

Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?

(editoriale del fasc. 4/2010 de *Le Regioni*)

di Roberto Bin

Se 'federalismo' significa poco, 'federalismo fiscale' è un'espressione che di per sé significa ancora meno. Quando era ancora l'ispiratore della visione istituzionale della Lega, Gianfranco Miglio fece pubblicare un libro (Bassani, Stewart, Vitale, *I concetti del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995) in cui venivano passate in rassegna più di 400 specificazioni del termine 'federalismo'. Centinaia e centinaia di aggettivi che danno (e cambiano) il senso ad una parola che, evidentemente, di per sé non ha un senso compiuto, debole essendo la sua capacità di connotare un modello istituzionale. Nelle cinque pagine dedicate al "federalismo fiscale" si passano in esame i diversi significati dati all'espressione, per poi concludere che essa in fondo designa qualsiasi sistema di regolazione dei rapporti finanziari tra centro e periferia, perché ci dev'essere una qualche regola che disciplina i rapporti finanziari tra il centro e la periferia.

Perciò l'art. 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, fissa già il quadro del "federalismo fiscale": garantisce l'autonomia finanziaria delle Regione e degli enti locali e la compartecipazione di essi "al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio"; assicura il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite; fissa il principio della solidarietà sociale e della perequazione per i territori con minore capacità fiscale. Certo ci vuole una legge per attuare questo quadro, legge attesa dal 2001. Ma questa legge dovrebbe prendere le mosse, appunto, dal quadro costituzionale, mentre la legge 42/2009, che delega il Governo ad attuare il "federalismo fiscale", quell'impianto radicalmente sovverte.

L'impianto della legge si basa sulla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali delle Regioni e degli enti locali e sull'individuazione dei loro "costi standard", per procedere poi alla determinazione delle risorse necessarie al loro finanziamento. La copertura integrale delle prestazioni pubbliche essenziali e l'introduzione di un sistema perequativo che sostenga i territori con minor capacità fiscale sono i tratti caratteristici di ogni sistema finanziario moderno. Così come lo è il principio di responsabilità dei governi locali per la gestione finanziaria.

La riforma costituzionale del 2001 aveva però scelto di elencare le funzioni trattenute dallo Stato, non quelle delle Regioni e degli enti locali, ai quali competerebbe tutto ciò che allo Stato non è espressamente riservato. L'attuazione della riforma sul piano finanziario avrebbe potuto perciò realizzare il sogno federalista (e liberale) di mettere sotto controllo i "costi" dello Stato centrale, anziché percorrere a ritroso la strada imboccata nel 2001 per andare alla ricerca delle funzioni fondamentali degli enti autonomi, lasciando lo Stato padrone di tutto il resto. Come si dice e ripete da tanto tempo, non sono i ministeri e gli enti pubblici nazionali la gruviere in cui sparisce la finanza pubblica? Non sarebbe stata la grande occasione per mettere in chiaro, e quindi delimitare, il fabbisogno delle amministrazioni centrali? Sarebbe stata la missione storica di un movimento "federalista" e di una maggioranza autenticamente liberale. E tecnicamente sarebbe stato anche un compito più semplice.

L'art. 117.2 Cost. elenca le competenze "esclusive" dello Stato, quelle che necessariamente hanno un "costo" perché portano con sé complesse strutture amministrative: l'esercito e i corpi di polizia, la magistratura, la scuola e l'università, il corpo diplomatico... e naturalmente la gestione del debito pubblico. L'impianto costituzionale, indubbiamente ambizioso e persino un po' avventato, avrebbe consentito

una “rivoluzione” della finanza proprio perché è ispirato all’obiettivo di delimitare i “campi” di attività dello Stato e attribuire tutto il resto a Regioni e enti locali. Invece l’attuazione finanziaria di questo quadro muove in direzione esattamente opposta: si pretende di individuare per ogni ente le funzioni fondamentali e poi quotarle in termini finanziari, lasciando solidamente nelle mani dello Stato il controllo della oscura massa delle finanze pubbliche.

Così si sono persi di vista gli obiettivi autenticamente “federalisti” che potevano essere perseguiti da un’attuazione coraggiosa della riforma del 2001 e si è rispolverata al suo posto una tradizione ben nota alla storia patria delle istituzioni, cioè la logica della contrapposizione tra “spese obbligatorie” e “spese facoltative” che aveva ispirato la legge per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia!

Questo ritorno al 1865, operato in nome del federalismo, restaura la tradizionale impostazione della legislazione sugli enti locali culminata nel T.U. del 1934; il quale, benché “fascistissimo”, è felicemente sopravvissuto all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, subendo una profonda ristrutturazione soltanto a partire dal 1990, con la legge 142 di quell’anno e con le riforme legislative successive.

La legge 142, per la prima volta, si stacca dall’impianto tradizionale, che enumera le competenze degli enti attraverso la tecnica dell’elencazione delle spese obbligatorie a loro carico. Finalmente il Comune si vede assegnate non specifiche competenze, ma “tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell’assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze” (art. 9). L’intento, come è chiaro, è di fare del Comune un ente a competenza generale a cui è affidata la cura di tutti gli interessi della comunità, inaugurando un percorso che proseguirà attraverso le leggi “Bassanini” sino alla riforma costituzionale del Titolo V ed al nuovo art. 118 Cost. Questo percorso è completato dal rafforzamento della rappresentatività del Sindaco, a seguito della riforma della legge elettorale nel 1993; dalla profonda modifica del ruolo del segretario comunale, tradizionale occhio supervisore del ministero degli Interni; dall’eliminazione del controllo preventivo sugli atti.

Il coronamento di questa nuova immagine del Comune sembra essere sancito dalla riforma del Titolo V, attraverso l’esplicito riconoscimento dell’autonomia statutaria degli enti locali, l’introduzione del principio di sussidiarietà come criterio ispiratore del riparto delle funzioni amministrative, la garanzia costituzionale dell’autonomia finanziaria e tributaria ed, infine, il riconoscimento costituzionale dell’autonomia regolamentare degli enti locali. È del tutto chiaro che questa diversa impostazione dell’autonomia locale avrebbe dovuto avere una strumentazione conseguente sul piano finanziario, così come lo richiedeva anche l’attribuzione della potestà legislativa residuale alle Regioni e la limitazione dell’amministrazione dello Stato alle materie di sua competenza esclusiva. Infatti in questi termini si esprime l’art. 119, laddove fissa il principio di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” degli enti locali e delle Regioni; e in questi termini si è espressa anche la Corte costituzionale, soprattutto nei primi anni di applicazione del “nuovo” Titolo V, condannando i tentativi dello Stato di mantenere in piedi fondi separati e finanziamenti vincolati.

Ora invece, in nome del federalismo, si sta ritornando indietro. E non solo per gli aspetti finanziari. Un indice significativo è la “restituzione” della gestione dei segretari comunali al ministero degli Interni (disposta, a seguito della soppressione dell’Agenzia autonoma, dalla legge 122/2010). Sullo stesso cammino a ritroso si era mosso il “pacchetto sicurezza”, che ha enormemente accresciuto il potere “autonomo” – ossia non condizionabile dal consiglio comunale – del Sindaco di emanare “provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano

l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". È a tutti noto quale estensione abbia assunto questo inedito potere di ordinanza dei Sindaci, che sembra ormai abilitato ad introdurre non più norme temporanee, destinate a durare per il solo periodo di permanenza delle condizioni straordinarie e di urgenza che le avevano richieste, ma una regolazione permanente della collettività locale, pur essendo priva di qualsiasi avvallo dell'assemblea rappresentativa (all'uso di questi poteri questa *Rivista* ha dedicato il fasc. 1/2 del 2010). Infatti il Sindaco assume questi provvedimenti come ufficiale del Governo, in quanto tale soggetto non al controllo politico del Consiglio comunale, ma a quello gerarchico del Prefetto, che addirittura può, anzi deve, surrogarsi al Sindaco, in caso di sua inerzia.

Anche qui non si tratta soltanto di un episodio, ma del segno di una revisione nella concezione dell'autonomia comunale. Essa contraddice l'idea, che ha indubbiamente ispirato la lunga riforma degli anni '90, di un ente locale pienamente aderente alla sua comunità, interprete delle sue esigenze, capace di raccogliere e interpretarne i bisogni, responsabile essenzialmente nei confronti dei propri elettori. Il Sindaco – sceriffo, come è stato definito con ironia ma non con esagerazione, è invece un organo che, è eletto sì dai propri concittadini, ma riceve la propria investitura anche dall'alto, dallo Stato e dal ministro: risponde ad esigenze che non necessariamente salgono dalla sua comunità, o quanto meno prescindono dai canali – di rappresentanza o di partecipazione diretta – attraverso i quali la comunità può esprimerle. Forte della sua legittimazione elettorale, non ha bisogno di riscontri partecipativi: usa poteri "speciali", ma se non è solerte nell'occuparsi degli interessi che gli sono affidati dallo Stato, essi possono essere soddisfatti direttamente dal prefetto. Il che dimostra che quegli interessi non vengono dalla comunità, ma dall'alto, dal vertice politico-amministrativo. Tutto ciò evoca, in fondo, non tanto l'esotica immagine del sindaco–sceriffo, ma piuttosto l'autarchica figura del podestà.

Si potrebbe obiettare che la legge sul "federalismo fiscale" ha introdotto almeno due principi che muovono in un'ottica autenticamente "federalista": il metodo dei "costi standard" per il calcolo del fabbisogno sanitario e il principio di responsabilità degli amministratori per il deficit di bilancio.

Dei costi standard è ancora presto per ragionare, perché attualmente (seconda metà di ottobre 2010) quello che si può valutare è solo una bozza di decreto delegato che non sembra aver entusiasmato i commentatori. "*Nome nuovo per vecchi metodi*" è il significativo titolo usato nel commento di Bordignon e Dirindin (*Lavoce.info* 28 settembre 2010). Il risultato non sembra rilevante, anche perché l'impatto sulla tradizionale metodologia di determinazione dei finanziamenti alle singole Regioni appare sostanzialmente nullo: "i costi standard non c'entrano proprio nulla con il calcolo dei fabbisogni regionali di spesa", perché il costo standard è una costante moltiplicativa della popolazione (pesata secondo l'età media), "per cui la quota di finanziamento regionale riflette solo la percentuale di popolazione pesata rispetto alla popolazione nazionale", sicché il costo standard "diventa irrilevante per la ripartizione dei fondi e per stimolare l'efficienza delle Regioni" (così V. Mapelli, *Lavoce.info* 8 ottobre 2010). Insomma, se si tiene presente che quanto ha sinora prodotto la legge delega sul "federalismo fiscale" è soltanto il decreto sul c.d. *federalismo demaniale* (aggettivazione ignota persino al ricco prontuario voluto da Miglio) e il quasi umoristico decreto sull'*ordinamento transitorio di Roma Capitale* (che non fa molto più che ribattezzare gli organi dell'amministrazione "capitolina"), entrambi per altro bisognosi di altri provvedimenti per diventare operativi (e forse anche compiutamente intellegibili), non sembra che il "federalismo" in Italia stia compiendo dei grandi passi in avanti, mentre la legislazione corrente sembra farne diversi in dietro.

La legge di delega introduce però un principio assolutamente fondamentale e coerente con un modello di ente locale saldamente legato alla sua collettività dal rapporto democratico, il principio di responsabilità contabile degli amministratori. Viene infatti

annunciato un sistema sanzionatorio che, attraverso l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari, l'inasprimento del prelievo fiscale e persino la sanzione dell'ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili, dovrebbe garantire l'equilibrio finanziario dell'ente. Se gli amministratori, democraticamente eletti, sfondano il bilancio, la collettività è chiamata a ripianarlo con le tasse: risponde – diremmo noi giuristi – per *culpa in eligendo*. Peccato però che nei fatti non sono state le collettività locali a pagare i disavanzi prodotti dagli amministratori da esse scelti, ma il governo paternalista si è mosso in soccorso ripianando i deficit di Catania, di Palermo, del Lazio ecc. con i soldi di tutti noi. Non sempre, però. Il meccanismo di rientro dai “buchi” della spesa sanitaria sembra ancora basarsi su ingiustificabili valutazioni discrezionali del Governo, che agisce diversamente secondo il colore politico della Giunta regionale responsabile.

Forse in futuro non sarà più così. Ma non sarà più così solo se i decreti di attuazione del “federalismo fiscale” introdurranno una seria certificazione dei bilanci e garantiranno la pubblicità dei dati relativi ai bilanci pubblici; se sarà evitato di fissare un tetto massimo alle tasse locali (il ripiano potrà essere “rateizzato”, ma comunque dovrà essere sempre integrale); se se sarà previsto che il rendiconto e la decisione sulle aliquote fiscali siano approvati *prima* del turno elettorale per il rinnovo degli amministratori (questo aspetto, per nulla trascurabile a mio avviso, è del tutto ignorato dalla legge di delega). E soprattutto se sarà tolto al Governo il potere di decidere discrezionalmente seguendo le sue simpatie politiche, anziché lasciare operare meccanismi puramente tecnico-contabili. Dovrebbe esserci chiarezza tra quali imposte l'ente in deficit dovrà scegliere per finanziare il ripiano: “in caso di silenzio... sull'adozione dell'una o dell'altra di suddette imposte, si supplirà... colla sovrimposta alle contribuzioni dirette”. No, non è una norma di qualche bozza di decreto delegato per il “federalismo fiscale”, è l'art. 119 della legge del 1865. Infatti è scritta in un italiano perfettamente comprensibile.