

UNITÀ
4CAPITOLO
1

Il federalismo fiscale: quali scelte per la modernizzazione e l'efficienza del Paese

Il federalismo fiscale in Italia si basa sulla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, introdotta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Essa aveva lo scopo di dare maggiore autonomia alle Regioni e agli altri livelli di amministrazione locale. Tra le novità introdotte, erano previste delle misure per ridurre la disparità tra i Comuni in tema di servizi.

Il federalismo fiscale ha rappresentato una opportunità da non perdere per realizzare una nuova e più moderna impostazione delle amministrazioni e delle politiche pubbliche, fondata sul ravvicinamento tra i cittadini e le amministrazioni responsabili delle decisioni di entrata e di spesa.

L'obiettivo fondamentale del federalismo fiscale era il recupero dei margini di efficienza, attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica in senso sussidiario, cioè il trasferimento di competenze anche finanziarie e fiscali a Regioni ed enti locali (sussidiarietà verticale), la valorizzazione delle iniziative dei cittadini, realtà sociali e imprese (sussidiarietà orizzontale), il cambiamento della struttura del Welfare. Tutto questo avrebbe apportato non solo una maggiore efficacia alle attività di interesse generale ma anche una maggiore efficienza nello svolgimento delle stesse.

La disciplina costituzionale del **federalismo fiscale** si trova principalmente, ma non solo, **nell'art. 119 della Costituzione, il quale**:

- **riconosce** ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa e disponibilità di risorse autonome (primo comma).

Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano Regioni ed Enti locali ai fini dell'autonomia tributaria, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, «nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», preclude agli Enti locali l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle Regioni;

- **garantisce**, così come è richiesto **nell'art. 117 Cost.**, la puntuale definizione delle **funzioni fondamentali dei Comuni e dei livelli essenziali di prestazione**, un modo per responsabilizzare gli Enti locali nella gestione della spesa, consentendo agli stessi Enti:
 - di **stabilire e applicare tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 - di **compartecipare al gettito di tributi erariali** riferibile al loro territorio (secondo comma);
- **prevede** che lo Stato metta a disposizione delle autonomie locali un **fondo perequativo** (un meccanismo per ridurre le grosse differenze di gettito tra una regione e l'altra), senza vincolo di destinazione, da distribuire agli Enti locali in base a criteri di equità. Si tratta di risorse destinate ad **aiutare i territori più svantaggiati**, cioè quelli che non riescono a svolgere le proprie funzioni fondamentali ai livelli di prestazione definiti.

La disposizione dell'art. 119 deve essere letta in contemporanea con l'**articolo 117, terzo comma**, il quale ricomprende tra le materie a legislazione concorrente, il **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**.

A tal proposito, una **critica più volte mossa alla riforma del 2001** riguarda la difficile e complicata delimitazione tra le due competenze, statale e regionale, visto che le disposizioni generali vengono adottate dallo Stato, mentre la legislazione di dettaglio è di competenza delle Regioni, come appunto stabilisce l'art. 117 Cost.

Per l'**attuazione dell'art. 119 Cost.** è stata emanata la **legge delega 5 maggio 2009, n. 42**, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale.



erenmotion/Stock

Tale legge è stata oggetto, dal 2010 al 2012, di 9 decreti legislativi, dai quali è scaturito un nuovo assetto tra Stato ed enti territoriali decentrati. In tale assetto **uno degli elementi più innovativi della disciplina federalista** è costituito dai **costi e fabbisogni standard, in sostituzione del criterio della spesa storica**, applicando il quale gli enti territoriali venivano finanziati in base a quanto avevano speso in un certo periodo di tempo per l'esercizio delle loro funzioni.

I **fabbisogni standard** sono indicatori che stimano il fabbisogno finanziario necessario agli enti territoriali per svolgere le loro funzioni, sia quelle fondamentali (dal trasporto pubblico ai servizi sociali, dagli asili nido alla polizia locale) sia quelle atte a garantire a tutti i cittadini i **LEP (Livelli essenziali delle prestazioni)**, cioè l'erogazione di servizi a tutela dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale e istruzione, nonché trasporto pubblico locale). I LEP sono, costituzionalmente garantiti e forniti in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, a **prescindere dalla capacità fiscale dell'ente**, ossia dal gettito che l'ente territoriale è potenzialmente in grado di raccogliere sia attraverso la tassazione delle basi imponibili locali (per esempio Imu, Tasi, Addizionali Irpef, imposta sulla pubblicità, tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche) sia mediante le tariffe diverse da quella del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. Pertanto, ogni ente territoriale effettua la **differenza tra il suo fabbisogno standard totale e la sua capacità fiscale** da cui si può trarre il seguente risultato:

- **se la differenza tra il fabbisogno standard e la capacità fiscale dell'ente territoriale è positiva**, ciò significa che il fabbisogno è superiore alla capacità fiscale dell'Ente e, quindi, esso non riesce con le proprie risorse a soddisfare il fabbisogno di servizi del proprio territorio. Per questo motivo, il Comune **riceverà risorse dal fondo**;
- **se la differenza tra il fabbisogno standard e la capacità fiscale dell'ente territoriale è negativa**, ciò significa che il fabbisogno è inferiore alla capacità fiscale dell'Ente e, quindi, esso riesce con le entrate che ricava dal territorio a coprire il fabbisogno di servizi. Di conseguenza, **verserà risorse al fondo**, invece di riceverle.



Violeta08/Stock

Il quadro attuativo della delega è stato attuato solo parzialmente nell'ordinamento, anche a causa di importanti mutamenti nel frattempo intervenuti nel quadro istituzionale della finanza locale: mutamenti che in più parti hanno inciso sull'impostazione del disegno della legge delega, e che sono riconducibili principalmente all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria e alla conseguente necessità di una maggior centralizzazione delle decisioni di entrata e di spesa.

La riforma del Titolo V non ha raggiunto la pienezza degli obiettivi preposti e si è in gran parte arenata sui contenziosi tra Stato e Regioni, sulla discordanza tra decentramento amministrativo, legislativo e centralismo finanziario (esasperata negli anni di crisi economica), anche perché non è mai stata pienamente applicata. Sono mancati gli interventi normativi nazionali volti a garantire quel decentramento delineato dalla riforma, ossia capace di valorizzare la prossimità istituzionale, anche nell'ottica di un migliore rapporto rappresentanti-rappresentati, in un quadro unitario di diritti universali e uniformemente esigibili e di una normativa generale chiara nei cui confini la maggiore autonomia territoriale potesse diventare strumento di ulteriore sviluppo nelle diverse specificità.

Oggi, la **necessità di dare attuazione al Titolo V vigente nella sua pienezza**, assumendo quanto disposto dalle numerose sentenze della Corte costituzionale che si sono susseguite in questi anni (la 282/2002, la 303/2003, la 273/2013 e la 275/2016 su tutte), a partire dalla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dei diritti civili e sociali, è resa ancora più urgente dalle procedure per l'autonomia differenziata avviate da alcune importanti Regioni.

La legittima richiesta di alcuni territori di pretendere per sé maggiore autonomia nelle materie previste dall'art. 116 terzo comma, procedura fino ad oggi mai adottata, rende necessaria l'individuazione, con la legislazione ordinaria, di norme nazionali che definiscano entro quali confini l'autonomia differenziata possa essere esercitata, quali specifiche materie di ciascun ambito possano essere oggetto di delega e rientrare nelle disponibilità legislativa delle regioni e quali principi fondamentali non sono passibili di differenziazione territoriale.

Appare del tutto evidente, quindi, che la piena attuazione di un sistema di federalismo fiscale è ancora lontana.

Il dover prendere atto di una spesa pubblica incontrollata, sia a livello regionale sia a livello locale, il crescente moltiplicatore di dissesti, la mancata responsabilizzazione degli amministratori, l'inapplicabilità di sanzioni, l'inasprimento di effetti negativi sulla crescita economica, la carente qualità delle istituzioni e l'incompetenza generale e diffusa di amministratori hanno generato una situazione esplosiva come fallimento del sistema.

Il numero dei Comuni dall'ultimo dato aggiornato di maggio 2019 è di 7.914. Preso atto che i Comuni interessati dalla crisi nel periodo 1989-2018 erano circa 949, incidendo pertanto per oltre il 12% sul totale dei Comuni nazionali, va detto che per 613 di questi è in corso la procedura di dissesto, mentre la restante parte 336, a partire dal 2012, ha aderito alla procedura di riequilibrio.

Il successo della riforma richiede perciò un ampio confronto, da svolgersi in sede parlamentare, che coinvolga le rappresentanze delle autonomie territoriali e i diversi schieramenti politici e dovrà prendere l'avvio da un'opera di ricognizione degli stock e dei flussi di entrata e di spesa a livello centrale e territoriale, cui dovranno concorrere tutte le istituzioni competenti in materia. Nel quadro delle misure volte ad assicurare una efficace gestione politica del processo di transizione che conduca alla definitiva introduzione del federalismo fiscale, assumono, infine, rilievo centrale le proposte di superamento del bicameralismo paritario previsto dalla Costituzione, in favore di un modello bicamerale differenziato in grado di assicurare un'adequata rappresentanza delle autonomie territoriali.

Nell'ambito del sistema federalista fiscale, è stata, altresì, prevista e **introdotta la procedura di armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali** (d.lgs. 118/2011), un vero e proprio stravolgimento per l'aspetto della contabilità finanziaria che a oggi, anche in questo caso, non risulta del tutto completata.

Fonti

- econopoly.ilsole24ore.com
- senato.it
- cgil.it
- quifinanza.it
- camera.it