

# Federalismo fiscale: uno sguardo complessivo

GIULIO M. SALERNO

*Il presente articolo vuole tracciare un bilancio complessivo sulle riforme in merito al federalismo fiscale, delineando una panoramica generale del cammino svolto dalla legislazione fino a questo momento e quello ancora da compiere.*

## **1. Dalla riforma costituzionale del 2001 alla legge n. 42 del 2009.**

La legge n. 42 del 2009, come noto, ha dato l'avvio al procedimento di concretizzazione dei nuovi principi stabiliti dalla riforma costituzionale del 2001 in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali. In particolare, si tratta – soprattutto, ma non solo – di dare attuazione alla nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione ove è prefigurato un modello assai ambizioso che collega in modo senz'altro innovativo rispetto al previgente quadro costituzionale alcuni fondamentali aspetti del funzionamento delle nostre pubbliche istituzioni. Più precisamente nel 2001 sono stati ridisegnati i seguenti profili ordinamentali: l'autonomo reperimento delle risorse da parte delle Regioni e degli enti locali, l'intervento dello Stato a fini di perequazione, la previsione di risorse aggiuntive e di interventi speciali sempre dello Stato in specie per finalità di carattere economico-sociale, l'attribuzione di un proprio patrimonio a tutti gli enti territoriali, e l'introduzione di vincoli e limiti all'indebitamento contratto da questi ultimi. E tutto ciò nell'ambito di una più generale rivisitazione dei rapporti tra centro e periferia, ove, tra l'altro, si è fatto scomparire il principio dell'interesse nazionale dal testo costituzionale, poi parzialmente riscoperto dalla giurisprudenza costituzionale sotto l'azione congiunta dei principi di legalità e di sussidiarietà verticale; si è voluta la cancellazione dei controlli preventivi sugli atti amministrativi regionali e degli enti locali, certo non adeguatamente recuperati dalla coeva introduzione dei cosiddetti controlli di efficienza e sulla gestione; si è attribuita alle Regioni la potestà legislativa e regolamentare generale, con tutto ciò che ne è conseguito in termini di omogeneità della disciplina normativa in delicatissimi settori dell'ordinamento, anche in quelli attinenti a diritti fondamentali dei cittadini; e si è costruito un barocco modello di distribuzione delle competenze amministrative tra Stato, Regioni e enti locali, che ancora non ha visto la luce.

In via preliminare, non può disconoscersi che dalla legge costituzionale di riforma n. 3 del 2001 sino all'approvazione della legge n. 42 del 2009 è passato non poco tempo. Ma forse ciò appare giustificato alla luce delle gravi difficoltà che si sono incontrate non soltanto perché occorreva affrontare i gravi problemi derivanti dai numerosi segni di discontinuità introdotti con la riforma del 2001 e di cui qui si è fatto appena cenno, ma anche perché era necessario trovare una qualche sintesi ragionevolmente sostenibile tra le diverse e talora contrapposte modalità attuative che venivano prospettate proprio in materia finanziaria dai molteplici soggetti in giuoco. Un'apposita Commissione di studio (*Copaff*), istituita per volontà governativa e peraltro composta in modo assai

rappresentativo, ha lavorato alacremente nel corso dell'intera XIV legislatura (2001-2006) ed ha fornito un articolato ed interessante materiale di base che, unitamente alle proposte formulate dai soggetti esponenziali delle autonomie locali e regionali, è poi servito all'avvio della presente legislatura (la XVI) per delineare una proposta legislativa sufficientemente condivisa. Il risultato è stato la legge n. 42, cioè una legge delega che, quasi per sommatoria, ha inteso tenere insieme le numerose istanze, sia politiche che territoriali, che si confrontano su tematiche così delicate e sensibili per l'intera collettività nazionale. Al di là delle polemiche innescate su alcuni palesi silenzi del legislatore, come, ad esempio, sui "numeri mancanti", e sulla farraginosità ed ambiguità di talune scelte, non può tuttavia negarsi che la legge n. 42 abbia rappresentato un punto di svolta per l'ordinamento. Essa, qualsiasi sia il giudizio che ciascuno può formulare sul merito delle singole disposizioni, ha consentito di porre finalmente la comunità tutta (dal mondo politico ed istituzionale a quello accademico, dalle realtà economiche al privato sociale) davanti ai problemi reali derivanti dalla limitatezza e dallo squilibrio delle risorse attualmente disponibili per rimediare agli errori del passato e per soddisfare le effettive esigenze di sviluppo del Paese.

Inoltre, poiché la legge delega ha delineato un suo proprio percorso attuativo che consiste nell'adozione di appositi decreti legislativi entro il 21 maggio 2011 con il coinvolgimento sia della Conferenza Unificata, ove sono rappresentate le Regioni e gli enti locali, che del Parlamento, è evidente che l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale non può considerarsi come qualcosa "calato dall'alto", ma come l'esito di complessi e partecipati processi decisionali. Ciò ha comportato - e comporterà nel tempo ancora restante - la non facile esigenza di ricondurre ad unità le molteplici istanze che in vario modo si manifestano al momento di tradurre in specifiche disposizioni i principi e i criteri direttivi talora sommariamente indicati nella legge delega. In questa sede si tenterà allora di delineare i problemi sorti in sede di applicazione della legge delega e saranno tratteggiati i profili essenziali del percorso di attuazione sinora effettuato, in modo da offrire una sorta di "stato dell'arte" del federalismo fiscale.

## **2. Il processo di attuazione della legge n. 42: due linee di pensiero a confronto.**

Innanzitutto, è di chiara evidenza il fatto che con l'approvazione della legge n. 42 i problemi non sono certo finiti, ovvero il federalismo fiscale non è nato con la legge in questione, ma si svilupperà soltanto quando sarà data piena e completa attuazione ai decreti legislativi previsti dalla legge. Quest'ultima, per di più, stabilisce da un lato che i medesimi decreti potranno essere corretti entro i successivi due anni, e dall'altro lato prevede appositi periodi di applicazione transitoria delle nuove disposizioni, posponendo così l'entrata in vigore a regime del definitivo assetto del federalismo fiscale. Per di più, nello stesso percorso di redazione dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 42 del 2009 si sono ancora venute confrontando due linee di pensiero che risultano, anche a prima vista, contrapposte e divergenti. Una prima interpretazione è quella di chi ritiene che il federalismo fiscale sia una scelta ineludibile per almeno tre ordini di ragioni. Innanzitutto, è di chiara evidenza che il federalismo fiscale sia imposto dalla Costituzione così come riformata, lo si è già notato sopra, nel 2001. Anzi, proprio dando risoluta esplicitazione a questo punto cruciale della Seconda Parte della Costituzione, il federalismo fiscale potrebbe consentire finalmente la compiuta attuazione della riforma del 2001. In altri termini, la perdurante omissione sul punto implica l'impossibilità di mettere a regime quella nuova distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo che, se pure prefigurata dalle norme costituzionali nel senso dell'accrescimento delle competenze spettanti agli enti decentrati, risulta ancora in larga misura inapplicata proprio in ragione dell'assenza di un quadro certo delle risorse finanziarie disponibili da parte delle autonomie territoriali. Del resto, l'intera riforma costituzionale del 2001 non soltanto è stata immaginata in un momento di particolare difficoltà per le finanze pubbliche nazionali – problema che ancora

attanaglia i decisori pubblici ad ogni livello; ma è stata anche esplicitamente predisposta a “costo zero”, lasciando così integralmente al momento attuativo il delicatissimo compito di affrontare il problema dell’individuazione delle fonti cui attingere per consentire l’esercizio delle nuove sfere di competenza attribuite ai poteri locali. In secondo luogo, il federalismo fiscale appare imposto dai fatti, cioè dalla necessità di riformare un assetto ormai incancrenito dei rapporti istituzionali e finanziari tra governo centrale e autonomie territoriali. Le lacune e le deficienze gravemente dimostrate in più aspetti – dal diffuso spreco delle risorse disponibili all’inefficacia degli strumenti di controllo, dai frequenti fenomeni di corruzione e di illegalità nella gestione del denaro pubblico alla disparità di trattamento tra i cittadini nell’accesso ai servizi pubblici erogati nelle diverse zone del territorio nazionale - non potrebbero ormai trovare soluzione se non accoppiando risolutivamente le responsabilità sulle entrate e sulle spese, e sottoponendo le relative decisioni dei poteri pubblici al giudizio diretto dei cittadini, capaci così, soprattutto per il tramite del voto, di giudicare e di indirizzare il comportamento dei loro rappresentanti. Infine, il federalismo fiscale è imposto dalla storia, in quanto iscritto nel percorso evolutivo degli Stati contemporanei sempre più rivolti al decentramento delle politiche pubbliche, all’avvicinamento delle decisioni ai diretti interessati, al maggiore coinvolgimento dei livelli decisionali più prossimi ai cittadini.

L’opposta interpretazione è quella sostenuta da chi ritiene che la strada verso il federalismo fiscale incontri, proprio tenendo conto degli argomenti portati a sostegno delle predette considerazioni, limiti obiettivi ed intrinseci, se non addirittura ostacoli invalicabili. In primo luogo, il dettato del rinnovato art. 119 Cost. è stato da taluno considerato per non pochi aspetti intraducibile in un sistema razionale ed efficiente di relazioni interistituzionali. Soprattutto, in alcuni suoi aspetti, l’autonomia finanziaria ivi delineata potrebbe risultare in rotta di collisione con i principi generali posti dagli artt. 23 e 53 in materia fiscale. Come conciliare l’autonomia attribuita in via di principio a favore delle politiche di entrata dei singoli enti locali con la disposizione costituzionale che prescrive la complessiva progressività dell’intero sistema tributario della Repubblica? E come combinare il principio della riserva di legge, garantito dall’art. 23 Cost., con l’attribuzione di un’effettiva discrezionalità nella decisione tributaria da parte degli enti locali che pure, per Costituzione, sono privi di potestà legislativa?

In secondo luogo, l’esperienza dell’evoluzione del decentramento italiano non appare soddisfacente. Anzi, secondo taluno dimostrerebbe che il progressivo spostamento di competenze a favore degli enti territoriali non ha concretamente accresciuto il senso di responsabilità degli amministratori, né il controllo sostanziale degli elettori sui comportamenti devianti degli eletti. Il ciclo delle politiche di spesa e di entrata, come noto, non si sovrappone al periodo di durata in carica degli organi rappresentativi locali. E il voto “con i piedi” sulla base di considerazioni legate alla politica fiscale degli enti territoriali, in Italia è un fenomeno di non facile applicazione. Basti pensare alle difficoltà che normalmente si incontrano quanto si intenda spostare, anche per ragioni assai più consistenti, la residenza o la sede di lavoro o di un’impresa. Inoltre, non è sempre vero che il consenso politico espresso con il voto sia espressione di un giudizio consapevole e razionale sulla correttezza delle decisioni di ordine finanziario adottate dai titolari degli organi rappresentativi. Infine, anche là dove si potesse individuare davvero “un senso della storia”, non sarebbe semplice dimostrare l’uniforme tendenza dei Paesi liberali e democratici verso il decentramento istituzionale o funzionale. Tra l’altro, si dovrebbe tener conto della sempre più consistente presenza di rilevanti processi di rilievo globale che difficilmente possono essere intercettati – ed ancor più difficilmente condizionati – da politiche pubbliche rimesse a scelte assunte in ambiti territorialmente ristretti.

### **3. Per un percorso di attuazione possibile e ragionevole.**

Come districarsi, allora, tra queste opposte linee di pensiero? Se, come sempre, il nostro giudizio è inevitabilmente influenzato dal “pregiudizio” sul complesso degli elementi – di ordine materiale,

ideale, etico o politico - che guidano sullo sfondo i nostri convincimenti, occorre evitare che le valutazioni e le analisi del federalismo fiscale *in fieri* siano strumentalmente impiegati al solo fine di confermare assiomaticamente quanto si intenda dimostrare. Se così fosse, il contributo delle riflessioni dottrinali si ridurrebbe a ben poca cosa. In vero, ciascuno degli elementi di sfondo appare ricostruibile in chiaroscuro. Ad esempio, è indubbio che il dettato costituzionale sia di incerta interpretazione. Dunque, soltanto una decisa attività di ricostruzione delle vigenti disposizioni nel senso di una loro efficiente e razionale concretizzazione, può consentire di uscire dalle secche cui si sarebbe costretti sulla base di letture meramente formalistiche. Una per tutte: in cosa consiste esattamente la funzione statale di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”, di cui parla l’art. 117, comma 2, lett. *r* della Costituzione? Al di là della scadente formulazione letterale del testo, ove pure manca la virgola che dovrebbe consentire di distinguere il coordinamento informativo da quello statistico, è di piana evidenza che un qualsivoglia assetto istituzionale che intenda garantire a tutti gli enti territoriali “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” mediante le risorse derivanti dall’autonomia finanziaria di entrata (come previsto dal quarto comma dell’art. 119 Cost.), non può non presupporre la costante disponibilità di dati di bilancio correttamente confrontabili. Come potrebbe mai funzionare in modo equanime il “fondo perequativo” istituito con legge dello Stato, se non si disponesse di indicazioni omogenee circa la provenienza e la destinazione delle risorse effettivamente a disposizione degli enti territoriali? In altre parole, certo agli interpreti spetta - come sempre, potremmo aggiungere - il compito niente affatto semplice di affrontare le molteplici questioni che scaturiscono dalle formulazioni non sempre felici presenti nelle disposizioni inserite nel vigente dettato costituzionale con la riforma del 2001. Allo specifico fine di tratteggiare una coerente costituzione finanziaria della Repubblica, in particolare, occorrerebbe abbandonare lo spirito dei causidici che spesso anima chi opera come difensore di parte, ed assumere invece atteggiamenti ermeneutici positivamente rivolti a risolvere in concreto, secondo giustizia e negli interessi superiori dell’intera collettività, i problemi e le questioni affatto nuove che la tematica del federalismo fiscale pone alla nostra attenzione. Insomma, non appare fuori luogo rivolgere un appello al comune impegno a ricostruire i principi attinenti all’intero assetto finanziario della Repubblica – ivi comprese, dunque, anche le autonomie territoriali protette dagli statuti speciali che viceversa, in virtù di una discutibile scelta politico-istituzionale, sono state sottratte dall’applicazione della maggior parte delle prescrizioni poste dalla legge n. 42 del 2009 - nel senso dell’efficienza e della stabilizzazione del dettato costituzionale.

Infine, è evidente che il termine “federalismo” impiegato comunemente nel gergo politico – ed anche utilizzato espressamente sia nel titolo della legge delega che nell’intitolazione dei decreti legislativi approvati ed in corso di approvazione – non richiama l’esistenza di uno Stato federale in senso proprio, né consente di affermare che, in virtù della sola legge delega o dell’approvazione dei conseguenti decreti legislativi o della messa a regime di questi ultimi, il nostro Stato sia assimilabile agli ordinamenti federali ovvero possa essere effettivamente qualificato come federale. Si tratta, più semplicemente, di un’espressione che indica, in modo alquanto sintetico e pertanto anche atecnico, un processo di accentuato decentramento istituzionale e funzionale delle nostre pubbliche istituzioni che rimangono sempre tra loro collegate all’interno dello Stato unitario ai sensi dell’art. 5 della Costituzione. E il cosiddetto “federalismo fiscale” indica che nell’ambito di tale percorso verso un più deciso decentramento non può non assumere rilievo cruciale proprio la rideterminazione dei flussi finanziari di entrata tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali.

#### **4. Un altro pericolo: tante decisioni senza un’unica regia.**

D’altro canto, non può nascondersi che un ulteriore pericolo incombe nel non semplice percorso di attuazione del federalismo fiscale. Ed esso non è tanto rappresentato, come talora si palesa, dal

timore di una qualche superficialità e di un'eccessiva rapidità in sede di adozione dei decreti legislativi e dei conseguenti atti di attuazione (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti ministeriali, intese, e così via). Il procedimento previsto dalla legge appare sufficientemente scadenzato nella tempistica, ed anzi proprio questo è stato uno degli argomenti più frequentemente utilizzato in senso critico. Inoltre, il percorso del federalismo fiscale è abbondantemente circondato da un numero ragguardevole di garanzie, condizioni, pareri, che rispondono, tra l'altro, a quella idea di riforma "per accumulazione" – e non certo "per sottrazione" – che è stata la chiave decisiva per l'approvazione della legge di delega. Insomma, come anche è stato dimostrato dalla prassi appena inaugurata nel confezionamento dei primi decreti di attuazione, molti occhi sono contemporaneamente puntati – e da punti di osservazione assai distanti, se non divergenti – sui procedimenti di attuazione. Ad eventuali macroscopici errori, poi, si potrà eventualmente porre rimedio mediante i provvedimenti correttivi nella non breve fase di implementazione già prevista dalla delega, che sul punto, dunque, è stata correttamente prudente.

A nostro avviso, invece, il vero pericolo è quello collegato alla capacità o meno di mantenere una direzione di marcia univoca, sia all'interno che all'esterno del percorso di attuazione del federalismo fiscale. Dal punto di vista interno, poiché trattasi di un "cantiere" in movimento, occorre assicurare coerenza e reciproca sostenibilità tra i molteplici atti di invero della riforma. A nostro avviso, il compito di garantire nella pratica siffatti obiettivi spetta precipuamente alla "Commissione tecnica paritetica" appositamente prevista dalla legge (e ove sono presenti in egual misura i rappresentanti dello Stato e quelli delle autonomie), in quanto questa è la sede ove, al di là degli schieramenti che di volta in volta si confrontano sui diversi temi, è possibile mantenere lo sguardo lungo sull'intero processo di attuazione. Si tratta di una responsabilità davvero "istituzionale" e di non poco momento, e che potrà essere correttamente fatta valere soprattutto attraverso la costante funzione di controllo esercitata dalla "Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale", che è stata creata dalla stessa legge n. 42 in modo da assicurare all'intero Parlamento una sede appositamente dedicata all'analisi del complessivo processo di attuazione dei nuovi principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Dal punto di vista esterno, poi, occorre evitare la contraddittoria sovrapposizione tra i molteplici procedimenti in cui si deve sostanziare il federalismo fiscale, e gli altri interventi normativi, già decisi o in via di approntamento, che toccano i medesimi temi. E' invero riscontrabile un fenomeno talora sottovalutato: in numerosi settori del nostro ordinamento, che nei cosiddetti "rami alti" appare per tanti aspetti bloccato da veti reciproci, sono in preparazione o già in corso di implementazione importanti riforme che hanno non pochi punti di contatto con il federalismo fiscale. Probabilmente, anzi, piuttosto che agire a colpi di riforme, facendole susseguire assai rapidamente l'una all'altra, occorrerebbe attendere una qualche sedimentazione degli atti innovativi. A tutto ciò, si aggiungano gli interventi che sono stati determinati da circostanze contingenti, ma comunque sempre destinati ad interagire in modo incisivo sulla disciplina della finanza regionale e locale. A titolo di esempio, si possono ricordare per un verso la legge n. 196 del 2009 ("legge di contabilità e di finanza pubblica"), e per altro verso il decreto legge n. 2 del 2010 (convertito dalla legge n. 42 del 2010), il decreto legge n. 78 del 2009 (convertito dalla legge n. 122 del 2010), e il decreto legge n. 225 del 2010 (attualmente in corso di conversione), provvedimenti tutti che in più punti hanno modificato, in modo non sempre omogeneo, la disciplina della finanza degli enti territoriali e che attendono, a loro volta, rispettiva attuazione. Se a tutto ciò si aggiunge la Carta delle autonomie in corso di approvazione parlamentare, il quadro normativo posto alla base della finanza regionale e locale si presenta in rapida e costante evoluzione, e per di più frammentato tra assetti talora reciprocamente transitori e derogatori. Una regia politicamente unitaria dei molteplici interventi - di riforma, settoriali o contingenti – comunque interferenti con la disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, appare dunque indispensabile al fine di assicurare che il processo di attuazione del federalismo fiscale sia affiancato da provvedimenti orientati nel medesimo senso e secondo finalità omogenee. In altre parole, anche in sede politica dovrebbe riconoscersi ai principi della legge

delega del 2009 un ruolo sostanzialmente assimilabile a quello che, in altri ordinamenti a noi vicini, è attribuito alle cosiddette leggi organiche e di diretta attuazione della Costituzione, e quindi non derogabili senza l'approntamento di un disegno di riforma altrettanto complessivo. Se così non fosse, se si procedesse a modifiche estemporanee e contingenti e se l'impostazione della legge venisse sfrangiata secondo direzioni incoerenti, la strada del federalismo fiscale diventerebbe ancora più impervia.

## **5. I decreti legislativi sinora approvati.**

Alla data in cui si scrive, sono stati definitivamente approvati tre decreti legislativi, quello sul cosiddetto federalismo demaniale (decreto legislativo n. 85 del 28 maggio 2010), quello su Roma Capitale (decreto legislativo n. 156 del 17 settembre 2010), e quello sui fabbisogni standard degli enti locali (decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010).

Il primo decreto, quello comunemente noto come attinente al federalismo demaniale, riguarda l'attribuzione di beni demaniali e patrimoniali – prima spettanti allo Stato – a favore delle Regioni, delle Province e degli enti locali. Esso prevede, in primo luogo, il trasferimento, a titolo non oneroso, di un vasto complesso di beni immobili e mobili statali a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. In particolare, fatte salve alcune eccezioni ed esclusioni, trattasi dei beni appartenenti al demanio marittimo, dei beni appartenenti al demanio idrico (comprese le opere idrauliche e di bonifica) di competenza statale, degli aeroporti di interesse regionale o locale, delle miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma, e degli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli espressamente esclusi dal trasferimento (o perché così previsto dal decreto o perché così voluto dalle Amministrazioni statali).

In secondo luogo, si prevede che altri beni statali, individuati con uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, potranno essere attribuiti, sempre a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni che ne faranno richiesta e che, dice il decreto, dovranno garantirne la “massima valorizzazione funzionale”. Va aggiunto che, qualora si tratti di enti locali in stato di dissesto finanziario, essi non potranno alienare i beni loro attribuiti, ma potranno utilizzarli solo per finalità di carattere istituzionale. In sostanza, quindi, lo Stato individua i beni secondo alcuni criteri specificati dal decreto, e successivamente gli enti territoriali provvedono a farne richiesta, facendosi applicazione, circa le modalità di attribuzione, del principio di sussidiarietà verticale. Di notevole rilevanza è l'aspetto relativo alla valorizzazione funzionale del bene attribuito, che, come dice il decreto, dovrà andare a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata dall'ente cui sarà attribuito il bene. La valorizzazione dei beni trasferiti, va segnalato, si collega sia all'uso di specifici strumenti finanziari che alla possibilità di modificare la destinazione dei beni prevista dagli atti di pianificazione urbanistica. Infatti, il decreto prevede che, proprio al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni e di promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali, i beni trasferiti agli enti territoriali, attraverso le procedure previste per l'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistico, possono essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare. Tali procedimenti non possono che risultare particolarmente delicati non solo sul fronte delle finanze locali che su quello della fruizione pubblica dei beni. Pertanto, appare di un certo rilievo quel punto del decreto ove si pone a carico dell'ente territoriale l'onere di assicurare l'informazione della pubblica opinione circa il processo di valorizzazione del bene, anche tramite divulgazione sul proprio sito *internet* istituzionale. Forse, la previsione di forme partecipative della cittadinanza a tali procedimenti decisionali secondo modalità più efficaci e stringenti di quelle attualmente esistenti – anche prendendo spunti da esempi forniti da Paesi a noi vicini, come la Francia – sarebbe stata ancor più apprezzabile.

Il secondo decreto approvato in via definitiva riguarda, come sopra ricordato, l'istituzione di Roma

Capitale, in attuazione anche dell'innovativa disposizione posta dall'art. 114, comma 3, Cost., così come introdotta con la citata riforma del 2001. In vero tale decreto concerne soltanto alcuni aspetti ordinamentali – e dunque meramente organizzativi – dell'assetto istituzionale di Roma Capitale e non toccano né il versante delle finanze dell'ente, né quello delle competenze. Sembra dunque che tali profili – che peraltro sono stati nel frattempo oggetto di ulteriori interventi legislativi – andranno disciplinati con altro provvedimento.

Il terzo decreto legislativo già approvato concerne la determinazione dei fabbisogni standard di Province, Comuni e Città metropolitane. Esso si giustifica in quanto la legge delega prevede che, similmente a quanto avverrà per le Regioni e con particolare riferimento alla garanzia, anche mediante il ricorso ai fondi perequativi, del finanziamento delle funzioni considerate fondamentali, l'ammontare delle spese pubbliche degli enti locali non sarà più collegato alla spesa storica – quella cioè effettuata in passato – ma ai fabbisogni *standard*, ovvero, in buona sostanza, quelli determinati sulla base dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni secondo canoni di efficienza. Per l'individuazione dei fabbisogni *standard* relativi alle funzioni considerate fondamentali, il decreto prevede l'affidamento delle complesse attività di calcolo, anche mediante apposite rilevazioni basate su questionari inviati agli enti locali, alla Società per gli studi di settore-Sose, con la quale collaboreranno altri organismi ed istituzioni, come l'Ifel, l'Istat e la Ragioneria dello Stato. I fabbisogni *standard*, prescrive il decreto, saranno determinati in relazione a ciascuna funzione fondamentale, ad un singolo servizio, o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle singole funzioni fondamentali. Inoltre, fino a nuova determinazione legislativa, saranno considerati livelli essenziali quelli già fissati come tali dalla legislazione statale vigente.

Tra l'altro, la metodologia di calcolo dovrà tener conto dei “recuperi di efficienza” che si potranno ottenere attraverso le unioni di Comuni, o l'esercizio di funzioni in forma associata. Parimenti, si dovrà tener conto della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata dagli enti, considerando anche la diversità della spesa in relazione ad ampiezza demografica e caratteristiche territoriali, così come il livello di infrastrutturazione del territorio. Va poi segnalato che eventuali economie, realizzate dall'ente nel rapporto tra la spesa effettiva ed i fabbisogni *standard*, saranno acquisite al bilancio dell'ente stesso.

Il decreto legislativo prevede inoltre che l'avvio della fase transitoria per il superamento della spesa storica avrà luogo a partire dal 2012 e si concluderà nel 2017. Ciò avverrà gradualmente e soprattutto per gruppi di funzioni, funzioni che sono individuate in via provvisoria dallo stesso decreto in attesa dell'approvazione del Codice o Carta delle Autonomie.

Da un punto di vista più generale, con le decisioni di bilancio assunte nell'ambito degli strumenti statali di contabilità e finanza saranno definite le cosiddette “norme di coordinamento dinamico” della finanza pubblica volte a realizzare due obiettivi assai importanti posti dalla legge delega, cioè da un lato la convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, e dall'altro la convergenza degli obiettivi di servizio posti dagli enti locali ai livelli essenziali delle prestazioni e alle predette funzioni fondamentali. Il monitoraggio degli obiettivi di servizio sarà affidato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

## **6. I decreti legislativi in corso di approvazione.**

Per completare l'attuazione, dal punto legislativo, delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009, rimangono ancora da approvare in via definitiva cinque decreti legislativi, che sono stati tutti deliberati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri entro la fine dello scorso anno, ed il cui percorso di adozione è attualmente in corso. Va ricordato, come già detto, che per l'approvazione finale dei decreti legislativi da parte del Governo e per la loro successiva emanazione da parte del Capo dello Stato, la legge n. 42 del 2009 prevede un complesso procedimento che vede partecipare prima la Conferenza Unificata e poi le Commissioni parlamentari, ed esattamente l'apposita Commissione bicamerale sopra citata e le Commissioni di merito competenti per i profili finanziari. La legge n. 42 prevede dei meccanismi che consentono al Governo di proseguire nel procedimento di approvazione anche in assenza dell'intesa con la Conferenza o dei pareri parlamentari, ovvero di

approvare in via definitiva il decreto pure disattendendo le indicazioni della Conferenza e dei pareri parlamentari (v. art. 2, commi 3 e 4); ma in questi casi i termini del procedimento si estendono e comunque il Governo risulta “politicamente esposto” in quanto si trova ad agire in difformità delle indicazioni provenienti dalle rappresentanze degli enti territoriali e delle forze politiche presenti in Parlamento.

Più precisamente, si tratta, in primo luogo, del decreto sul cosiddetto “federalismo municipale”, ove si stabilisce il nuovo assetto dei tributi dei Comuni, stabilendo, in particolare, una semplificazione delle imposte di livello locale (ridotte nel numero ed accorpate), lo sblocco dell’addizionale comunale all’IRPEF (ferma da alcuni anni), la compartecipazione dei Comuni al gettito dell’IRPEF, e la creazione di un’imposta municipale (IMU) sul possesso degli immobili diversi dalla prima casa, e di un’altra sul trasferimento degli immobili. Tale decreto legislativo, corretto in più punti durante il procedimento di approvazione anche su sollecitazione degli enti locali, è adesso all’esame conclusivo delle Camere, su esplicita richiesta del Capo dello Stato, ai sensi dell’art. 2, comma 4 della legge n. 42 del 2009. Se l’esito del confronto in sede parlamentare sarà favorevole al testo conclusivamente presentato, questo decreto legislativo potrà essere rapidamente approvato dal Governo nella versione finale.

Vi è poi il decreto sull’autonomia tributaria delle Regioni e delle Province, ove si fissano le fonti di finanziamento di tali enti e i criteri di perequazione a favore dei Comuni e delle Province. Tra l’altro, nello schema di decreto approvato in via preliminare dal Governo, si definiscono i livelli essenziali delle prestazioni cui si collegherà il passaggio, anche per le Regioni, dalla spesa storica ai fabbisogni *standard*. Tuttavia, si è scelto, almeno in questa fase, di concentrare il calcolo dei fabbisogni *standard* soltanto in relazione alla spesa sanitaria, tralasciando sia il settore dell’istruzione – al cui interno rientra, a nostro avviso, anche l’istruzione e formazione professionale iniziale ovvero quella destinata all’assolvimento dell’obbligo di istruzione nell’ambito del diritto-dovere di istruzione - , che il settore dell’assistenza sociale. Questi ultimi due settori, invece, sono espressamente previsti dalla legge delega come ambiti rispetto ai quali va garantito il finanziamento integrale delle prestazioni collegate ai livelli essenziali delle prestazioni. Su tale decreto è stata raggiunta l’intesa con la Conferenza Unificata, e si sta attualmente in attesa del parere delle Commissioni parlamentari cui il decreto stesso è stato trasmesso il 10 gennaio 2011. Le Commissioni, va ricordato, hanno sessanta giorni, prorogabili per altri venti, per esprimere il loro parere. Trascorso tale termine, anche in assenza del parere delle Commissioni, il Governo potrà adottare in via definitiva il decreto.

Un terzo decreto riguarda la perequazione infrastrutturale, mediante la predisposizione di un apposito “Fondo per lo sviluppo e la coesione” che dovrà coordinare dal punto di vista programmatico e finanziario gli interventi nazionali volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, e a rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese. Secondo lo schema di decreto approvato in via preliminare dal Governo, al Fondo spetterà il finanziamento di interventi e progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale che di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale. Tali progetti avranno natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi; e secondo il decreto, dovrà trattarsi di progetti relativi a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. Il decreto è attualmente all’esame della Conferenza Unificata, e, successivamente all’intesa (ovvero decorsi trenta giorni in caso di mancata intesa), dovrà successivamente passare al parere delle Commissioni parlamentari, prima di poter essere definitivamente approvato.

Il quarto decreto riguarda i “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni”, ed ha la finalità di introdurre nel nostro ordinamento maggiore trasparenza – e conseguente effettiva responsabilizzazione - nella gestione delle risorse finanziarie da parte delle autonomie territoriali. Secondo lo schema di decreto approvato in via preliminare dal Governo, il Presidente di Regione, il Presidente di Provincia e il Sindaco, in prossimità delle elezioni, dovranno redigere un sorta di “inventario” di fine legislatura (ovvero di fine mandato) consistente in una

rendicontazione certificata che possa consentire ai cittadini di essere informati sulla situazione finanziaria dell'ente. In caso di esiti divergenti rispetto agli obiettivi assegnati nel Patto di stabilità interno, si prevede il cosiddetto "fallimento politico" dei titolari dei predetti organi, con sanzioni assai pesanti e davvero originali nel nostro ordinamento. Si introducono, infatti, la decadenza automatica, l'interdizione per dieci anni da qualsiasi carica in enti pubblici, l'ineleggibilità per dieci anni, e ancora – e questa forse sembra la misura più convincente - la restituzione da parte del partito, lista o coalizione di appartenenza, del trenta per cento del contributo elettorale incassato. Altre sanzioni sono poi previste per gli assessori, i direttori generali e amministrativi responsabili. Si prevede inoltre che si proceda alla verifica ministeriale sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti, allorché si verificano ipotesi sintomatiche dello svolgimento di attività non regolari (quali, ad esempio, il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, ovvero la presenza di un disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio, o ancora in caso di anomalie nelle modalità di gestione dei servizi per conto di terzi).

D'altro canto, lo stesso schema di decreto legislativo prevede anche meccanismi premiali a favore degli enti che abbiano rispettato il Patto di stabilità interno, ovvero che forniscano buoni risultati nella lotta all'evasione fiscale. In particolare, gli enti che avranno contribuito agli accertamenti, potranno incassare fino al cinquanta per cento delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo di tributi statali. Inoltre, a partire dal 2014, gli enti che avranno i conti in regola potranno avere un trattamento privilegiato rispetto ai vincoli posti nel Patto di stabilità interno, secondo modalità determinate con decreto del ministero dell'Economia e delle finanze. Infine si disciplina l'istituzione della "Commissione per il coordinamento della finanza pubblica" nell'ambito della Conferenza Unificata, Commissione che svolgerà un'articolata serie di compiti delineati nella legge delega in relazione all'effettuazione attuazione del federalismo fiscale. Anche questo decreto, prima di essere definitivamente approvato, deve ancora passare al vaglio della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari.

Infine, vi è il decreto rivolto all'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle Regioni, delle Province e degli enti locali, in modo da conseguire l'obiettivo del consolidamento e del monitoraggio dei conti pubblici, nonché il raccordo con il Sistema europeo dei conti nazionali. Lo schema di decreto approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, prevede una realizzazione graduale ed in forma sperimentale per due esercizi finanziari. In particolare si affrontano delicati profili della contabilità sanitaria, soprattutto al fine di assicurare maggiore trasparenza dei dati in questo settore ove la spesa pubblica è assai consistente, e dunque effettiva responsabilizzazione dei titolari degli enti. Tutti gli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni) dovranno adottare un comune "Piano dei conti integrato". Tale Piano, costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, dovrebbe essere definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Inoltre, a fini di trasparenza e di confrontabilità dei dati relativi all'allocazione e all'impiego delle risorse pubbliche, gli enti dovranno adottare uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi che evidenzia le finalità della spesa. Il decreto prevede poi appositi criteri per la specificazione e classificazione delle spese e delle entrate, alcuni strumenti per garantire adeguata flessibilità agli stanziamenti di bilancio, ed una specifica tassonomia per gli enti in contabilità civilistica. Una parte del decreto riguarda poi gli enti del settore sanitario (Regioni, ASL, Aziende ospedaliere, Aziende ospedaliere universitarie integrate nel SSN e gli IRCCS), dettando i principi contabili e disciplinando le modalità di redazione, consolidamento e trasparenza dei bilanci. Anche questo decreto, prima di essere definitivamente approvato dal Governo ed emanato dal Capo dello Stato, deve ancora passare al vaglio della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari.

Naturalmente, l'approvazione definitiva dei decreti legislativi qui riassunti non significa che il federalismo fiscale prefigurato dalla legge n. 42 del 2009 sarà effettivamente raggiunto. Non solo l'efficacia di una buona parte delle disposizioni degli stessi decreti legislativi è rimessa alla successiva approvazione di ulteriori atti di attuazione e di specificazione (dPCM, decreti ministeriali, direttive, circolari, etc.), ma, come detto, talune importanti aspetti di questo processo di

decentramento sono impostati secondo i principi della gradualità e della sperimentazione. Occorrerà tempo, dunque, prima di poter esprimere un qualche giudizio complessivo su un'opera che, al momento, può dirsi impostata nelle grandi linee ed il cui destino dipenderà dal concorso di molteplici fattori interni ed esterni al nostro ordinamento. Spetterà a noi tutti vigilare attentamente affinché essa risponda per quanto possibile al bene comune della nostra collettività