risorse. Il 2005 sembrava essere l'anno *“buono”*; ma come tutti sappiamo, abbiamo avuto la sorpresa del Decreto legge 30 dicembre 2004, n 314 che ha sospeso, retroattivamente dal 2002 (il primo vero anno di attuazione), il procedimento attuativo del 56/2000.

Quale insegnamento trarre dall' “esempio Bassanini”?

Il profilo della *“adeguatezza”* delle risorse finanziarie ai compiti delle Regioni e degli Enti locali è centrale ed è da esso che bisogna partire per dare attuazione al disegno costituzionale. Ma come si può misurare tale *“adeguatezza”*?

Certamente non si misura attraverso il parametro della cosiddetta *“spesa storica”*. Anzi, questo parametro è la causa di tutte le difficoltà che abbiamo riscontrato sia nell'attuazione dei *“Bassanini”* sia nell'avviare concretamente i contenuti del decreto legislativo 56/2000. Chi è mai disposto a rinunciare a un privilegio che il tempo e la consuetudine hanno stabilizzato, anche se a torto? Ecco, quindi, il primo errore da evitare: prendere atto dell'esistente, della situazione attuale e volerla consolidare ad ogni costo. Conosciamo tutti le difficoltà della nostra economia e della finanza pubblica in generale e tutti ce ne dobbiamo fare carico, così come siamo tutti consapevoli che il *“federalismo”* deve anche essere solidale; ma la solidarietà non può essere alibi alla inefficienza e alla de-responsabilizzazione, che hanno caratterizzato la spesa fino ad oggi. Li affronteremo più avanti questi aspetti, quello che preme sottolineare, qui, in premessa, è che il principio di lealtà istituzionale presuppone

che si fissino prima i parametri cui riferirsi nella stima del riparto delle risorse necessarie all'esercizio di funzioni e che a quelli ci si attenga nella prima definizione delle quantità e solo successivamente si mettano in atto gli strumenti per assicurare le "quantità" pre-definite.

La dimensione finanziaria del decentramento

Il Rapporto 2004 sull'attuazione del federalismo fiscale dell'ISAE,

basato sulle proiezioni economico-finanziarie al 2002, indica che il totale delle spese del conto economico della Pubblica amministrazione locale (Regioni ed Enti locali) , ad avvenuto decentramento disegnato dal Titolo V della Costituzione, passerebbe da 188,097 miliardi di euro ante decentramento a 249,224 miliardi di euro, pari al 19,8% del PIL.

Le implicazioni per la struttura del sistema di finanziamento della Pubblica Amministrazione nel suo insieme sono le seguenti (si cita sempre il Rapporto ISAE): nel 2001, a fronte di una incidenza effettivamente osservata del gettito fiscale locale su quello complessivo della Pubblica Amministrazione pari al 21,5% si avrebbe una lievitazione sino ad oltre il 60% a seguito del decentramento. L'Italia si collocherebbe in una posizione di avanguardia rispetto agli altri Paesi occidentali: l'indice di decentramento fiscale, calcolato considerando oltre alle imposte anche i contributi sociali, salirebbe dal 15,2% al 42,7%: esso sarebbe inferiore solo a quello del Canada (43,8% nel 2000), mentre supererebbe significativamente quello di altri paesi di lunga tradizione federale come la Germania, l'Australia, gli Stati Uniti e la Svizzera (34% nel 2000).

Io sono convinto che una più ampia capacità delle Regioni e delle Autonomie locali di autofinanziare le spese di propria competenza è una indicazione positiva nella direzione del rafforzamento del nesso fra scelte di spesa e responsabilità di reperimento delle risorse occorrenti e, quindi, di una maggiore efficienza del processo decisionale in termini di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di razionalizzazione degli assetti organizzativi. Mi rendo, però, conto che percentuali del tipo di quelle che ci sono rassegnate dall'ISAE, che comportano un drastico assottigliamento del potere di manovra della leva fiscale da parte del governo centrale ed una parallela riduzione del grado di flessibilità della spesa da esso gestita, anche a causa dell'aumento del peso delle componenti più rigide, debbano indurre grande cautela e gradualismo nell'attuazione concreta del sistema di federalismo fiscale disegnato dalla Costituzione. Va, tuttavia, sottolineato che le caratteristiche intrinseche del federalismo fiscale sono orientate a indurre maggiore efficienza e, quindi, a restituire alla politica fiscale una funzione anticiclica penetrante.

Sempre l'ISAE ci informa che la massa dei *nuovi* tributi propri o compartecipati da assegnare alla finanza locale (sull'ipotesi che il fondo perequativo non sia finanziato, nemmeno parzialmente, da trasferimenti statali in senso stretto, e quindi si tratta del limite massimo della dimensione finanziaria del decentramento) è fortemente squilibrata nella distribuzione regionale: vale il 9,1% del PIL nell'insieme delle Regioni a statuto ordinario dell'Italia centro-settentrionale, ben il 22,5% in quelle del Mezzogiorno.

Dato questo divario delle capacità fiscali, sarebbe necessario garantire alle Regioni del Sud un flusso di risorse addizionali ben più consistente di quello medio, per cui necessariamente elevati devono essere i flussi redistributivi da veicolare attraverso il fondo perequativo.

Da più parti si paventa il rischio della possibile tendenza, da parte delle Regioni a residuo fiscale negativo, a limitare il loro concorso alla solidarietà interregionale, inducendo comportamenti di concorrenza fiscale che, in una situazione di partenza così squilibrata, provocherebbero ulteriori difficoltà alle Regioni in deficit di risorse, allontanando tempi ed opportunità di un processo di convergenza.

Voglio ricordare che le Regioni hanno, ormai da due anni (aprile del 2003), approvato un documento unitario sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che coniugano solidarietà e opportunità di sviluppo per tutte le aree della Repubblica e ne hanno condiviso i contenuti con le altre Autonomie locali. Ma quel documento, ad oggi, non è ancora stato sottoposto, per negligenza governativa, all'approvazione della Conferenza Unificata. Questo non consente all'Alta Commissione di chiudere i propri lavori presentando al Governo una proposta di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che possa affrontare e sciogliere i nodi qui sottolineati.

Restiamo, nel frattempo confinati in un limbo politico-istituzionale che rende difficile ai vari governi istituzionali programmare con un certo respiro temporale e organizzativo i propri interventi e servizi.

I principi generali del nuovo sistema di finanza pubblica

Voglio qui, sinteticamente, richiamare i contenuti, ancora attuali, di quell'accordo Regioni/Autonomie locali, perché si denota come siano presenti alle realtà territoriali le responsabilità che esse si devono assumere. Ecco.

*“Gli articoli 2, 3 , 4 comma 2°, 23 e 53 della Costituzione concorrono a definire un sistema di federalismo fiscale i cui elementi strutturali sono funzionali ai principi di **uguaglianza, solidarietà e progressività** della imposizione fiscale;*

Vi è l'esigenza che il federalismo fiscale coniughi i meccanismi di **redistribuzione** delle risorse esistenti con strumenti in grado di assicurare lo **sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali**, realizzando il giusto equilibrio tra **autonomia, efficienza e solidarietà**;

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali **costituzionalmente garantiti**, secondo l'art. 117, comma 2, lettera m), sono determinati dallo Stato e **integralmente finanziati** ai sensi del comma 4 dell'articolo 119 della Costituzione;

L'esercizio della autonomia impositiva delle Regioni e degli Enti locali si deve accompagnare ai principi della **responsabilizzazione finanziaria**, in modo da assicurare la **correlazione tra prelievo e beneficio**La legge statale:

Individua i tributi e le entrate proprie di Regioni ed Enti locali;

Individua le sovrimposte e le addizionali ai tributi erariali nonché le compartecipazioni spettanti alle Regioni e agli Enti locali;

Determina l'ambito normativo e regolamentare riservato a Regioni ed Enti locali.

Le Regioni:

Nell'ambito dei principi fissati dalla legge dello Stato o desumibili dalle leggi statali vigenti, hanno competenza in materia di **coordinamento** dei sistemi tributari delle Regioni e degli Enti locali;**Prevedono**, con propria legge, i tributi locali, limitandosi a delineare i soli principi generali.

Gli Enti locali:

Hanno facoltà di istituire e applicare i tributi previsti, nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

Si ritiene definitivamente conclusa l'esperienza della finanza derivata e si richiede un'adequata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per ogni livello di governo.

Il Sistema di perequazione Deve consentire di perequare le differenze dei territori con minore capacità fiscale per abitante, in modo da garantire il normale esercizio delle funzioni attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, **proseguendo nell'azione di incentivare l'esercizio virtuoso** delle potestà tributarie di ciascuna realtà istituzionale.

I criteri per la definizione e l'attribuzione del fondo perequativo per territori con minore capacità fiscale per abitante sono determinati dalla **legge dello Stato** con il concorso delle Regioni e degli Enti locali.

Analogo meccanismo di perequazione intra-regionale deve avvenire per le funzioni attribuite direttamente dalla Regione agli Enti locali dopo aver individuato un luogo di concertazione interistituzionale.

Fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive (comma 5, dell' art. 119 Cost.) Si richiede l'istituzione di un fondo nazionale destinato a colmare le ulteriori disparità strutturali (differenze di opportunità, arretratezza del sistema economico e sociale) delle singole realtà territoriali.

Le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane concorrono con lo Stato a definire l'entità e i criteri di riparto di tale fondo.”

Mi paiono principi e proposizioni assolutamente condivisibili e tuttora attuali; si tratta di ufficializzarli formalmente e darne pratica attuazione con scelte politicamente decise e amministrativamente accorte.

Una proposta

Pertanto il percorso che si deve seguire per tracciare il profilo finanziario della delega di funzioni, anche nella fase transitoria in attesa dell'applicazione a regime dell'articolo 119 della Costituzione, dovrebbe essere il seguente:

- ✓ Innanzi tutto decidere (ma presto) “*chi decide*” il livello istituzionale per la delega delle funzioni amministrative, secondo lo schema costituzionale che assimila il nostro ordinamento a quello degli stati federali caratterizzati dall'attribuzione delle competenze in via generale al governo territoriale più vicino al cittadino:

Stato – Enti Locali per le funzioni fondamentali

Stato – Regioni e dalle Regioni alle Autonomie locali (istituzionali e funzionali)
per le altre funzioni

secondo un nuovo parallelismo che lega la funzione amministrativa alla materia di competenza legislativa nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità della funzione da conferire

- ✓ Quantificare i costi di esercizio delle singole funzioni, attraverso la fissazione, a priori, dei *costi-standard* e/o dei *costi efficienti* da applicare per l'attribuzione delle risorse al governo territoriale
- ✓ Individuazione precisa delle competenze per l'attribuzione delle risorse, che, per quanto possibile, non deve avvenire attraverso il trasferimento di fondi, ma di “*basi imponibili*”, corrette da un sistema perequativo delle “*capacità fiscali*” dei territori.

Perché trasferire basi imponibili e non risorse

L'articolo 119 della Costituzione, a mio avviso, esclude esplicitamente la possibilità di trasferimenti di risorse avendo presente che il sistema di finanziamento largamente basato sui trasferimenti erariali aveva determinato, negli anni '80 dei risultati assai deludenti sui comportamenti finanziari degli enti territoriali. In particolare, i trasferimenti erariali hanno tradizionalmente sofferto dei seguenti problemi:

- o Erraticità e discrezionalità
- o Incapacità di vincolarsi credibilmente ai livelli e ai criteri di riparto da parte del “centro” e, quindi, risultante finanziamento ex post o per spesa storica.

A questi risultati hanno condotto più fattori:

- o La scarsa qualità dei dati (contabili, ma anche economici) a disposizione del settore pubblico sulla finanza regionale e locale, che ha sempre reso problematica la costruzione di indicatori di bisogno e di capacità fiscale “oggettivi” e adeguati;
- o I limiti del sistema politico nazionale, che con il continuo avvicinarsi dei governi ha condotto ad un'incapacità da parte del “centro” a legarsi credibilmente a ipotesi di organizzazione stabile del sistema dei trasferimenti (leggi votate dal Parlamento in questo senso sono state routinariamente disattese, al modificarsi delle maggioranze, dei ministri o semplicemente a seguito delle esigenze della finanza pubblica nazionale);
- o La scarsa trasparenza delle procedure, che ha spinto i rappresentanti dei governi locali a cercare legami diretti e opachi con rappresentanti nazionali, piuttosto che insistere su un sistema chiaro e trasparente di norme che definisse i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

I risultati sono stati, in generale, negativi, generando:

- o una continua **incertezza nelle Regioni e negli Enti locali sulle disponibilità future di bilancio**, rendendo difficile organizzare una programmazione finanziaria credibile;
- o una tendenza **all'irresponsabilità finanziaria** da parte delle istituzioni sub-centrali, contando sul fatto che prima o poi lo Stato, per motivi politici, avrebbe aperto i cordoni della borsa, finanziando ex post anche i comportamenti più irresponsabili.

Di fronte a questa situazione, la scelta di sostituire i trasferimenti con tributi propri e compartecipazioni appare come l'unica possibile.

Oltre a consentire l'esercitarsi di un'effettiva autonomia di bilancio, essa è anche l'unico modo per risolvere i problemi di discrezionalità, ora ricordati. Una volta attribuita stabilmente una fonte di imposizione ai governi regionali e locali, questa rappresenta un'entrata certa e manipolabile da parte degli Enti territoriali.

In questo senso, anche la riforma Costituzionale può essere interpretata, io credo, come un modo di "legarsi le mani" da parte del Governo centrale, attribuendo per via Costituzionale (e, dunque, teoricamente per sempre) ai Governi regionali e locali autonomia finanziaria. Di qui, l'enfasi del nuovo articolo 119 sull'autonomia finanziaria ("*di entrata e di spesa*") degli Enti territoriali, fino a prefigurare, con un livello di dettaglio inusuale per un testo costituzionale, le caratteristiche del nuovo fondo perequativo ("*attribuire risorse ai territori con minore capacità fiscale*", "*senza vincoli di destinazione*").

Se queste sono le ragioni politiche, è comunque opportuno riflettere anche su quelle economiche.

Trasferire risorse attraverso compartecipazioni o tributi propri non è in assoluto "meglio" che farlo attraverso i trasferimenti; lo è se permette di evitare i problemi prima ricordati e se costituisce un sistema stabile di relazioni tra Enti, che consenta un più ampio esercizio di autonomia a livello locale senza entrare in conflitto con gli obiettivi più generali dell'equità e dell'efficienza. Perché ciò avvenga sono necessarie sia condizioni politiche che condizioni tecniche favorevoli. Le seconde riguardano, tra l'altro:

- o lo sforzo fiscale effettivamente esercitatelo dalle Regioni e dagli Enti locali;
- o la complessità amministrativa e funzionale del tributo per l'Ente e per il contribuente;
- o l'elasticità della base imponibile del tributo;
- o la visibilità e la trasparenza del tributo per il contribuente;

- o la possibilità che l'autonomia tributaria a livello regionale, provinciale o locale induca effetti indesiderabili (concorrenza fiscale, esportazione dell'imposta, traslazione sui prezzi);
- o la distribuzione territoriale del tributo.

Le condizioni politiche, riguardano, invece, la possibilità che il sistema sia reso stabile e non rivedibile alla luce delle mutate condizioni politiche dei diversi Enti. Perché questo avvenga è opportuno che, fin dall'inizio, siano previste istituzioni che consentano al sistema di funzionare anche nel lungo periodo.

L'esperienza recente, purtroppo, dimostra come queste preoccupazioni non siano infondate. Dal 2001, anno in cui la nuova Costituzione è stata introdotta, ad oggi il Governo e il Parlamento sono intervenuti ripetutamente per mortificare gli spazi di Regioni ed Enti locali. A ipotesi di ulteriore decentramento costituzionale (dalla devolution alla ipotesi di Senato federale) ha fatto da contraltare una prassi di successiva eliminazione degli spazi già attualmente esistenti, con il blocco delle addizionali regionali e locali, gli interventi su tributi considerati propri delle Regioni, le ipotesi di eliminazione del principale tributo delle Regioni, nonostante il nostro dissenso. Il contenzioso Regioni/Stato è decuplicato e l'attuazione della nuova riforma è ormai sostanzialmente demandato alla Corte Costituzionale. Anche le leggi che cercavano di limitare gli spazi di discrezionalità sui trasferimenti residui, sono state largamente disattese, privilegiando il ritorno alla discrezionalità politica.

Conclusioni

E' mia opinione, e lo ribadisco, che il dettato costituzionale sia perseguibile nel breve periodo, consentendo una maggiore autonomia a Regioni ed Enti locali e una riorganizzazione più razionale dei criteri attraverso i quali i trasferimenti delle risorse vengono attribuiti.

E' opportuno, tuttavia, prevedere, fin dall'inizio, meccanismi istituzionali che garantiscano il processo e impediscano a questo di essere rovesciato al mutare delle convenienze politiche dei diversi Enti coinvolti; e non bastano gli strumenti pur positivamente rafforzati dalla Legge La Loggia.

La stessa esperienza relativa all'attuazione del decreto legislativo 56/2000 mostra come sia importante che questi meccanismi siano previsti fin dall'inizio, onde evitare che le perplessità dei perdenti nell'inevitabile gioco redistributivo blocchino l'intero processo, con effetti

devastanti per tutti. (Ricordo brevemente che la sospensione dell'attuazione del 56/2000 sta bloccando l'erogazione di miliardi di euro, che vengono a mancare alla cassa delle singole Regioni). Mi rendo conto che il problema è reso più complesso dal fatto che, allo stesso tempo, è necessario prevedere e mantenere spazi di flessibilità per introdurre eventuali aggiustamenti nelle formule e nei criteri.

Ciò suggerisce l'introduzione, assieme al nuovo modello di finanziamento, dei seguenti aspetti istituzionali:

- o in primo luogo, i criteri per la attribuzione delle risorse tributarie devono essere chiari, trasparenti e suscettibili di critica razionale. Vanno, cioè, definite le ragioni per l'intervento, i modi con cui queste ragioni vengono catturate nelle formule di riparto, e deve essere raggiunto il consenso su di essi. Questo aspetto è particolarmente essenziale nel contesto attuale, che vede una situazione ormai di reciproca sfiducia tra Stato, Regioni ed Enti locali;
- o in secondo luogo, i criteri devono essere basati sui migliori dati disponibili le cui fonti devono essere condivise e devono poter essere continuamente rivedibili se nuovi e migliori informazioni dovessero rivelarsi disponibili;
- o in terzo luogo, deve esistere un organismo politico paritetico, giuridicamente rilevante, a cui è affidata la decisione finale in merito a eventuali modifiche di formule o criteri.

E' da sottolineare, infine, che i flussi del fondo perequativo, di cui all'articolo 119 della Costituzione, sono indirizzati ai *"territori con minore capacità fiscale per abitante"* e non più, come nel testo precedente *"attribuiti...in relazione ai bisogni delle Regioni"*, dove quel termine "bisogni" rivestiva e riveste un significato assai ambiguo e negativo di qualsiasi connotato di virtuosità.

Nella formulazione dei criteri di perequazione, l'attenzione è posta, dunque, a compensare, più o meno compiutamente, disuguaglianze delle basi imponibili e non a soddisfare esigenze, intese in senso più lato.

Quindi, in generale, in relazione ai criteri di accesso al fondo perequativo, appare opportuno osservare che:

- o nel primo periodo di funzionamento del nuovo federalismo fiscale, va garantito alle Autonomie regionali e locali il mantenimento dei livelli di spesa coerente e

“certificata”, ma tale criterio deve intendersi come strettamente transitorio sul breve periodo (tre/cinque anni?)

o l'intervento riequilibratore della perequazione delle capacità fiscali deve tendere a ridurre, ma non a eliminare, le differenze interregionali di gettito, così come avviene, peraltro, nei Paesi in cui vige il criterio di perequazione delle capacità fiscali (ad esempio, Australia, Canada e Germania);

o parallelamente vanno definiti con sufficiente precisione i livelli essenziali riferiti alle prestazioni della Pubblica Amministrazione (art. 117, comma 2, lettera *m* del nuovo Titolo V), in maniera tale da individuare, all'interno del fondo di perequazione, la quota di risorse da assegnare alle Regioni sulla base di tale principio;

o è inevitabile che i meccanismi di perequazione tra le diverse aree del Paese siano impostati su elementi di premialità e condizionalità; più in concreto, è più che ragionevole ipotizzare che Regioni ed Enti locali più efficienti e prudenti nella gestione del proprio bilancio siano messi in condizione di ricevere maggiori risorse rispetto ad Amministrazioni meno “virtuose”.

In un Paese contrassegnato da localismi molto pronunciati e, soprattutto in alcune aree, di lunga tradizione di autogoverno, dobbiamo evitare l'errore di valutare il passaggio a una forma federale di Stato come un'improvvisa forzatura del legislatore costituzionale o come un intervento di carattere istituzionale del tutto estraneo alla storia italiana: il tema del governo regionale e locale e dei suoi rapporti dialettici con l'apparato centrale non è stato certo confinato ai margini delle aule parlamentari o delle sedi decisionali. Il processo di avvicinamento alla riforma del Titolo V è stato (e lo sarà ancora) lungo e contrastato, ma non privo di una sua coerenza nel tempo. La nuova Costituzione va, in quest'ottica, considerata come il punto di arrivo di una tendenza pluriennale, rafforzata dalle evidenti inefficienze delle Amministrazioni Centrali, verso una maggiore indipendenza e responsabilizzazione dell'intero sistema delle Autonomie locali; un ruolo in tale tendenza hanno probabilmente giocato il crescente intento di snellire le procedure amministrative, ma anche l'invasività dell'intervento pubblico nell'economia e il tentativo di limitare le troppe protezioni in alcuni comparti del Welfare, le lungaggini burocratiche, l'ingessamento dei mercati dei fattori e dei prodotti; in sintesi, le eccessive dimensioni del bilancio e della regolamentazione pubblici.

Sta a noi, qui, oggi, decidere se vogliamo prospettare nel breve la positiva chiusura dei “lavori in corso” oppure portarci la responsabilità di mantenere aperto un cantiere improduttivo,

dentro cui arrugginiscono miseramente i materiali di un edificio che resterà per sempre incompiuto e d'intralcio a qualsiasi sviluppo e che porterà le Istituzioni pubbliche a perdere sempre più credibilità presso la società civile che sono chiamate a governare e a indirizzare.