

## **Federalismo differenziato e federalismo fiscale**

*di Giorgio Macciotta*

I due referendum sull'applicazione nelle Regioni Lombardia e Veneto del 3° comma dell'articolo 116 della Costituzione si sono svolti in un quadro di equivoci e sottovalutazioni.

Le Regioni che lo hanno indetto parlavano di poteri, il cui esercizio dovrebbe passare dall'amministrazione statale a quella regionale, ma, invece di discuter sulle nuove modalità di organizzazione e gestione di quelle attività, facevano intendere che la materia vera era l'incremento della spesa pubblica sul territorio della Regione, attraverso l'incremento della quota di compartecipazione ai grandi tributi erariali a partire dall'IRPEF e dall'IVA.

Il Governo ha sottovalutato lungamente questa iniziativa concentrandosi sulle conseguenze giuridiche di una prevedibile risposta positiva al quesito, e, forse appagato dal depotenziamento del quesito per renderlo costituzionale ed evitare qualsiasi similitudine con la Catalogna, ha gravemente sottovalutato le conseguenze simboliche.

Il risultato è che, dopo la bocciatura, con il referendum del 4 dicembre 2016, del tentativo di fornire copertura costituzionale alla prassi neocentralista di gestione del Titolo V della II parte della Costituzione, si è riaperta una discussione sulla riforma del 2001, che oscilla tra una confusa aspirazione al federalismo "competitivo" e non meno confuse aspirazioni indipendentiste. Basta pensare alla richiesta di trasferimento di 23 nuove competenze ("tutte e subito") della Regione Veneto e allo "stravagante" ordine del giorno di solidarietà alla Catalogna (votato all'unanimità dal Consiglio regionale della Sardegna).

Non si affrontano così i problemi reali di organizzazione di tutte le energie del Paese al fine di uno strutturale superamento della crisi. Perché è da qui, dalla crisi

produttiva e sociale e dai modi per superarla, che occorrerebbe partire per valutare il modello istituzionale più adeguato ad affrontarla.

Ci si muove tra due realtà indiscutibili. Da un lato, con la crisi delle partecipazioni statali e il declino delle grandi imprese private nazionali e il trasferimento del controllo di molte tra quelle sopravvissute nelle mani di multinazionali straniere si è accentuata la frantumazione del tessuto produttivo nazionale e una tendenza pericolosa a pensare di poter risolvere in un ambito ristretto e locale gli ineludibili problemi di ridefinizione del proprio modello produttivo. Dall'altro lato è difficile non condividere l'opinione che la crescente globalizzazione trasferisce ben al di là degli ambiti nazionali la sede delle scelte strategiche in materia economico finanziaria. Non dotarsi degli strumenti istituzionali per affrontare questa contraddizione condanna l'Italia ad una crescente irrilevanza politica sulla scala europea e mondiale ben al di sotto del suo potenziale economico, che è quello del secondo paese manifatturiero d'Europa.

E, allora, occorre domandarsi se per affrontare il disagio che emerge dalle numerose iniziative oscillanti tra neocentralismo e frantumazione non sia più opportuno ripartire da quel che c'è e da una gestione coerente dell'impianto istituzionale previsto dall'attuale Titolo V e dai provvedimenti conseguenti, a partire dalla legge 42/2009, attuativa dell'articolo 119 della costituzione.

Nella prospettiva che in questa sede interessa sono almeno cinque le questioni che occorre affrontare.

La prima è la questione, nodale sulla base della vigente ripartizione delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo di cui agli articoli 116 e 117 della Costituzione, della responsabilità di formazione e decisione in materia di "definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento". Scontato che la decisione finale spetti al Parlamento della Repubblica, a norma dell'articolo 81 della Costituzione, occorre interrogarsi attraverso quali modalità tale decisione possa essere istruita e assunta senza

cancellare la sostanza della non meno rilevante disposizione costituzionale (articolo 119) che prevede per “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni ... autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci” e chiama le stesse istituzioni, in concorso, “ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”. La legge 42 del 2009 (articolo 5, comma 1, lettera a), partendo dalla constatazione che la finanza regionale e locale ha la responsabilità di gestire rilevanti quote della spesa pubblica (al netto di quella per la previdenza e per il servizio del debito) e che tale spesa incide, in particolare, in settori determinati per lo sviluppo economico e la gestione del Welfare, assegna alla “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica” il compito di istruire, su iniziativa del Governo nazionale, la definizione di tali obiettivi. Alla Conferenza (composta pariteticamente da rappresentanti del Governo e delle istituzioni regionali e locali) è assegnato anche il compito di concorrere “alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi” e di promuovere “l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza”.

La seconda questione riguarda le modalità di acquisizione, da parte dei livelli regionali e locali di governo, delle risorse adeguate a “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. La Costituzione, con una formulazione assai vincolante, stabilisce che la “provvista” si realizza solo attraverso “tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, garantendo, ai “territori con minore capacità fiscale per abitante”, un'integrazione attraverso quote di “un fondo perequativo,” assegnate “senza vincoli di destinazione”. La legge 42/2009 ha stabilito i principi attraverso i quali individuare i tributi propri e quelli erariali sui quali stabilire le compartecipazioni e i criteri per misurarne il livello.

Poi non sempre i decreti delegati sono stati coerentemente formulati e, soprattutto, nel corso della gestione, le successive manovre di bilancio hanno introdotto pesanti alterazioni di tale assetto, riducendo i tributi propri e/o la loro base imponibile e trasformando il significato delle compartecipazioni sino a ridurre la prevista autonomia di bilancio, almeno in materia di entrate, ad una riedizione della vecchia pratica dei trasferimenti, per di più ridimensionati in virtù della crisi.

Da ciò deriva la terza questione da affrontare: come passare sul serio da un sistema basato (per le regioni ordinarie dalla prima istituzione e per gli Enti Locali dalla riforma del 1972) sui trasferimenti a carico del bilancio dello Stato ad un sistema fondato su una crescente responsabilità nel reperire risorse adeguate a far fronte alle scelte politiche di spesa, garantendo, insieme, un adeguato respiro pluriennale e la responsabilità degli amministratori regionali e locali per i risultati in materia di sviluppo. Il tema si affronta non solo con il coinvolgimento nella definizione degli obiettivi, come indicato in precedenza, ma anche con una corretta interpretazione della normativa di bilancio.

Non si tratta, come è evidente, di affermare l'intangibilità delle decisioni assunte ma di confermare che l'inclusione di norme "necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica" (art. 21, comma 1ter, lettera g, della legge 196/2009) sia, come tale disposizione prevede, effettivamente "eventuale", cioè non tale da modificare ogni anno le previsioni degli ultimi due anni del triennio, vanificando la funzione pluriennale del bilancio. Insieme è necessario che si inverta la tendenza a collocare al centro di tali interventi la progressiva eliminazione della responsabilità fiscale delle amministrazioni regionali e locali sostituendo i loro tributi (dall'IRAP all'ICI), o modificandone al ribasso la base imponibile e la manovrabilità, con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Muoversi in una simile direzione non significa conferire ai livelli territoriali di governo una sorta di diritto di veto ma puntare alla responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali e, insieme, alla maggiore efficienza della spesa. Infatti

le conseguenze del venir meno di un adeguato sistema di entrate proprie, anche sotto forma di quote fisse di compartecipazione, e la modifica annuale della manovra rischia di bloccare gli amministratori più efficienti e di fornire un alibi ai peggiori per una utilizzazione clientelare e di corto respiro delle risorse a loro disposizione.

Infine sarebbe utile che le caratteristiche di tale “eventuale” manovra fossero definite con il concorso della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica.

Naturalmente, e questa è la quarta questione, il raccordo tra spese e entrate dovrebbe essere regolato da criteri di tendenziale standardizzazione dei costi, dei fabbisogni e dei prelievi superando, come prevede correttamente la legge 42/2009, la riproposizione degli andamenti storici della finanza pubblica locale ed intendendo, in particolare per quanto riguarda i fabbisogni, gli standard come obiettivo di convergenza da costruire e non come mera fotografia della situazione attuale.

In tale quadro di convergenza andrebbe anche collocato l’adeguamento delle norme degli statuti speciali relativi al regime delle entrate. Una volta eliminate, sul terreno qualitativo, le differenti modalità di finanziamento, adottando per le regioni a statuto ordinario un regime simile a quello delle speciali, non si comprende, infatti, il motivo perché le norme in materia di entrata delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome non debbano adeguarsi, sul terreno quantitativo, alla previsione che l’ammontare dei prelievi da garantire, con i tributi loro assegnati (all’aliquota standard), sia tale da consentire una spesa per servizi e interventi, corrispondente a livelli standard di costi e fabbisogni definiti a livello nazionale per le medesime funzioni. Eventuali prestazioni aggiuntive dovrebbero essere garantite attraverso l’autonoma manovra della leva fiscale locale. Non può sfuggire, infatti, che una parte del malessere deriva dall’evidente sovrabbondanza di risorse, in particolare nelle regioni confinanti con le due Province autonome, che consente un uso assai limitato della leva fiscale comunale. Si supererebbe in tal modo anche il processo che, in particolare a partire dal 2014, sta travolgendo di fatto le garanzie costituzionali delle

regioni speciali in materia di entrata al di fuori di una logica di sistema, attraverso i cosiddetti “accantonamenti”.

In tal quadro, coerente con la Costituzione, il processo di attuazione del federalismo differenziato si svilupperebbe in modo ordinato, collocandosi in un quadro non di conflitto e separazione ma di recupero di maggiore efficienza della Pubblica amministrazione nel suo complesso.

Insomma molte delle riforme auspiccate sarebbero risolte, forse da tempo, se si fosse presa sul serio la Costituzione vigente e la relativa legislazione di attuazione.