

Che ha di federale il “federalismo fiscale”?

di Roberto Bin
(9 dicembre 2008)

Da molti anni nel linguaggio della politica dell'aggettivo *federale* e dei suoi derivati si fa un uso smodato. Nel 2001 la maggioranza di centro-sinistra ha approvato, in nome del federalismo, una riforma del Titolo V nel cui primo articolo, l'attuale art. 114 Cost., alla parola *Repubblica* si è tolta solo in *extremis*, forse per un rigurgito di buon gusto, l'aggettivazione '*federale*'. Pochi anni dopo, il centro-destra ha fatto passare in Parlamento una vasta riforma costituzionale (fortunatamente respinta dal *referendum* popolare) in cui l'appellativo di '*federale*' veniva appiccicato ad un Senato rimodellato nel modo più stravagante e impossibile da far funzionare. Oggi tocca di essere “federale” alla legge di attuazione dell'art. 119 Cost., dalla quale dipendono in effetti le residue speranze di un accettabile funzionamento delle relazioni tra Stato, regioni e enti locali. Il nome in codice di questa riforma è “federalismo fiscale” e – a prestar fede a quanto dice e ripete la Lega – dalla sua approvazione dipende la sopravvivenza stessa della coalizione di Governo.

Si tratta di un disegno di legge (S. 1117) che contiene una “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*”: è indicato come un “collegato” alla manovra di finanza pubblica e quindi godrà dei privilegi procedurali disposti dai regolamenti parlamentari. Annunciando questo “collegato”, il DPEF per gli anni 2009 – 2013 precisava che “*l'attuazione del federalismo fiscale non deve comportare né aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell'imposizione fiscale sui cittadini*”, ma deve garantire “*la massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, in modo da valorizzare il controllo democratico dei cittadini e la responsabilità degli amministratori*”. Obiettivi ambiziosi, che è difficile non condividere: ma il d.d.l. mantiene le promesse?

Per il momento si tratta solo di una delega legislativa, ma le linee generali della riforma emergono già dalla definizione dell'*oggetto* e dei *principi e criteri direttivi* e sono abbastanza nette. La strada che il Governo dovrà seguire nell'attuazione della delega è scandita da alcune tappe ormai prestabilite.

In primo luogo, il “federalismo fiscale” muove il suo primo passo con l'esercizio della potestà legislativa esclusiva che l'art. 117.2, lett. m), Cost. assegna allo Stato. Per determinare le risorse da attribuire alle regioni, si dovranno infatti definire i “livelli essenziali” delle prestazioni pubbliche, di cui si garantisce il finanziamento integrale. Ma non di tutte, ché sarebbe impossibile, ma solo di quelle relative all'istruzione, alla sanità, all'assistenza e ai trasporti locali. Sono in effetti i settori che assorbono la maggior parte dei bilanci regionali: definiti i “livelli essenziali” (per il trasporto si parla di un “livello adeguato”), sarà possibile poi calcolare i fabbisogni, necessari al finanziamento integrale (attraverso l'IRAP e il sistema delle aliquote e delle compartecipazioni nei tributi erariali) delle prestazioni regionali sulla base di costi *standard*, prevedendo perciò un progressivo superamento del riferimento alla spesa storica. Per le altre competenze regionali, invece, “*il concetto di fabbisogno standard è sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché, per esse, non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale*”; rispetto ad esse è invece prevista “*una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio e quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale*” (le citazioni sono tratte dalla *Relazione* al d.d.l.). Questa parte della spesa regionale verrà finanziata con il gettito dei tributi regionali (e con un limitato concorso statale in perequazione). Infatti, il d.d.l. prevede che le regioni, nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, possano istituire propri tributi.

Meccanismi simili devono essere istituiti anche per il finanziamento degli enti locali. Anche qui si inizia con l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117.2, lett. p): una classificazione delle spese degli enti locali dovrà distinguere principalmente tra spese riconducibili alle "funzioni fondamentali" (per le quali è garantito il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard*, attraverso tributi propri, addizionali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, e il fondo perequativo) e le spese relative alle altre funzioni (finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo). Spetterà allo Stato individuare i tributi propri dei comuni e delle province (risultanti dall'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali, nonché dalla sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti) e stabilirne le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale; ma gli enti locali potranno istituire un tributo comunale e uno provinciale per particolari scopi, ed anche le regioni potranno istituire nuovi tributi comunali e provinciali.

Il quadro appare abbastanza chiaro nelle sue linee essenziali. Ma – ci si può chiedere - che cosa ha di "federale"? Esso, in fondo, appare più coerente con il vecchio Titolo V che con il nuovo. Sembra che il Governo, scrivendo il d.d.l., abbia dimenticato la riforma costituzionale del 2001. L'assetto che viene delineato dal "nuovo" art. 117 Cost. si regge infatti su un criterio ben chiaro: che la Costituzione si occupa di enumerare le competenze legislative e amministrative dello Stato, non quelle delle regioni. Ora questo criterio potrà sembrare un po' velleitario per quanto riguarda la ripartizione della funzione legislativa, ma non altrettanto per quelle amministrative: in altre parole, si potrà criticare che allo Stato siano state negate quelle funzioni legislative di impulso e di coordinamento che infatti la Corte costituzionale gli ha saggiamente riaccreditato attraverso la rilettura del principio di sussidiarietà e la scoperta del "senso dinamico" della tutela della concorrenza; ma non vi sono ragioni per ritenere inopportuno che allo Stato centrale vengano tolte le funzioni di amministrazione attiva che devono essere esercitate sul territorio e nei confronti dei cittadini. Però fare le leggi non costa (o perlomeno non costa molto), amministrare invece sì. Perché allora procedere nella direzione segnata dal "vecchio" 117 Cost., invece di seguire quella del "nuovo" testo? Non sarebbe stato più semplice, oltre che "più federale", iniziare enumerando le funzioni amministrative che restano a carico dello Stato, anziché quelle poste a carico del sistema regionale e locale? Come mai un Governo così platealmente pervaso da "afflato federalista" non ha colto questa "opportunità"?

Merita sottolineare l'aporia che incombe sul legislatore che si accinga a individuare le funzioni amministrative poste a carico delle regioni e degli enti locali: nel sistema dell'attuale Costituzione, queste funzioni sono per definizione non enumerabili, anzi tendenzialmente indefinibili se non infinite. Al contrario, le funzioni amministrative dello Stato sono facilmente determinabili proprio seguendo la falsariga dell'art. 117.2 Cost.: il "servizio" della difesa, quello della sicurezza pubblica, quello diplomatico, quello della giustizia, quello del debito pubblico ecc.; si aggiungano i costi degli organi costituzionali, quello degli apparati amministrativi necessariamente centrali e l'elenco può tranquillamente essere definito e "quotato" in termini di fabbisogno finanziario. Il resto spetta al sistema locale e copre tutti le prestazioni che esso deve erogare.

Se si fosse ragionato da un punto di vista coerentemente "federale" (uso questo termine con il dovuto distacco, perché assumo il punto di vista interno ad un quadro costituzionale, quello vigente, che comunemente non è ritenuto qualificabile con questo aggettivo) si sarebbero ottenuti alcuni obiettivi, oltre a quello di una maggior chiarezza. Mi riferisco ad un obiettivo sacrosanto, che la riforma varata dal Governo innalza come bandiera, quello della responsabilità finanziaria.

Il d.d.l. ne fa un vessillo, ma gli offre ben poca strumentazione. Il primo dei principi generali che devono ispirare la delega è infatti quello della "*autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo*" (art. 2.2, lett. a); più in là, nelle

norme sul coordinamento finanziario, si prevedono (art. 15, lett. d) meccanismi di premio e di sanzione per gli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica: fra le sanzioni si contemplano anche *“l’attivazione nella misura massima dell’autonomia impositiva”*, nonché sanzioni nei confronti degli organi di governo e amministrativi, sino all’ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili dello stato di dissesto finanziario. Lo Stato insomma si erge paternalisticamente a tutore del rigore finanziario degli altri, ma non certo anche del suo: la sua sovranità finanziaria resta intatta; responsabilità finanziaria sì, dunque, ma *not in my backyard*. Anche questo è un atteggiamento ben poco rispondente ad una visione “federale”.

Si è imboccata insomma una strada complicata e oscura. Cercare di definire il *quantum* delle finanze necessarie allo svolgimento dei compiti amministrativi delle regioni e degli enti locali, per poi individuare gli strumenti fiscali necessari alla copertura, è un’operazione assai più ardua e assai meno trasparente di quella che si sarebbe potuto affrontare iniziando a definire il costo delle funzioni accollate alle amministrazioni statali. Imporre un controllo sul rigore finanziario delle regioni e degli enti locali può servire soltanto alle esigenze di equilibrio finanziario dello Stato, non anche all’interesse dei cittadini ad avere finanze pubbliche sane nel loro complesso: sicché la responsabilità finanziaria degli amministratori locali è uno strumento del controllo finanziario dello Stato, non uno strumento del controllo politico che il corpo sociale deve poter esercitare su tutti i livelli di governo.

Proprio qui sta il punto cruciale. Un sistema equilibrato di governo “multilivello” non può che basarsi su due principi fondamentali. In primo luogo, sulla massima trasparenza e veridicità di *tutti* i bilanci pubblici, non solo di quelli dei governi periferici: la *“lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo”* (art. 2.2, lett. r) è un principio che deve essere applicato attraverso una procedura di certificazione dei bilanci e dei rendiconti di tutti, a partire da quelli dello Stato. In secondo luogo, sulla responsabilità politica di ogni livello di governo nei confronti degli elettori per la propria gestione finanziaria. Nulla è più contrario a questo principio della prassi di ripianare i *deficit* prodotti dai governi locali con interventi *ad hoc* da parte dello Stato, come invece è avvenuto per i “buchi” provocati dalle amministrazioni comunali di Catania e di Roma o dalla spesa sanitaria della Regione Lazio. Purtroppo questa prassi è stata “protetta” anche dalla Corte costituzionale (sent. 216/2008), che ha negato che le altre regioni abbiano interesse ad impugnare i provvedimenti legislativi che ripianano il passivo di una Regione.

La regola per cui dei buchi di bilancio devono essere chiamati a rispondere gli amministratori non può essere separata dalla regola per cui al ripiano si deve procedere con risorse proprie dell’ente, e non con “regali” provenienti dal bilancio dello Stato: il che significa che si deve provvedere attraverso l’aumento delle tasse. Solo così si possono centrare gli obiettivi indicati assai opportunamente dal DPEF, *“valorizzare il controllo democratico dei cittadini e la responsabilità degli amministratori”*. Infatti anche i cittadini che hanno eletto quegli amministratori sono responsabili per *culpa in eligendo*: altrimenti si corre il rischio che, invece di sanzionare gli amministratori colpevoli del *deficit*, rivotino coloro che hanno il merito perverso di aver procurato alla città il “premio” del ripiano, e magari gli eleggano alla presidenza della Regione o al Senato della Repubblica!