

Editoriale

Federalismo fiscale e tutela dei diritti delle persone

Per cercare di comprendere il significato del complesso di interventi che vanno sotto il nome di «federalismo fiscale» e valutare quali conseguenze la loro realizzazione possa avere sui servizi alle persone - e perciò sulla qualità di vita di tutti - è forse opportuno partire dalla Costituzione e in particolare da quell'articolo che al tema si riferisce, secondo la formulazione introdotta con la riforma del 2001.

L'art. 119 si apre con una previsione di carattere generale: «I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa». Si tratta, come è evidente, di un'affermazione di principio, che tuttavia non deve indurre a credere che ognuno degli enti indicati possa in autonomia stabilire imposte e tasse sul proprio territorio: anzi, come si dirà, l'autonomia degli enti territoriali è assai ridotta e ciò non è del tutto negativo (almeno sotto l'angolo visuale dei diritti delle persone), perché tende a evitare che chi si trovi a vivere in un determinato territorio possa essere assoggettato a un'imposizione fiscale eccessiva o comunque discriminatoria rispetto ad altri territori.

Infatti il successivo comma stabilisce che gli stessi enti indicati nel primo comma «hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio». In sostanza, ciascuno degli enti locali indicati, quindi regione, provincia, comune (di città metropolitane per ora non ne sono state istituite) dovrebbe avere, secondo la Costituzione, due fonti generali di risorse: quelle derivanti da tributi propri, istituiti cioè da ciascun ente sulla base delle peculiarità del proprio territorio (ma una cosa è la previsione costituzionale altra è la sua attuazione, come si dirà) e quelle derivanti da compartecipazione al gettito di tributi decisi e incassati dallo stato.

Sin qui, dunque, la previsione costituzionale potrebbe consentire una netta differenziazione tra territorio e territorio, con grave pregiudizio per i cittadini che vivono nei territori meno ricchi e sviluppati. differenziazione inaccettabile in quanto la Costituzione garantisce, ad esempio, prestazioni sanitarie gratuite a tutti i non abbienti e l'istruzione inferiore obbligatoria per tutti, indipendentemente dal territorio regionale o comunale nel quale questi vivono. Per evitare tali conseguenze, o perlomeno mitigarle, il successivo comma impegna la legge dello stato a istituire «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». «Senza vincoli di destinazione» significa che nella distribuzione di tale fondo la legge statale non può indicare a quali voci del bilancio degli enti locali quel fondo deve essere destinato, perché questa decisione spetta all'autonomia dell'ente, che può decidere come allocare le risorse di cui dispone come meglio crede. In linea generale, dunque, il senso di tale previsione è di attenuare i possibili effetti sperequativi del federalismo fiscale agendo nella direzione di quel «federalismo solidale» di cui si è molto discusso in vari sedi, a partire da quelle ecclesiali.

Il successivo comma dell'art. 119 indica a cosa debba servire il sistema di finanziamento sin qui descritto, ovvero come debbano o possano essere spese le risorse raccolte con i mezzi indicati: esse consentono (ovvero debbono consentire) «ai Comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Infine vi è un'ulteriore previsione nella disposizione costituzionale, con la quale sono consentiti allo stato interventi - a favore di singoli enti - che dovrebbero avere il carattere dell'eccezionalità: «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». Tali interventi, che dal tenore della disposizione costituzionale sono possibili ma non obbligatori, devono essere motivati non dall'esigenza di finanziare le normali funzioni degli enti interessati, bensì devono essere finalizzati a rimuovere i fattori non congiunturali, ma strutturali di divario tra le diverse parti della Repubblica. La giurisprudenza costituzionale, del resto, ne ha chiarito la natura eccezionale e ne ha interpretato restrittivamente i presupposti di ammissibilità.

La legge delega e i decreti attuativi

Sin qui, dunque, l'articolata previsione costituzionale, cui il legislatore ha iniziato a dare attuazione mediante la legge 5 maggio 2009 n. 42, che costituisce una legge delega dalla quale devono scaturire otto decreti attuativi,

di cui quattro sono già emanati (Dlgs n. 85/2010 sul federalismo demaniale; Dlgs n. 156/2010 su Roma capitale; Dlgs n. 216/2010 sui fabbisogni standard; Dlgs n. 23/2011 sul federalismo municipale). Gli altri quattro riguardano: le risorse aggiuntive e gli interventi speciali; l'autonomia finanziaria delle regioni e i fabbisogni *standard* nel settore sanitario (i testi di tali decreti sono stati già predisposti dal governo e sono stati sottoposti all'esame dell'apposita commissione bicamerale); l'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici di regioni ed enti locali (su questo è stata siglata l'intesa in conferenza unificata); le sanzioni e premi per regioni, province e comuni, il cui esame è appena iniziato.

La legge di delega contiene numerose indicazioni di principio e criteri che modificheranno il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali italiani, che quindi avranno riflessi sulle prestazioni che gli stessi saranno in grado di erogare. Indichiamo le principali. Le funzioni di spesa sono distinte in base al loro grado di necessità: si parla quindi di funzioni essenziali o non essenziali per le regioni e di funzioni fondamentali o non fondamentali per gli enti locali. Nel caso delle regioni, sono ritenute essenziali le funzioni elencate nella Costituzione all'art. 117 c. 2 lett. m), vale a dire i livelli essenziali di prestazione (Lep), che devono essere stabiliti con legge dello stato (e quindi in misura identica a ogni regione): si tratta della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione (cui la legge delega affianca anche il trasporto pubblico locale, per il quale si prevedono regole di finanziamento analoghe).

Nel caso degli enti locali, l'individuazione delle funzioni fondamentali non è invece strettamente legata all'esistenza dei Lep, ma corrisponde a un elenco di voci di spesa, già abbozzato nella legge delega, per i servizi locali che potremmo definire irrinunciabili, ossia quelli che qualificano in modo preciso l'attività dei governi locali.

La legge stabilisce inoltre che soltanto la spesa regionale essenziale e quella locale fondamentale dovranno essere finanziate integralmente. Ciò pone due interrogativi non secondari. In primo luogo il problema delle modalità con cui devono essere definiti i relativi costi (ovvero, per essere più chiari, dei criteri con cui stabilire quanti fondi sono necessari in ciascuna regione per garantire i livelli essenziali delle prestazioni). Secondo la legge occorre superare il criterio della spesa storica a favore del criterio del costo *standard*: in sostanza, saranno definiti costi *standard* per le regioni (e spesa *standard* per gli enti locali). Tali costi *standard* dovranno essere definiti mediante decreto attuativo: al riguardo la legge si limita a indicare che le modalità per stabilire le risorse a ciò destinate devono essere determinate «al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente» a detti livelli essenziali. Lo schema di decreto attuativo, già approvato dalla commissione parlamentare, prevede al riguardo

un meccanismo di questo tipo: il fabbisogno *standard* di ogni regione è determinato, in prima attuazione, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati in alcune regioni di riferimento (*benchmark*): tali regioni saranno tre, scelte dalla conferenza stato-regioni tra cinque indicate dal ministero della Salute quali migliori regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di equilibrio economico, saranno individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza.

Lo scopo di questo meccanismo è evidente: con esso si vuole tendere non soltanto a una razionalizzazione della spesa pubblica, ma - insieme - a responsabilizzare l'azione dei governi e delle classi politiche regionali. Come si legge nella relazione del relativo decreto legislativo, l'utilizzo di indicatori serve «sia a offrire alle regioni opportuni strumenti di autovalutazione e confronto, sia per determinare costi e fabbisogni *standard* regionali coerenti con la *performance* delle migliori regioni assunte come *benchmark*». Coerentemente con tale obiettivo, la legge prevede un articolato sistema di premi per gli enti «che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media» e di sanzioni per quegli amministratori che si trovino, invece, a causare gravi dissesti finanziari (art. 17, lett. e).

In altri termini, il passaggio dal criterio della spesa storica a quella *standard* assume un significato ulteriore a quello per così dire economico-finanziario: esso costituisce infatti l'occasione (almeno nelle intenzioni del legislatore) per attuare una riforma della pubblica amministrazione che valorizzi l'efficienza della spesa pubblica e penalizzi un comportamento scarsamente produttivo ed efficiente. Tanto che si potrebbe avere l'impressione che il principio-guida della legge sia proprio la riforma amministrativa piuttosto che la valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

In secondo luogo: come si reperiscono i fondi per finanziare le spese definite essenziali (o fondamentali)? Per quanto riguarda quelle tra tali spese che spettano alla competenza delle regioni, la legge individua quattro «capitoli» potenziali cui attingere: in primo luogo il gettito di tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali (in sostanza, dei tributi previsti dallo stato e trasferiti alle regioni); secondariamente, un'addizionale regionale sull'Irpef; in terzo luogo una compartecipazione all'Iva; infine quote specifiche del fondo perequativo. Come si è detto, per tali spese le risorse del fondo perequativo devono finanziare integralmente la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla loro copertura «e il gettito regionale dei tributi a esse dedicati».

Le altre spese, invece, ovvero quelle «non essenziali» e che non saranno soggette a standardizzazione, potranno essere finanziate o con il gettito dei tributi derivanti da addizionali regionali su tributi statali ovvero con ulteriori

quote del fondo perequativo. Ma circa tali spese, come si è detto, non è assicurato né deve essere garantito il finanziamento integrale: l'unica indicazione offerta dalla legge in prospettiva egualitaristica consiste nel fatto che la perequazione deve ridurre «le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante».

Né le prime né le seconde potranno dunque essere finanziate con la terza tipologia di tributi regionali previsti dalla legge, ovvero i «tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale»: tributi tra i quali dovranno essere privilegiati quelli che rispettano il principio del beneficio (cioè della correlazione fra la prestazione offerta e la controprestazione cioè il prelievo richiesto) e che verosimilmente saranno collegati all'uso del territorio e alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, tenendo conto anche dei ristretti margini di manovra lasciati ai legislatori regionali dal divieto di doppia imposizione. In ogni caso tali entrate, come detto, dovranno essere destinate a finanziare altri servizi, non quelli sin qui indicati.

Quali considerazioni da questa «rivoluzione» in ordine alla tutela dei diritti dei cittadini?

In primo luogo, sarà accentuata la distinzione, e la relativa copertura in termini di garanzia, tra livelli essenziali e livelli «ulteriori». Sui primi la prospettiva sembra essere di garanzia piena e uniforme sul territorio nazionale; sui secondi potrebbe registrarsi una differenziazione tra territori, sebbene la previsione del fondo perequativo abbia lo scopo di tendere a limitare le maggiori, potenziali discriminazioni in tal senso.

Per questa ragione diviene centrale la definizione di quali siano i «livelli essenziali», che costituiranno la soglia reale di quanto a ciascuno sarà effettivamente garantito. Tale definizione, occorre ricordare, spetta al legislatore e da questi potrà essere variata nel tempo (in meglio, ma anche in peggio, com'è ovvio) né si potrà chiedere alla Corte costituzionale di sindacare nel merito scelte che spesso riguardano soluzioni di tipo tecnico o professionale.

A ciò si aggiunga un problema non secondario: se la quantificazione del fabbisogno *standard* è relativamente semplice in ambito sanitario, assai più complessa è in ambito sociale e sociosanitario. E infatti occorre ricordare che il calcolo del fabbisogno *standard* è frutto di una moltiplicazione i cui fattori sono costituiti da un lato dal numero di prestazioni necessarie per garantire il livello essenziale, dall'altro dal costo *standard* di ciascuna prestazione. È del tutto evidente come, negli ambiti richiamati, non sia per nulla facile determinare tali fattori in termini quantitativi (ad esempio: quante visite domiciliari dell'assistenza sociale? quanti minuti? quale costo al minuto? ecc.), se ad esempio vi è incertezza anche sulla denominazione delle prestazioni e sulle modalità di erogazione (figuriamoci sui relativi costi). Cercare di

armonizzare tutte le prestazioni, presupponendo che il diritto all'assistenza possa essere garantito con le medesime prestazioni standardizzate a livello nazionale (e che esse possano poi garantire ugualmente il diritto in ciascuna parte del territorio) mi pare un'operazione assai complessa e dagli esiti incerti. Con ciò non voglio essere pessimista, ben comprendendo e condividendo le ragioni di efficienza che hanno portato alla soluzione indicata dalla legge: e tuttavia non si possono sottacere anche le ragioni che inducono a seguire con estrema attenzione l'implementazione di questi profili che, come detto, potranno avere conseguenze assai rilevanti sulla tutela dei diritti delle persone. A ciò si aggiunga che, ancor oggi, la maggior parte delle funzioni in materia sociale è di competenza degli enti locali (e comunali in specie) e le stesse vengono classificate e ritenute alla stregua di funzioni fondamentali: su di esse potrà verificarsi una qualche sovrapposizione tra il ruolo dello stato e quello delle regioni, dato che ogni regione non vorrà rinunciare a dettare regole valide per tutto il proprio territorio quando non anche - come già alcune hanno fatto - a dettare livelli essenziali regionali che integrino quelli nazionali.

In sostanza, come spesso avviene, la legislazione detta alcune linee di orientamento, ma la tutela dei diritti delle persone si deve misurare sul piano della sua effettiva e concreta applicazione. In tal senso deve segnalarsi un aspetto non particolarmente rassicurante della normativa in questione: essa contiene infatti molte previsioni particolarmente vaghe e generiche, con numerosi rinvii ad atti sublegislativi del governo, anche su aspetti non secondari della materia. Sarà dunque soltanto all'esito di tale processo normativo che potranno trarsi bilanci: peraltro comunque non definitivi, perché sarà poi la concreta attuazione, come si è detto, a consentire una valutazione complessiva del processo riformatore in atto.

Emanuele Rossi