



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

**L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, Marsilio tempi, 2013, pp. 205.**

Questo libro descrive in modo dettagliato l'impianto del federalismo fiscale italiano evidenziando i pregi e le difficoltà della riforma federalista dalle origini ad oggi. L'Autore procede *in primis* con un'attenta analisi delle riforme costituzionali che hanno contribuito a definire l'attuale assetto federalista italiano: la riforma Bassanini, il successivo fallimento politico della bicamerale D'Alema, la *devolution* (approvata con pochi voti di scarto ma poi bocciata dagli italiani in un referendum confermativo), la riforma del Titolo V della Costituzione e, infine, la riforma del federalismo fiscale.

Quanto a quest'ultima, nella XVI legislatura (2008-2013) è stata finalmente approvata la riforma del federalismo fiscale, dando attuazione all'art. 119 della Costituzione, rimasto congelato per quasi dieci anni. Ciò è avvenuto grazie alla legge di delega n.42 del 2009 cui sono seguiti nove decreti legislativi approvati con un larghissimo e trasversale consenso (tranne uno, quello sul fisco municipale) da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. I nove decreti attuati sono nell'ordine: federalismo demaniale; ordinamento transitorio di Roma capitale; determinazione dei costi e fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province; federalismo fiscale municipale; autonomia di entrata di regioni a statuto ordinario e province nonché determinazione di costi e fabbisogni standard nel settore sanitario; risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici; armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi; meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni; ulteriori disposizioni in materia di Roma capitale.

Grazie a questi decreti è stato innescato un importante processo di ristrutturazione della spesa pubblica italiana, attraverso il superamento del criterio della spesa storica, incentrato sulla formula "più spendi più prendi" (che finanziava servizi e inefficienza), a favore di un criterio più responsabilizzante che è quello dei costi e fabbisogni standard (che finanzia solo i servizi). La storia dei tentativi di andare oltre il criterio della spesa storica è costellata di fallimenti, dovuti principalmente al fatto che si è sempre cercato di raggiungere una standardizzazione della spesa attraverso formule desunte dalla procedura econometria, sempre troppo rigide o troppo ampie e comunque non in grado di considerare il complesso sistema di *governance* nel settore.

Per evitare questi paradossi si è scelto di applicare al federalismo fiscale la metodologia elaborata con successo negli studi di settore. Di qui l'affidamento, con il D.lgs n. 216/2010, del processo di standardizzazione a SOSE in collaborazione con IFEL in qualità di partner scientifico. L'esistenza di un elevatissimo numero di variabili da considerare ha reso necessaria l'adozione di un metodo che si basa sulla preparazione di questionari, con cui vengono raccolti i dati contabili e strutturali del settore; la scelta della metodologia di stima econometrico-statistica più appropriata; la validazione dei risultati.

Il fabbisogno standard viene determinato con riferimento a ciascuna delle funzioni dei comuni e delle province che la legge statale qualifica come fondamentali sottolineando come eventuali economie

realizzate dall'ente locale (che avesse una spesa effettiva inferiore rispetto al fabbisogno standard), siano acquisite al bilancio dell'ente stesso, che viene quindi premiato per la sua efficienza. Nel complesso la standardizzazione riguarderà un insieme di funzioni che raggiunge circa l'80% dei bilanci degli enti locali. Ogni passaggio si svolgerà con un processo di gradualità che garantirà l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo: quando nel 2013 verranno applicati i primi fabbisogni standard, il finanziamento di ogni comune non sarà da subito portato interamente a quel livello, la spesa storica continuerà ad incidere ancora per due terzi nel 2013, per un terzo nel 2014, per essere definitivamente superata nel 2015. I fabbisogni standard, inoltre, si raccordano alla perequazione e quindi anche all'attuazione del principio di eguaglianza: anche un comune molto povero (cioè con bassa capacità fiscale) deve ricevere le risorse necessarie a garantire le funzioni fondamentali, calcolate secondo i fabbisogni standard. I comuni, inoltre, dovranno pubblicare sui propri siti i fabbisogni standard, che metteranno in evidenza per le funzioni fondamentali la spesa efficiente e la spesa storica. Si stabilisce così una possibilità effettiva da parte dell'elettore di monitorare la spesa. Lo stesso vale per le regioni per le quali è previsto un finanziamento integrale delle spese essenziali, cioè delle spese necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni, che andranno calcolate con il criterio dei costi standard da associare ai Lep.

Nel complesso l'Autore sottolinea come si tratti di una riforma che mira a centrare un duplice obiettivo: quello del rigore di bilancio, oggi richiesto dall'appartenenza comunitaria e domani ancora più necessario, in vista del Fiscal compact europeo; quello della realizzazione di un federalismo più razionale. Ne deriva che mentre prima veniva usata la spesa per ottenere consenso, con il nuovo sistema l'efficienza diventerà il modo per non perderlo. I bilanci delle regioni e degli enti locali, infatti, sono destinati a essere armonizzati e pubblicati su internet, diventando valutabili da chiunque. I costi e i fabbisogni standard, invece, potranno permettere di distinguere quanto occorre per i servizi e quanto alimenta sprechi, clientele e persino mafie con il fine di avviare una dinamica che conduca dalla spesa irresponsabile della finanza derivata a quella responsabile del federalismo fiscale.

Particolare attenzione l'Autore pone al caso IMU e alla *spending review*. Quanto all'IMU è stata anticipata con il decreto "salva Italia" che ha modificato l'imposta originariamente prevista dal decreto sul federalismo fiscale demaniale e destinata ad entrare in vigore a partire dal 2014 assieme all'imposta municipale secondaria. Ciò è avvenuto vista la necessità del governo Monti di rimettere in sesto in poco tempo i conti pubblici con una manovra straordinaria. Tanto che la nuova Imu ha pesato più del doppio rispetto alla vecchia Ici e non ha portato nessun miglioramento nei servizi municipali in quanto il maggior gettito è stato incassato dallo Stato. Quanto alla *spending review*, se per un verso si tratta di un processo che si giustifica pienamente in quei momenti di crisi in cui convergono aumento delle imposte e livelli di spesa non più sostenibili, per altro verso dovrebbe seguire criteri guida funzionali a ridurre gli sprechi e non a colpire chi, virtuoso, i sacrifici li ha già fatti.

Al riguardo la via di uscita obbligata è quella offerta dal processo di attuazione del federalismo fiscale, dove i fabbisogni standard sono giunti ai primi traguardi (polizia locale e amministrazione generale). Quest'ultimi, infatti, identificando le spese di ciascun ente giustificate sulla base delle proprie caratteristiche strutturali (popolazione, territorio, presenza di campi nomadi, numero di scuole, di zone ZTL ecc..) offrono un metodo fondamentale per calibrare la riduzione della spesa sugli sprechi e non sui servizi. Con i fabbisogni standard, inoltre, diventa possibile quantificare i Lep (livelli essenziali delle prestazioni) la cui definizione rappresenta un altro passaggio fondamentale per definire ad esempio quanti asili nido o residenze per anziani occorrono per un determinato numero di abitanti e il relativo costo standard.

Questo vale soprattutto per il sistema sanitario italiano. Come evidenzia l'Autore gli andamenti della spesa sanitaria degli ultimi vent'anni mostrano una crescita molto forte. Ciò mal si concilia con gli impegni assunti un sede comunitaria, tra cui l'inserimento in Costituzione del pareggio di bilancio, il ripianamento progressivo del debito pubblico e il nuovo rigore (*Fiscal compact*) tanto da rendere necessaria una svolta anche nelle politiche della salute. Secondo la Corte dei Conti, infatti, l'indebitamento complessivo degli enti del Servizio sanitario nazionale si aggira, a tutto il 2010, intorno alla cifra di 53 miliardi di euro. Naturalmente accanto alle cattive gestioni in alcune regioni non

mancono anche realtà eccellenti come Veneto e Basilicata. Tanto che la situazione della sanità italiana, nel complesso, è tutt'altro che malvagia in quanto siamo secondi al mondo per qualità (l'aspettativa di vita da noi è più alta che in Germania) e undicesimi per la spesa, inferiore non solo rispetto a quella degli USA (di circa il 50%) ma anche a quella dei principali paesi europei.

Dai dati, tuttavia, emerge come clamorose siano le inefficienze nella sanità per otto regioni sottoposte a piani di rientro (di queste cinque sono commissariate). Al riguardo il federalismo fiscale imposta una revisione del quadro attuale: i costi standard mantengono un alto livello di solidarietà, perché a tutte le regioni è garantito un finanziamento pari almeno a quello con cui una realtà come la Lombardia realizza un servizio sanitario di eccellente qualità. Vengono però nel contempo certificati come tali gli enormi sprechi che oggi si annidano in alcuni sistemi regionali e i cittadini potranno giudicare se la differenza tra spesa effettiva della regione e quella standard è dovuta a sprechi o, viceversa, a un servizio di qualità eccezionale. Le inefficienze delle sanità regionali, dunque, non saranno più coperte, come accadeva in passato, dai ripiani statali.

Il meccanismo di determinazione dei costi standard nel settore sanitario è previsto nel D.lgs. n. 68/2011 e si fonda sull'identificazione di cinque regioni in sostanziale equilibrio economico tra cui ne verranno scelte dalla conferenza Stato-regioni tre che faranno da *benchmark* per le altre, determinandone il livello di finanziamento su parametri analoghi. In sintesi la pesa delle regioni virtuose diventerà il parametro per tutte le altre.

Quello della sanità non è l'unico ambito in cui si registrano sprechi tanto che l'Autore riporta una serie di esempi di settori in cui si registrano importanti dispendi che richiedono una discussione seria per iniziare a ragionare su processi di ristrutturazione efficaci. Ad esempio la spesa per il personale tra Stato e regioni (caratterizzata da forti sprechi legati all'imponente processo di decentramento delle funzioni legislative e amministrative, avviato nel 1998 con la riforma Bassanini e proseguito nel 2001 con quella costituzionale del Titolo V, che ha fatto registrare un aumento dei funzionari statali. Inoltre in Italia le differenze geografiche sulla spesa per il personale sono impressionanti, perché nel Mezzogiorno il settore pubblico è stato, e continua ad essere, utilizzato come ammortizzatore sociale, andando impropriamente a compensare le carenze di offerta occupazionale. La Sicilia da sola spende quanto tutte le regioni ordinarie messe insieme: per il personale la cifra del 2010 era di 1,7 miliardi contro i 201 milioni della Lombardia e i 150 milioni del Veneto); le spese conseguenti all'esplosione della burocrazia locale (dovuta alla riforma del Titolo V e all'imponente decentramento di competenze che ha fatto registrare, portando ad una moltiplicazione dei costi dovuta ad una moltiplicazione degli strumenti, degli adempimenti, dei moduli, dei piani, delle procedure. Semplificazione, burocrazia zero, abbattimento degli oneri e dei piani: queste dovrebbero diventare le parole d'ordine del nuovo federalismo italiano); gli sprechi nel settore della previdenza sociale (è il settore delle prestazioni sociali che merita un attento approfondimento. Le prestazioni erogate sono passate dal numero di 1.832.885 del 2003 a quello di 2.745.141 nel 2010. Aumento dovuto al decentramento della competenza a certificare l'esistenza dei requisiti che ha causato la nascita di certificazioni allegre fino a far scoprire interi quartieri di falsi invalidi in alcune città. La lotta ai falsi invalidi ha portato a risultati eclatanti: in provincia di Sassari le pensioni da cancellare sono risultate il 76%, a Roma il 26%, a Milano appena il 3%. In questi ambiti è stato fatto tanto ma resta ancora da fare soprattutto con interventi strutturali in considerazione del mutato contesto evitando sovrapposizioni tra i livelli istituzionali); gli sprechi dei consigli regionali; il dissesto di alcuni comuni italiani che versano in situazioni disastrose; infine la lotta all'evasione fiscale rispetto alla quale una svolta decisiva potrebbe produrla il federalismo fiscale che ha già introdotto premi per i comuni che supportano la lotta all'evasione. In base alla normativa oggi in vigore, infatti, i comuni hanno diritto al 100% del maggior gettito delle imposte statali prodotto grazie alle loro segnalazioni. Per renderli operativi ai comuni è stato fornito accesso ai dati dell'anagrafe tributaria relativi alle locazioni e agli immobili del proprio territorio, ai soggetti che vi esercitano un'attività di lavoro autonomo o d'impresa, nonché ai dati dei consumi di gas, acqua ed energia, dai quali può emergere facilmente se un immobile è abitato o meno. Analoga compartecipazione è stata estesa anche a regioni e province, con la possibilità di stipulare nuove specifiche convenzioni con l'Agenzia delle entrate.

Inoltre il decreto n. 149/2011, sui meccanismi premiali e sanzionatori, vorrebbe porre fine a queste prassi e segnare una svolta in nome del principio di responsabilità attraverso il c.d. “fallimento politico per quegli amministratori regionali o locali responsabili del dissesto di un comune o di una regione”. In questi casi il decreto prevede che scatta per quest’ultimi l’ineleggibilità per dieci anni alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, provinciali, regionali del Parlamento e del Parlamento europeo.

Tuttavia, mentre sul lato della spesa i decreti legislativi porteranno a una svolta importante nella nostra storia, sul lato delle entrate territoriali il punto di arrivo non appare propriamente felice: già la legge delega effettua scelte impositive che si sarebbero potute lasciare all’autonoma decisione delle regioni e con il passaggio ai decreti legislativi questo atteggiamento si è amplificato. In altri termini, lo spazio per effettivi tributi propri degli enti regionali viene limitato a quelle pochissime basi imponibili libere dalle imposte statali mentre per comuni e province la fiscalità locale viene collocata su un doppio binario: da una parte i tributi di derivazione statale, che costituiranno la fonte prevalente della finanza locale, dall’altra quelli di derivazione regionale.

In conclusione l’Autore invita a non abbandonare a metà del guado il percorso intrapreso e ad andare avanti attraverso provvedimenti necessari per correggere le gravi anomalie del federalismo all’italiana che i fatti palesano. Come? L’Autore propone tre elementi che potrebbero raddrizzare l’albero storto: 1) Un coordinamento efficace del sistema proseguendo nel percorso di determinazione dei costi e fabbisogni standard già avviato e garantendo una perequazione effettiva basata sui costi/fabbisogni standard per le funzioni essenziali che si ricollegano a diritti sociali e civili e sulla capacità fiscale per le altre; una rivisitazione dell’impianto del sistema fiscale territoriale; l’apertura di una fase di revisione costituzionale e in particolare della Parte seconda della Costituzione per introdurre un Senato federale, un decentramento legislativo equilibrato e funzionale allo sviluppo, la soluzione della contrapposizione tra regionalismo e municipalismo, la revisione della misura della specialità.

In altri termini l’Autore auspica un rilancio del processo di riforma che possa restituire un sistema delle autonomie in grado di valorizzare, come nessun centralismo potrebbe fare, quelle risorse di cui ancora oggi sono ricchi i nostri territori.

Andrea Luciani