

APPROVATA LA LEGGE DELEGA PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Giulio M. Salerno¹

Gli Enti di FP hanno monitorato dagli inizi il testo della legge delega sul federalismo fiscale, oggi legge dello Stato (L. 5 maggio 2009, n. 42), soprattutto in riferimento al (sotto)sistema di istruzione e formazione professionale. Appare utile offrire a quanti operano nella FP una prima lettura del testo curata dal prof. Giulio Salerno, nei suoi aspetti condivisibili e nelle sue criticità, in vista dei numerosi decreti legislativi che sono in via di formulazione.

1. Con la pubblicazione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42 in tema di “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”), si è compiuto un ulteriore passo nell’evoluzione del nostro ordinamento, passo assai delicato in quanto collegato all’approvvigionamento ed alla ripartizione delle risorse finanziarie disponibili - o comunque acquisibili - da parte dei diversi livelli di governo della collettività. La riforma dovuta alla legge costituzionale n. 3 del 2001 in materia di decentramento istituzionale, legislativo ed amministrativo, per quanto parziale e lacunosa, potrà così trovare attuazione in un aspetto essenziale, vale a dire nell’assicurare agli enti territoriali quelle necessarie forme di autonomo reperimento delle risorse finanziarie nel rispetto dei “principi di coordinamento” stabiliti dalla legge dello Stato. D’altro canto, devono tenersi presenti gli elementi di contesto che rendono impervio un qualsivoglia percorso di riforma dell’intero sistema tributario. In particolare si possono ricordare le gravi necessità finanziarie imposte della presente congiuntura macroeconomica, i condizionamenti che sul versante delle entrate derivano dal rilevante indebitamento complessivo che grava sulle amministrazioni pubbliche, gli stringenti vincoli di bilancio che sono imposti in sede europea, ed il forte squilibrio che distingue il mezzogiorno del Paese rispetto alle aree più sviluppate e che, anche in conseguenza del generale rallentamento che caratterizza ormai da molti anni il nostro sistema produttivo, non accenna affatto a diminuire ma semmai ad incrementarsi. Un complesso di problemi rispetto ai quali è rigorosamente necessario che l’attuazione del federalismo fiscale non ne ostacoli ma al contrario ne agevoli le modalità di risoluzione. Occorre cioè operare affinché i nuovi principi di autonomia impositiva e di correlativa responsabilità finanziaria degli enti territoriali siano effettivamente collegati a stringenti meccanismi di controllo e ad efficaci forme di perequazione che esaltino le auspiccate virtualità nel senso dell’efficienza emulativa e nel contempo riducano i paventati rischi di accentuazione delle divaricazioni di ordine economico-sociale.

Del resto, una volta approvata la legge delega, molto resta da fare, sia sul versante della effettiva specificazione dei numerosi principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che sono indicati nella delega, sia sul fronte della determinazione degli ulteriori elementi necessari per dare compiutezza al complessivo disegno riformatore. Innanzitutto, resta ferma l’esigenza dell’indispensabile revisione della Costituzione nelle parti in cui la riforma del Titolo V del 2001 appare palesemente insufficiente. Nessuno può nascondersi che senza un qualche aggiornamento della Costituzione qualsiasi intento di razionalizzazione, se ci si limitasse ad operare nel senso della mera trasformazione “dal basso”, finirebbe per scontare la mancanza di un sicuro riferimento a regole certe e soprattutto costituzionalmente garantite nei confronti di tutti gli attori istituzionali. In specie, occorre rimodulare l’architettura delle istituzioni di vertice dello Stato, correggere i criteri di ripartizione delle materie di competenza statale e regionale, e provvedere agli aspetti più oscuri della vigente disciplina costituzionale relativa al cosiddetto federalismo amministrativo. Inoltre, stavolta in sede legislativa, deve essere portato a compimento il “quadrifoglio” che compone il cosiddetto Codice delle autonomie (funzioni fondamentali degli enti locali, città metropolitane, carta delle autonomie e misure a favore dei piccoli Comuni), in modo da far cessare l’instabile e provvisoria condizione in cui operano da tempo gli enti locali e portare

¹ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

finalmente a regime l'attuazione del dettato costituzionale che li concerne. Infine, si deve procedere a quella riforma degli apparati amministrativi senza la quale ogni parola dettata in senso innovativo dalla Costituzione e dalle leggi, anche in materia di reperimento delle risorse, appare vana.

2. Alcuni aspetti della legge delega in oggetto vanno sottolineati. In primo luogo, sulla legge in questione si è riscontrato un consenso assai ampio sia tra le forze politiche presenti in Parlamento che tra i molteplici livelli istituzionali interessati dalla riforma. Sia al Senato che alla Camera il principale gruppo di opposizione non si è espresso in senso contrario, ma, ben diversamente, si è astenuto al momento della votazione finale. E ciò anche in ragione delle non poche modifiche apportate in sede parlamentare in connessione alle richieste ed alle sollecitazioni provenienti dalla stessa opposizione. Un'altra forza di opposizione ha poi unito i suoi voti favorevoli a quelli dello schieramento di maggioranza che, fatte salve taluni posizioni espresse a titolo personale, è apparso particolarmente compatto nell'aderire al testo conclusivamente delineatosi. Soltanto un partito, pur contribuendo con alcuni emendamenti all'elaborazione finale del testo, è rimasto manifestamente contrario all'approvazione della legge, contestando soprattutto l'assenza di dati circa l'ammontare esatto dei flussi finanziari che ne conseguiranno e dunque sui "costi della riforma" di cui tra poco si dirà.

Parimenti, le autonomie territoriali hanno in vario modo e fattivamente concorso all'elaborazione della legge, che, già inizialmente formulata dal Governo tenendo ampiamente conto delle proposte formulate da larga parte delle istituzioni rappresentative delle realtà regionali e locali, nella sua veste finale appare per molti versi come il prodotto della concordante volontà di queste ultime. In breve, può dirsi che il testo normativo conclusivamente approvato, è la sintesi di numerosi contributi provenienti da un amplissimo spettro dei soggetti politico-rappresentativi che dovranno darne successiva attuazione. Aspetto questo che accresce le possibilità di un'effettiva e non pericolosamente conflittuale implementazione dei nuovi principi di coordinamento stabiliti dalla legge delega. A tal proposito, si può obiettare che per acquisire un consenso sempre più esteso si sia proceduto ad incorporare nel testo le molteplici richieste prospettate dai diversi fronti, come, ad esempio, quelle assai peculiari che sono provenute dalle autonomie speciali e che hanno condotto ad una forte riduzione dell'impatto immediatamente operante dalla riforma in questione nei loro confronti. Così, si è deciso per un sostanziale rinvio alla successiva predisposizione delle norme di attuazione degli statuti speciali, per di più mediante l'inserimento di un'ulteriore garanzia costituita dall'istituzione di un apposito "Tavolo" politico di confronto tra il Governo e ciascuna Regione (e Provincia) autonoma.

Al contrario, va positivamente considerato il fatto che nel corso delle ultime modifiche apportate dalla Camera dei deputati, è stato specificato e chiarito il fondamentale ruolo di controllo spettante al Parlamento sia nella fase di adozione dei decreti legislativi che daranno attuazione alla delega, sia, più in generale, nel complessivo procedimento di attuazione del federalismo fiscale. A tali fini appare di particolare rilievo l'istituzione di un'apposita Commissione bicamerale, denominata Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Inoltre, mediante una formula originale e nello stesso tempo rispettosa delle sfere di autonomia delle istituzioni contemporaneamente coinvolte, è stato istituito un "Comitato di rappresentanza delle autonomie territoriali", composto da dodici membri – e per l'esattezza, sei in rappresentanza delle Regioni, due delle Province e quattro dei Comuni – nominati dalle rispettive componenti rappresentative delle Regioni e degli enti locali presenti nell'ambito della Conferenza unificata. Tale Comitato, che si riunirà presso le Assemblee parlamentari "previo assenso dei rispettivi Presidenti", potrà essere ascoltato dalla predetta Commissione parlamentare che ne acquisirà i relativi pareri. Inoltre, è stato risolto in modo senz'altro più razionale rispetto a quanto risultasse nel progetto originario il rapporto tra la "Commissione tecnica paritetica" – finalmente ricondotta ad effettiva pariteticità tra i componenti di nomina statutale e quelli indicati dalle rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli enti locali – e la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica". Infatti, la Commissione tecnica per un verso è stata stabilizzata – non essendo più un organismo destinato a

cessare dopo l'adozione dei decreti di attuazione -, per altro verso è stata inserita all'interno della Conferenza unificata, e le è stata attribuita la funzione di "segreteria tecnica" della Conferenza permanente appena citata. In tal modo, quest'ultima potrà continuamente disporre di un apparato tecnico capace di fornire quell'assistenza istruttoria che sarà indispensabile per lo svolgimento delle molteplici competenze alla stessa riconosciute dalla legge, e che altrimenti sarebbero risultate di ben difficile adempimento. In particolare, la Conferenza permanente sarà il luogo deputato alla "conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione del federalismo fiscale" (così si dispone testualmente), divenendo dunque la cartina al tornasole dell'effettivo rispetto del principio di leale collaborazione tra le molteplici istituzioni, statali e decentrate, coinvolte dal processo di riforma.

3. Inoltre, va segnalato che nel testo conclusivamente approvato emerge un sostanziale affinamento di alcune disposizioni, di cui è stato per l'appunto chiarito, migliorato o integrato il contenuto precettivo. A tacer d'altro, si pensi alla ridefinizione del costo e del fabbisogno *standard* rispetto al quale dovrà tendere adesso la spesa pubblica regionale relativa ai servizi collegati ai livelli essenziali delle prestazioni; adesso tale costo e fabbisogni standard è considerato come "l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" proprio "valorizzando l'efficienza e l'efficacia", e soprattutto distinguendolo dagli "obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali" nello svolgimento delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni ovvero delle funzioni fondamentali degli enti locali.

D'altro canto, rimangono non poche questioni rimesse alla flessibile interpretazione del legislatore delegato, anche con particolare riferimento al settore dell'istruzione ed in specie al sottosettore dell'istruzione e formazione professionale. Andrà infatti chiarito l'effettivo contenuto della definizione legislativa che fa riferimento alle "spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti" proprio in materia di istruzione, che, per di più, sono state poste in connessione alle "forme in cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa Stato-Regione" sulla stessa materia (art. 8, comma 2). In tale materia di competenza regionale, secondo la stessa legge, le spese finanziabili saranno calcolate mediante la determinazione del costo *standard* collegato ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalle leggi statali in piena collaborazione con le Regione e gli enti locali (art. 8, comma 1, lett. b). Conseguentemente, alle Regioni dovranno essere assicurate le corrispondenti risorse finanziarie mediante "tributi propri derivati" regionali (cioè, in sostanza, attivati dalle Regioni sulla base della legge dello Stato), l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, la compartecipazione regionale all'IVA, e le quote specifiche del fondo perequativo, in modo da garantire "il finanziamento integrale in ciascuna Regione" (art. 8, comma 1, lett. d). Ovviamente, considerate le disparità nella distribuzione della capacità fiscale nel territorio nazionale, e tenuto conto delle difficoltà di attivare i tributi regionali derivati, è evidente che il finanziamento integrale delle funzioni collegate al livello essenziale delle prestazioni (salute, assistenza sociale, istruzione, e in modo parzialmente analogo il trasporto pubblico locale) da un lato sarà in larga misura assicurato dall'accesso al fondo perequativo, dall'altro lato costituirà il principale indicatore del livello di risorse normalmente disponibile da parte delle Regioni.

A tal proposito, dunque, sono non pochi i problemi interpretativi ed applicativi che si prospettano per il mondo dell'istruzione e formazione professionale di fronte alla legge n. 42 del 2009 e soprattutto rispetto al momento applicativo costituito dai decreti legislativi che sono in via di formulazione. Infatti, poiché verrà meno qualsivoglia finanziamento statale in ordine a tale settore (v. art. 2, comma 2, lett. ee), soltanto un qualche riconoscimento dell'istruzione e formazione professionale nell'ambito del finanziamento assicurato in via integrale in relazione alle funzioni regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni, potrà assicurare in prospettiva una certa stabilità ed omogeneità nella disponibilità finanziaria da parte di tutte le Regioni a favore della stessa istruzione e formazione professionale, anche quindi operando in senso propulsivo rispetto a quelle realtà regionali notoriamente poco disposte ad impegnarsi sul punto. I problemi cui sopra si

accennava, possono essere così riassunti. Innanzitutto, andrà ribadito il principio secondo cui la istruzione e formazione professionale fa parte a pieno titolo del sistema nazionale di istruzione in conformità all'impianto costituzionale vigente (sulla base del combinato disposto dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.). In secondo luogo, per lo meno per quanto concerne l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione, deve confermarsi che l'attuale assetto legislativo attribuisce anche all'istruzione e formazione professionale il compito di assolvere all'offerta dei servizi volti ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dallo Stato in materia di istruzione. In tal senso, da un lato dovranno essere finalmente chiariti i livelli essenziali delle prestazioni, da un lato dovranno essere individuati i costi *standard* riconoscibili al sottosettore dell'istruzione e formazione professionale, in modo tale che anche tale ammontare di risorse possa essere considerato ai fini del finanziamento integrale per ciascuna Regione.

Per altro verso, si può segnalare che non solo si è mantenuto un importante riferimento alla valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, e dunque al privato sociale, ma si è risposto positivamente anche ad un invito rivolto da chi ha chiesto che venisse dato finalmente esplicito rilievo finanziario all'impegno costituzionale che grava su tutta la Repubblica cui spetta "agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riferimento alle famiglie numerose" (così prescrive l'art. 31, comma 1, Cost.). A tal fine si è inserito un nuovo principio e criterio direttivo all'interno della legge delega; più esattamente, si è previsto che dovranno essere individuati gli "strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti" (v. art. 2, comma 2, lett. gg). Un messaggio importante, perché significa che la riforma del sistema finanziario e tributario della Repubblica è diretta non soltanto a consentire un nuovo assetto distributivo dei poteri pubblici, ma anche a favorire la realizzazione di quelle politiche pubbliche che sono volte a dare concreta garanzia a quell'unità fondamentale del tessuto sociale - la famiglia - che è garantita direttamente dalla Costituzione.

4. Circa gli aspetti più criticati della legge in questione, una questione assai delicata che ha sollevato dubbi e polemiche sia in sede parlamentare che nell'opinione pubblica, concerne la problematica attinente ai "costi" della riforma, che riguarda la pressione fiscale sopportata dai contribuenti, i costi amministrativi che potrebbero derivare dall'attuazione della riforma, e le conseguenze sull'indebitamento pubblico in relazione all'obiettivo del tendenziale riequilibrio dei bilanci pubblici. A tal proposito, nel testo con conclusivamente approvato sono state inserite talune disposizioni volte a precisare questi aspetti che, se naturalmente appaiono condizionati a molteplici variabili allo stato non precisamente preventivabili o quantificabili (si pensi soltanto all'effettiva definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* ovvero alla precisa determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ovvero ancora alla flessibilità dei parametri posti dal patto di stabilità europeo), non possono essere trascurati allorché si predisponga l'avvio di un vero e proprio nuovo sistema finanziario della Repubblica. Ed allora, si è espressamente previsto che, innanzitutto, "sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria", sicché dal nuovo sistema non dovranno derivare aumenti delle entrate tributarie, e cioè delle risorse complessivamente prelevate da tutte le amministrazioni che esercitano poteri impositivi; che "dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi (...) non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", stabilendo dunque che nell'attuazione della riforma debba essere assicurato il principio di invarianza delle spese, cioè dell'ammontare delle risorse finanziarie destinate all'impiego da parte delle varie amministrazioni pubbliche; e che ciascuno schema di decreto legislativo dovrà essere corredato da una relazione tecnica che evidenzierà gli effetti delle relative disposizioni sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sul fabbisogno del settore pubblico, in modo tale che siano rese note le conseguenze sui dati che in sostanza esprimono, in ordine agli obiettivi annualmente indicati nella manovra di bilancio, l'indebitamento e quindi l'ammontare del ricorso al mercato

come strumento di copertura delle spese pubbliche; si prevede poi che su questi aspetti, cioè circa “le conseguenze di carattere finanziario”, siano espressi i relativi pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Si tratta di promesse di non poco conto di cui occorrerà verificare l’effettiva tenuta nel corso dell’attuazione di una riforma di così grande impatto sul sistema complessivo dei conti pubblici.

Da ultimo, deve ricordarsi che i tempi di attuazione della riforma non saranno né immediati, né brevi, in quanto da un lato è previsto un termine di due anni per i decreti legislativi di attuazione (prorogabile di altri due per i decreti integrativi ed attuativi), e dall’altro lato il periodo transitorio di cinque anni – entro cui dovrà completarsi il processo di passaggio dal sistema della spesa storica a quella per fabbisogni standard con relativo ricorso ai fondi di perequazione – decorrerà dal termine iniziale indicato negli stessi decreti di attuazione. Insomma, è stata posta la cornice di un passaggio costituzionalmente necessario; spetta alle forze politiche tutte, ad ogni livello istituzionale, concorrere alla corretta implementazione di una riforma così impegnativa, avendo piena consapevolezza delle gravi difficoltà da affrontare e della necessità di operare concordemente per il bene comune.