

sono riuscite a capire. Nonostante tutte le ambiguità e gli eventuali fallimenti di queste rivoluzioni, il bisogno di cambiamento nella regione non sparirà nel nulla.

3. Allargare lo sguardo e l'azione

Renderci conto di come risposte emotive e presupposti acritici ci abbiano impedito di vedere e di prepararci a quanto stava accadendo, ci obbliga a rivedere l'ordine di priorità fra valori, interessi e prospettive antropologiche di fondo.

La politica estera di ogni Stato è condizionata da una molteplicità di fattori: la collocazione geopolitica, le tecnologie a disposizione, ma, soprattutto, la posizione all'interno del sistema internazionale. Non basta auspicare un ripensamento della nostra politica estera verso una maggiore attenzione alle aspirazioni di libertà della persona umana e ai suoi diritti: occorre **adoperarsi concretamente affinché le relazioni internazionali assumano un nuovo volto**. Inutile chiedersi quale sviluppo, per noi e per i nostri vicini, è veramente utile, oltre che giusto, senza chiamare in causa l'Unione Europea, senza lavorare per costruire una quanto mai urgente politica estera comunitaria, così come un nuovo ordine mondiale fondato su una ONU rinnovata nella sua capacità di *governance* globale.

Senza relazioni internazionali nuove, a tutti i livelli, sarà arduo candidarsi a essere interlocutori credibili dei nuovi Governi dei Paesi arabi, che ci auguriamo democratici, ed elaborare strategie per stare in contatto con i movimenti della storia. Solo un ripensamento responsabile del nostro modo di porci nel sistema internazionale potrà condurci a comprendere che scegliere di non investire in diritti e politiche di sviluppo non è senza conseguenze. Allo stesso tempo, l'apparizione in primo piano dei popoli arabi aiuta a renderci conto che essi **non hanno bisogno della tutela occidentale** per decidere della propria vita: hanno già dimostrato la loro maturità, la loro diversità, hanno alzato la voce e hanno detto «basta».

Migliori strumenti di lettura della realtà internazionale ci autterebbero a scoprire che gli aneliti di libertà a cui stiamo assistendo presentano **analogie con quelli che agitano altre parti del mondo** oggi, come le declinazioni di migliaia di persone che manifestano contro i tagli agli stipendi e le limitazioni ai diritti sindacali dei dipendenti pubblici nello Stato americano del Wisconsin: non è un caso che abbiano ricevuto solidarietà proprio dai lavoratori dell'Egitto. Ciò ci permetterebbe di essere meno impreparati nel futuro: perché dovremmo pensare che questo movimento si limiterà al mondo arabo? Non potrebbe raggiungere anche la Cina? O, magari, la nostra stanca democrazia italiana, che indubbiamente sarebbe rivitalizzata da un serio dibattito pubblico su queste questioni?

La crisi finanziaria ed economica scoppiata nel 2008 ha catalizzato una **ripresa del confronto** sul senso delle pratiche economiche e sui valori che devono guidarle, sui confini e le regole del mercato. Le rivoluzioni in corso sull'altra sponda del Mediterraneo potrebbero, come auspichiamo, ottenere un analogo risultato per quanto riguarda la politica estera e il nostro modo — come italiani.

Floriana Cerniglia *

Federalismo fiscale: quale progetto in cantiere?

La scena politica dei primi mesi dell'anno è stata massicciamente occupata dalla questione dell'approvazione del decreto sul **federalismo municipale**, uno dei mattoni della riforma fiscale in senso federale prevista dalla *Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Viste le tensioni interne alla coalizione di governo, in particolare dopo la separazione del gruppo dell'on. Gianfranco Fini dal PDL, e l'importanza della riforma per una delle componenti della maggioranza, la Lega Nord, la questione ha assunto i contorni del banco di prova per la sopravvivenza del Governo e della legislatura, oscurando in parte gli aspetti tecnici della riforma. Ma di che si tratta esattamente? E davvero una riforma così importante e capace di «raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica», come ripetutamente ci ricordano il Ministro dell'Economia e altri esponenti della maggioranza?

Per rispondere è necessario inquadrare il punto della contesa recente, il federalismo municipale, all'interno di un **percorso verso la realizzazione di un sistema ordinato di relazioni finanziarie tra i livelli di governo** — questo è il contenuto di ciò che normalmente è definito «federalismo fiscale» — che ha avuto inizio circa vent'anni fa e ha toccato vari Paesi nel mondo. In Italia però la discussione è andata ben oltre gli aspetti tecnici, intrecciandosi con questioni «di bandiera» e con la necessità del riassetto della nostra finanza pubblica. Si sono così affrontati **strenui sostenitori e oppositori della riforma**. Per questi ultimi il federalismo fiscale finirebbe con l'aumentare enormemente il costo della pubblica amministrazione e quindi la pressione fiscale, mentre per i primi sarebbe l'unico strumento capace di ridurre gli sprechi, aumentando l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche e la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori, che avrebbero più strumenti per valutarne l'operato. Ancora più acceso è stato il dibattito sul federalismo fiscale nella prospettiva

del **divario Nord-Sud**: per alcuni sarebbe un ulteriore elemento di disgregazione dell'unità nazionale, mentre per altri rappresenterebbe una riforma cruciale per ricomporre la frattura economica che accompagna il Paese fin dalla sua unificazione.¹

Da un punto di vista normativo, il percorso del federalismo fiscale nel nostro Paese trova un punto di svolta nella **legge delega n. 42/2009**, da cui ha origine il lavoro di predisposizione dei decreti in discussione in questi mesi. Per cercare di capire a che punto siamo e che cosa ancora resta da fare, è dunque indispensabile partire dall'analisi di quella legge, rispetto sia al suo *iter* di approvazione, sia al suo contenuto.

1. La legge delega sul federalismo fiscale

La L. n. 42/2009 è stata approvata a otto anni di distanza dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, cui dà attuazione, dopo ripetuti richiami della Corte Costituzionale, dopo ben tre legislature, durante le quali ci sono stati tentativi di ulteriore riforma del Titolo V, e dopo tre schemi di disegno di legge delega². Si tratta di un **testo molto lungo, articolato, complesso, contraddittorio** nell'enunciazione di alcuni principi, e peraltro oggetto di un certo consenso *bipartisan*: fu infatti approvata con il voto favorevole di tutte le forze politiche ad eccezione dell'UDC e con l'astensione del PD. Si compone di 29 articoli (cfr riquadro alla p. 253), raggruppati in dieci capi, ciascuno dei quali con un oggetto ben preciso³.

Questa legge delega, come affermato all'art. 1, c. 1, «costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzio-

¹ Per una discussione dei possibili effetti redistributivi della riforma fra Nord e Sud cfr AMBROSANO M. F. – BORGIONNI M. – CERINIGLIA F., «Prelievo e redistribuzione di welfare Nord/Sud. Gli effetti ipotizzabili del federalismo fiscale nel Mezzogiorno», in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3 (2010) 103-122. Alla questione Nord-Sud in termini più generali sono dedicati importanti studi recenti della Banca d'Italia: CAMMARI L. (ed.), *Mezzogiorno e politiche regionali*, novembre 2009; CAMMARI L. – FRANCO D. (edd.), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, giugno 2010 (entrambi in <www.bancaditalia.it/publicazioni/seminari_convegni>).

² Cfr CERINIGLIA F., «La partita aperta del federalismo fiscale», in *Aggiornamenti Sociali*, 7-8 (2009) 491-503; BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, Sovreria Mannelli (CZ) 2010.

³ Per un'analisi approfondita dei vari articoli cfr NICOTRA V. – PIZZETTI F. – SCOTTESE S. (edd.), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009; FERRARA A. – SAERNO G. (edd.), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli 2010. Un utile riferimento è anche il *Dossier* di documentazione della legge delega predisposto nel maggio 2009 dagli Uffici studi di Camera e Senato, <www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2009/Dossier_126.pdf>.

Articolazione della Legge n. 42/2009

Capo	Articoli	Argomento
I	1-6	Contenuti e regole di coordinamento finanziario
II	7-10	Rapporti finanziari Stato-Regioni
III	11-14	Finanza degli enti locali
IV	15	Finanziamento delle città metropolitane
V	16	Interventi speciali
VI	17-18	Coordinamento dei diversi livelli di governo
VII	19	Patrimonio di regioni ed enti locali
VIII	20-26	Norme transitorie e finali
IX	27	Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano
X	28-29	Salvaguardia finanziaria ed abrogazioni

namento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario di Roma capitale»⁴.

Sulla base dell'art. 76 della Costituzione, una legge delega è lo strumento per trasferire l'esercizio della potestà legislativa dal Parlamento al Governo, che emanerà decreti legislativi con forza di legge, determinando le materie, i principi e i limiti, anche temporali, per l'esercizio della delega. Anche la L. n. 42/2009,

⁴ Nell'esstro giornalistico, politico e legislativo, la legge delega è sostanzialmente associata al federalismo fiscale, mentre un'attenta lettura dell'art. 1 condurrebbe con maggiore proprietà a parlare di attuazione del Titolo V della Parte II della Costituzione, da cui è peraltro assente il termine federalismo; per una discussione, cfr TUCCARELLI C., «Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009», in FERRARA A. – SAERNO G. (edd.), *Il federalismo fiscale*, cit., 3-27, consultabile in <www.federalismi.it>. Anche secondo Ugo De Siano, presidente della Corte Costituzionale, usare il termine federalismo nel caso italiano è un abuso linguistico: cfr SIANO U., «Federalismo municipale? Bestemmia», in *Il Sole 24 Ore*, 5 febbraio 2011, <www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-02-05/federalismo-municipale-bestemmia-081119.shtml?uid=AaFf15C>. Nel nostro ordinamento il termine federalismo compare per la prima volta con la Legge 13 maggio 1999, n. 133, Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale, legge delega successivamente attuata con il D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della L. 13 maggio 1999, n. 133, che abrogava i trasferimenti sanitari e introduceva nuove forme di finanziamento per la sanità basate sulla compartecipazione all'IVA e su un fondo di perequazione. Nonostante non sia mai stato attuato, vale la pena ricordare questo decreto come antesignano della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e, sotto alcuni aspetti, di alcuni principi ora ripresi nella L. n. 42/2009 e nei relativi decreti; per un'analisi approfondita cfr GARBA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, il Mulino, Bologna 2005.

nonostante la complessità e la lunghezza, si limita a fissare i principi generali e le linee guida per la predisposizione dei decreti delegati, oltre a fissare i termini per la loro emanazione (12, 24 o 36 mesi a seconda delle diverse materie). Così come il Titolo V della Parte II della Costituzione, non delinea compiutamente il modello italiano di federalismo fiscale che si vorrà adottare⁵. Questo compito è affidato ai decreti delegati. Detto altrimenti, i «numeri» del federalismo fiscale in Italia ci saranno soltanto dopo l'approvazione di tutti i decreti previsti dalla legge delega e di tutti gli ulteriori atti che dovranno seguire per completare il processo. I nodi da sciogliere con i decreti, che determineranno la fisionomia concreta del nostro federalismo fiscale, sono essenzialmente tre: l'abbandono della spesa storica e la scelta di criteri per la stima dei «costi standard» per le prestazioni dei governi locali, le fonti di finanziamento, cioè la tipologia di tributi, dei livelli di governo decentrati e il grado di perequazione tra le aree del Paese.

2. Le procedure di esercizio della delega

Sul piano delle procedure la legge delega è invece più precisa. Innanzitutto si prevede il coinvolgimento di ben sette organi — alcuni già esistenti, altri di nuova creazione —, cui sono affidati compiti molto importanti sia nella fase di scrittura dei decreti, sia nella loro successiva attuazione: il riquadro a p. 255 ne fornisce l'elenco.

Un primo risultato del lavoro della Commissione tecnica paritetica si è avuto con la *Relazione sul federalismo fiscale*, presentata il 30 giugno 2010⁶. Si tratta di un lavoro preliminare di ricognizione delle risorse, ma le informazioni necessarie per l'attuazione del federalismo fiscale sono ancora incomplete e frammentarie. I veri progressi si avranno solo con i primi effetti della nuova *Legge 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica*, che detta le linee guida per l'armonizzazione dei bilanci pubblici dei vari livelli di governo, e con il decreto sull'armonizzazione dei sistemi contabili, attualmente ancora in fase di schema. La disponibilità di precise informazioni a livello quantitativo è un elemento cruciale per realizzare un sistema ordinato e coerente di relazioni finanziarie tra livelli di governo in Italia e al momento la mancanza di una banca dati nazionale completa per tutte le categorie di entrate e di spesa dei livelli territoriali, che possa permettere un confronto puntuale fra le attività dei vari enti, è l'elemento più critico per la realizzazione del federalismo fiscale.

⁵ Per una discussione dei possibili modelli rinviasibili da una lettura attenta degli artt. 117 e 119 Cost., cfr. BORGIGNON M. — CERNIGLIA F., «I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione», in *Rivista di Politica Economica*, 5 (2004) 386.

⁶ *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, consultabile, con i documenti collegati, in <www.mei.gov.it/primo-piano/primo-piano.asp?pid=24716>*. Tutti i documenti sui qui prodotti dalla Commissione tecnica paritetica sono disponibili in <www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>.

Organi coinvolti nell'attuazione del federalismo fiscale

a) Già esistenti

Conferenza unificata, istituita dal D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, *Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*; al suo interno il c. 3 dell'art. 2 della L. n. 42/2009 prevede che si raggiunga un'intesa, anche se non vincolante per il Governo, sugli schemi dei decreti legislativi.

Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, istituita dall'art. 2 della *Legge 27 marzo 1976, n. 60, Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria*; l'art. 6 della L. n. 42/2009 le affida «il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili».

b) Di nuova istituzione

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3), nota anche come «Bicameratina», si compone di 15 deputati e di 15 senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere su designazione dei gruppi par-

lamentari e in modo da rispecchiarne la proporzione; esprime pareri sugli schemi dei decreti legislativi e verifica lo stato di attuazione della legge delega, riferendo al Parlamento con cadenza semestrale.

Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali (art. 3, c. 4): ha il compito di assicurare il raccordo tra gli enti della Conferenza unificata e la Bicameratina.

Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4), composta da 32 esperti: 15 designati dallo Stato, 15 dagli enti territoriali e 2 dall'ISTRAT. Ha il compito di acquisire tutte le informazioni, soprattutto di tipo quantitativo, necessarie per predisporre i decreti.

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5), organo al momento non ancora esistente, a cui spetterà il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento e, successivamente, di monitorare il funzionamento e la congruità del nuovo sistema di relazioni finanziarie.

Tavolo di confronto tra Governo e Regioni a statuto speciale e Province autonome (art. 27, c. 7), chiamato a individuare le linee guida per il concorso alla perequazione e alla solidarietà anche da parte di Regioni e Province che godono già di un elevato grado di autonomia finanziaria e che sono toccati solo marginalmente dalla legge delega (art. 1, c. 2).

Indubbiamente i due organismi assurti agli onori della cronaca in questi ultimi mesi sono stati la Conferenza unificata e la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale («Bicameratina»), a causa delle complesse procedure previste dalla legge delega. Per ciascuno dei decreti legislativi previsti, tocca al Consiglio dei Ministri approvare uno schema, predisposto dai Ministri competenti sulle differenti materie, che viene poi trasmesso alla Conferenza unificata. Dopo il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza uni-

ficata, lo schema passa all'esame della Bicameralina e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, ciascuna delle quali, entro 60 giorni (prorogabili a 80 su richiesta) deve esprimere il proprio parere prima della definitiva adozione da parte del Consiglio dei Ministri. Come le vicende dei decreti fin qui approvati hanno dimostrato, l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata ha spesso comportato modifiche allo schema approvato in prima battuta dal Consiglio dei Ministri⁷. E anche lo schema approvato dalla Conferenza unificata può ricevere correzioni o modifiche da parte della Bicameralina. Qualora infine lo schema riceva un parere favorevole da parte della maggioranza dei membri di tutte le Commissioni parlamentari coinvolte, esso ritorna al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva e la successiva pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* con forza di legge.

Il coinvolgimento di così numerosi organi e il complesso procedimento per l'esercizio della delega segnalano una **precisa volontà del legislatore** per l'attuazione del federalismo fiscale: innanzi tutto il desiderio di un percorso quanto più costruttivo e condiviso tra Governo e Parlamento e poi un primo passo verso l'istituzione del Senato federale, dato che, attraverso organi come la Conferenza unificata, tutte le comunità territoriali coinvolte sono chiamate a partecipare al processo di stesura e approvazione dei decreti, anche se un po' in sordina e in forma anomala.

Ma cosa succede se qualcuno di questi passaggi si inceppa? È accaduto lo scorso 3 febbraio con il voto della Bicameralina sul **decreto sul federalismo municipale**. Dopo l'uscita del gruppo dell'on. Fini dalla maggioranza, infatti, PDL e Lega non dispongono della maggioranza all'interno della Bicameralina⁸ e l'esito di parità della votazione⁹ (15 a 15) ha comportato un allungamento dei tempi. Sulla base dell'art. 2, c. 4, della legge delega, il Governo ha infatti riproposto il decreto, accompagnato da una relazione, a tutto il Parlamento¹⁰, che lo ha approvato¹¹. **L'approvazione finale in Consiglio dei Ministri si è svolta il 3 marzo**¹².

⁷ Peraltro è anche possibile che in Conferenza unificata non si raggiunga un'intesa, ma l'iter del decreto proceda comunque.

⁸ La composizione attuale della Commissione è la seguente: 11 componenti per il PDL, 10 per il PD, 3 per la Lega Nord, 2 per l'UDC e uno ciascuno per IDV, AP1, FLI e SVP. Il presidente della Commissione è un esponente del PDL, mentre PD e Lega Nord esprimono i due vicepresidenti.

⁹ In particolare, hanno espresso parere favorevole gli esponenti di PDL, Lega Nord e SVP; parere contrario tutti gli altri.

¹⁰ Si ricorderà che il Governo aveva tentato di accelerare i tempi, senza successo, interpretando il parere regio come un mancato parere della Bicameralina nei tempi stabiliti e approvando il testo nel Consiglio dei Ministri straordinario convocato lo stesso 2 febbraio, sulla base del parere favorevole espresso dalla Commissione Bilancio. Il giorno seguente il presidente Napolitano aveva però inviato al Presidente del Consiglio una lettera in cui esprimeva la mancanza delle condizioni per l'emanazione del decreto per difetto di procedura, «a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza».

¹¹ Per essere certo dell'esito, alla Camera il Governo ha posto la questione di fiducia, ottenendo 314 voti favorevoli, 291 contrari e 2 astenuti.

¹² Alla data di chiusura del presente articolo, il decreto non è ancora stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*: non è dunque in vigore né ha ricevuto la consueta numerazione. Il testo sottoposto al Parlamento

A meno di una modifica della composizione della Bicameralina, è facile prevedere che la situazione di **stallo** potrebbe ripetersi anche per i decreti che devono ancora essere esaminati. Uno scenario alternativo è quello della formazione di un **consenso bipartisan**: almeno alcune forze politiche esterne alla maggioranza potrebbero approvare i decreti, o anche solo astenersi, soprattutto nel caso in cui fossero accettati loro emendamenti. Il lavoro attualmente in corso sul decreto relativo al fisco regionale non esclude possibili esiti di questo genere.

3. L'architettura del federalismo fiscale

La L. n. 42/2009 pone le basi per il ridisegno generale del sistema di finanziamento dei governi decentrati. Ne tratteremo ora l'**impianto essenziale** e la relativa declinazione nei decreti previsti, avvertendo che comunque la decisione tecnica, sia della legge delega sia dei decreti, è un'operazione complicata almeno quanto quella dell'*iter* procedurale previsto.

a) Dalla spesa storica al fabbisogno standard

Oggi Regioni ed enti locali sono per lo più finanziati, attraverso tributi propri e trasferimenti dal Governo centrale, sulla base delle spese sostenute negli anni precedenti (criterio della spesa storica). Questo sistema ha generato nel tempo comportamenti opportunistici e irresponsabili dei governi locali. La vera novità della legge delega è l'idea di superare tale criterio, per passare, per tutti i governi locali coinvolti ed entro cinque anni dal varo definitivo dei decreti, a livelli di spesa basati sul **fabbisogno standard**, che può essere indicato come la risultante di due fattori: il **livello di prestazione** erogato in ciascun territorio e per ciascun servizio, moltiplicato per una **stima di costo standard** associato al servizio erogato. Facciamo un esempio: per gli ospedali, che sono a carico delle Regioni, il fabbisogno *standard* risulterà dal prodotto del costo *standard* di ciascun posto letto per il numero di posti letto; analogamente, per gli asili nido, di competenza comunale, il fabbisogno *standard* dipenderà dal costo *standard* di ciascun posto e dal numero di posti che ciascun Comune deciderà di offrire.

Ma si tratta di un'operazione tutt'altro che semplice, che richiede due passaggi cruciali. Il primo è di natura tecnica, e riguarda il **calcolo del costo standard** di ogni servizio, **tanto più complesso quanto meno le prestazioni sono effettivamente standardizzabili**, come ad esempio per i servizi sociali chiamati ad affrontare casi specifici, ciascuno con le proprie peculiarità: quale può essere il costo *standard* di un percorso di recupero di un tossicodipendente o di reinserimento lavorativo di un ex detenuto? Peraltro, occorre tener conto che i costi di molti servizi dipendono anche dalle **caratteristiche dei diversi terri-**

recava come titolo *Decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale* ed è consultabile in <www.riformeistituzionali.it/media/82787/dlgs%20292bis.pdf>.

tori: il costo di un trasporto in ambulanza al pronto soccorso, o del trasporto degli scolari a scuola, o della consegna dei pasti delle mense scolastiche non è lo stesso in aree urbane ad alta densità di popolazione, dove si richiedono spostamenti modesti, e in zone montuose con popolazione estremamente dispersa.

Un secondo passaggio è di natura politica, ed è relativo alla scelta del volume di servizi offerti in ciascun territorio. Non si tratta però di una valutazione completamente discrezionale dell'ente pubblico, in quanto la adeguata disponibilità di certi servizi **incide sulla possibilità dei cittadini di godere effettivamente dei diritti** loro garantiti dalla Costituzione o dalla legislazione vigente. Per fare ancora un esempio: il numero di alloggi popolari offerti non è indipendente dalla lunghezza dei tempi di attesa per ottenere la loro assegnazione, il che a sua volta incide sul godimento del diritto alla casa. Nel caso della sanità esistono già i LEP (**livelli essenziali delle prestazioni**) stabiliti dal legislatore, ma per tutte le altre importanti categorie di spesa di competenza dei governi locali, ad esempio l'assistenza e forse in futuro anche l'istruzione, non esiste alcun parametro già stabilito per la determinazione dei livelli essenziali di prestazione che devono essere offerti, e quindi per il calcolo del relativo fabbisogno *standard*¹³.

Ad ogni modo, la legge delega prevede il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard* e nuove tipologie di entrate per finanziarlo, con l'obiettivo di incentivare un uso più efficiente delle risorse, una maggiore responsabilità nel comportamento degli amministratori locali, **una più ampia opportunità per i cittadini di esercitare un controllo sull'uso delle risorse** e quindi di sanzionare con il voto eventuali comportamenti dissenzienti dei governanti. Per questo si prevede che nei prossimi anni i siti Internet di ogni Comune e di ogni Regione dovranno indicare la spesa *standard* per ciascun servizio, permettendo ai cittadini di valutare chi amministra entrate e spese.

b) Funzioni essenziali e non essenziali

Per raggiungere questo obiettivo di maggiore responsabilizzazione di amministratori e cittadini, di recente compendiate dal Governo nello slogan «Vedo,

¹³ La macchina per la determinazione dei fabbisogni *standard* comunali si è messa in moto, tramite un censimento, partito il 31 gennaio, sulle caratteristiche e i costi di tutti i Comuni italiani, ciascuno dei quali dovrà compilare un questionario estremamente dettagliato sulle modalità operative e i costi delle proprie funzioni. Il D.Lgs. n. 216/2010 affida il compito di calcolare i fabbisogni *standard* di Comuni e Province alla Società per gli studi di settore (SOSE SPA), che fa capo a Ministero dell'Economia e Banca d'Italia, codalivata dalla Fondazione IFEL (istituto per la finanza e l'economia locale), legata all'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani). Prevede inoltre la progressiva entrata in vigore del nuovo sistema: in particolare nel 2011 «verranno determinati i fabbisogni *standard*, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali [...], con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo»; nel 2012 la determinazione del fabbisogno *standard* dovrà riguardare almeno i due terzi delle funzioni fondamentali (in vigore dal 2013) e il 100% nel 2013 (in vigore dal 2014). Per quanto riguarda le Regioni, la procedura per la determinazione dei fabbisogni *standard* è oggetto di discussione nel momento in cui scriviamo.

pago, voto», la legge introduce meccanismi e criteri diversi, ponendo innanzitutto una **distinzione netta tra finanza regionale e finanza degli enti locali** (Comuni, Province non autonome, Città metropolitane).

Una distinzione altrettanto netta è quella tra **funzioni che vanno finanziate integralmente** (chiamate essenziali nel caso delle Regioni e fondamentali nel caso degli enti locali) e **funzioni per le quali è previsto un finanziamento soltanto parziale** (chiamate non essenziali per le Regioni e non fondamentali per i Comuni). Sono funzioni essenziali delle Regioni tutte quelle tipologie di spesa ascrivibili al vincolo dell'art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione, e quindi connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. In sostanza sono le spese negli ambiti della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale. **Per i Comuni non esiste ancora un elenco completo delle funzioni fondamentali**¹⁴, che dovrà scaturire dal Codice delle Autonomie, la cui approvazione sarebbe dovuta avvenire in concomitanza con quella della legge delega, ma che invece ha avuto un *iter* incerto e confuso, che non è ancora terminato. In attesa di tale definizione, la legge delega stabilisce che il fabbisogno dei Comuni sarà finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali e il restante 20% come non fondamentali.

Accanto a queste due tipologie principali di spese, ne sono previste una terza, relativa a **interventi straordinari o per intenti solidaristici**¹⁵, e una quarta, legata al **trasporto pubblico locale**. Anche per il finanziamento di questa ultima voce si dovrà tenere conto «della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*» (art. 8, c. 1, lett. c) della L. n. 42/2009), operazione estremamente complicata vista l'eterogeneità delle possibili modalità di erogazione del servizio e delle caratteristiche orografiche e socioeconomiche dei diversi territori.

Le **funzioni essenziali e fondamentali** dovranno essere finanziate integralmente attraverso **tributi propri, partecipazioni al gettito dei tributi erariali e quote del fondo perequativo** a favore delle Regioni con minore capacità fiscale¹⁶ per abitante (art. 9). Per quanto riguarda invece le **spese non essenziali e non fondamentali**, la legge delega stabilisce che saranno finanzia-

¹⁴ Il riferimento rimane l'art. 117, c. 2, lett. p) della Costituzione.

¹⁵ La previsione di queste tipologie di spese risulta ben delineata nel penultimo comma dell'art. 119 Cost.: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

¹⁶ La capacità fiscale è una misura delle potenzialità di un territorio di generare gettito tributario; si calcola applicando l'aliquota media nazionale alla base imponibile del territorio in questione. Nel caso delle imposte dirette, ad esempio, le Regioni con un reddito *pro capite* superiore alla media nazionale avranno una capacità fiscale più elevata (cioè un maggiore gettito *pro capite*) delle Regioni con reddito *pro capite* sotto la media nazionale. Lo scopo del fondo perequativo è quello di trasferire risorse dalle Regioni con maggiore capacità fiscale a quelle con minore capacità, in modo da permettere a tutte lo stesso livello di spesa *pro capite* per quanto riguarda i servizi essenziali.

te in base al **principio della capacità fiscale**, con un grado di perequazione inferiore al 100%, essendo l'obiettivo quello di ridurre, ma non di eliminare, i differenziali nella capacità di spesa dei diversi governi locali: concretamente questo significa che Regioni e Comuni con minore capacità fiscale non potranno erogare livelli di servizio analoghi a quelli dei territori più ricchi a meno che non decidano di far ricorso, ad esempio, ad aumenti di tariffe e tasse.

c) I tributi locali

La legge delega non enuclea analiticamente le basi imponibili o la tipologia dei potenziali tributi di cui potranno godere i governi locali, ma si limita a dichiarare che per **tributi delle Regioni** si intendono: i tributi propri derivati, istituiti o regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle Regioni; le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati a immissione erariale (art. 7, c. 1).

Meglio definita appare invece la base imponibile dei tributi di cui dovrebbero godere **Comuni e Province**. Per i primi si prevede un **imposta sui beni immobili**, ma senza determinare se reddituale o patrimoniale, e per le **Province** si fa riferimento a un tributo «il cui presupposto è connesso al **trasporto su gomma**» (art. 12).

Infine la legge delega prevede una sorta di «**cannicia di forza**» per tutto il sistema dei nuovi rapporti finanziari tra centro e periferia: prevede da un lato il **divieto di doppia imposizione** sul medesimo fatto economico, che è invece presente in molti sistemi federali¹⁷, e dall'altro la **realizzazione del federalismo senza oneri per lo Stato e a parità di pressione tributaria**. È proprio questa «cannicia di forza» che sta facendo fare «acrobazie» a tutto il processo di attuazione della legge delega¹⁸.

4. Un cammino irto di trappole

L'esame dell'architettura della legge delega sul federalismo fiscale e dei **vincoli procedurali e sostanziali** che essa stessa pone evidenza una serie di difficoltà tecniche e politiche che l'*iter* di attuazione non potrà non incontrare, come il percorso già compiuto finora mostra con abbondanza, prima ancora che si sia arrivati ad affrontare concretamente il nodo più critico, la **determinazione della spesa standard**, che al contempo è la vera novità della legge delega.

Altro nodo altrettanto complesso, e non ancora affrontato, è quello della **perequazione**, la cui complessità è data dal numero di **soggetti istituzionali**

¹⁷ In Svizzera o negli Stati Uniti, ad esempio, il governo centrale non può vietare a quelli locali di tassare basi imponibili già assoggettate a imposizione fiscale nazionale.

¹⁸ Cfr. BORDIGNON M., «Le acrobazie di una promessa impossibile», in *Il Sole 24 Ore*, 14 febbraio 2011, <www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-02-14/acrobazie-promessa-impossibile-064421.shtml?uid=AaF1067C>.

diversi coinvolti: oltre a Stato, Regioni, Province e Comuni, la L. n. 42/2009 introduce anche le Città metropolitane e Roma capitale. Inoltre distingue tra Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, cui sono assimilate le Province autonome di Trento e Bolzano. A ciascuna categoria di soggetti la legge delega applica norme specifiche, in particolare per quanto riguarda le modalità di finanziamento e le tipologie di tributi di cui possono godere, mentre rimane molto magmatica e fluida la definizione sia dei **rapporti gerarchici** tra questi vari soggetti, sia dell'**effettivo alveo di competenze e funzioni** di ciascuno di essi.

In questo complesso scenario normativo, cui si deve aggiungere l'instabilità del quadro politico, aumentata dalla sensibilità di alcune componenti della maggioranza per la questione del federalismo fiscale, il processo di attuazione della legge delega si è comunque messo in moto. A oggi sono stati **approvati i primi quattro decreti legislativi delegati**: sul federalismo demaniale¹⁹, su Roma capitale²⁰, sul processo per la determinazione dei fabbisogni *standard* di Province e Comuni²¹ e infine sul fisco municipale, oggetto delle più recenti controversie. Sul prossimo numero esamineremo con maggiore dettaglio il loro contenuto, oltre a quello degli schemi dei decreti ancora *in itinere*, per procedere a una valutazione complessiva delle novità e delle contraddizioni di questa riforma.

¹⁹ D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio*, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

²⁰ D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni*, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale.

²¹ D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*.