

INTRODUZIONE

di *Enzo Ghigo* *

L'occasione di questo convegno permette di fare il punto su alcune questioni generali che interessano il processo di federalismo italiano e che non possono, come purtroppo molto spesso accade, essere ridotte a slogan retorici o banalizzate come se interessassero solo la parte regionale senza riguardare l'intero Paese.

Da un corretto sviluppo del processo di federalismo dipende, invece, la stessa competitività del nostro Paese.

La competizione in un'economia globale tende, infatti, a porsi ormai come competizione tra sistemi regionali, dove le decisioni di insediamento e investimento delle imprese dipendono sempre più da specifiche rendite di localizzazione. I soggetti che operano all'interno del circuito economico cercano zone caratterizzate da condizioni che ne favoriscano lo sviluppo: agilità burocratica, flessibilità dei fattori della produzione, equilibrio tra gli stessi, possibilità di cooperazione tra imprese. Da questo punto di vista, la creazione e la gestione di simili condizioni è più facilmente realizzabile a livelli sub-nazionali piuttosto che nazionali. I livelli regionali e locali di governo possono favorire, in particolare, adeguati 'servizi reali' alle imprese: dalla formazione professionale, manageriale e imprenditoriale, alla 'infrastrutturazione' del territorio, alle reti di approvvigionamento (idrico, energetico, ecc.), ai sistemi integrati di trasporto e di comunicazione, al cablaggio e all'informizzazione, ai servizi di disinquinamento.

In questo processo del nostro Paese verso il federalismo, la partita del federalismo fiscale non può quindi essere più procrastinata. Vorrei però essere chiaro: sono consapevole che dicendo questo non indico un paradiso dietro l'angolo, o una soluzione immediata per tutti i mali da

* Presidente della Regione Piemonte. Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni italiane. Presidente dell'Osservatorio sulla Riforma amministrativa della Regione Piemonte.

realizzare attraverso una veloce attuazione dell'art. 119 Cost.. Il discorso è diverso: si tratta di iniziare a considerare seriamente la nuova autonomia finanziaria regionale e locale prevista con la riforma del Titolo V e altrettanto seriamente avviare un processo che potrà e dovrà essere lungo e ponderato, fatto di passaggi gradualisti e sostenibili. Si dovrà trattare però di un percorso preciso, che consenta alle Regioni, in un quadro di solidarietà e di responsabilizzazione, la disponibilità delle risorse necessarie a governare quel federalismo legislativo che ormai è scritto nella Costituzione e che disciplina non solo il rapporto tra Stato e Regioni, ma anche e soprattutto quello tra le istituzioni, i cittadini e le imprese.

Da questo punto di vista, credo che una delle priorità sia innanzitutto quella di pervenire al definitivo superamento del modello disciplinato dal d.lgs. n. 56 del 2000, che da diverse angolazioni si è dimostrato fallimentare.

Non nego che il d.lgs. n. 56 del 2000 abbia consentito una evoluzione rispetto al modello di finanza derivata precedente, ma mi sembra opportuno precisare che il d.lgs. n. 56 del 2000, soprattutto nella sua applicazione pratica, si è mostrato portatore di più difficoltà di quante ne abbia effettivamente risolte.

Gli obiettivi principali dell'ambizioso provvedimento varato con il d.lgs. n. 56 del 2000 erano, da una parte, il superamento della dipendenza dei bilanci degli enti di governo intermedi e locali dalle risorse del bilancio statale e, dall'altra, la costruzione di un sistema di trasferimenti perequativi chiaro e condiviso.

Alla resa dei conti i risultati sono stati decisamente inferiori alle aspettative.

Se quelle erano le intenzioni, la realtà è andata da un'altra parte.

Per quanto concerne il primo obiettivo, infatti, non è stato garantito quell'automatismo nella ripartizione delle risorse fra centro e periferia che, nelle intenzioni degli estensori del decreto, avrebbe dovuto esaltare l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali mediante la certezza di disponibilità finanziarie adeguate rispetto alle necessità di spesa.

Soprattutto non si è trovata un'adeguata soluzione alle problematiche connesse alla sistematica sottostima dei fabbisogni sanitari regionali, con la permanente necessità di ricorrere a forme di ripiano *ex post*.

Tutto ciò, unitamente ai forti ritardi nelle erogazioni effettive da

parte dello Stato, ha causato alle Regioni notevoli difficoltà operative, specialmente per quanto concerne la gestione di cassa.

Questi ritardi sono in gran parte imputabili anche al complesso meccanismo predisposto dal d.lgs. n. 56 del 2000, strutturato in diversi passaggi che coinvolgono molteplici livelli istituzionali — intesa fra Stato e Regioni sui meccanismi di riparto, successiva delibera del CIPE, approvazione del d.P.C.M. di determinazione dell'aliquota di compartecipazione e di effettivo riparto delle risorse.

Riguardo ai meccanismi perequativi, poi, il d.lgs. n. 56 del 2000 ha introdotto un modello che è stato giustamente definito come "ibrido": esso, infatti, pur mantenendo una connotazione essenzialmente verticale (in quanto imperniato sul ruolo dello Stato come gestore principale del Fondo perequativo nazionale) presenta anche una connotazione parzialmente orizzontale, rendendo evidente la distinzione fra Regioni contribuenti nette e Regioni beneficiarie nette.

In tal modo, lungi dall'individuare un'efficace soluzione di compromesso, si sono cumulati i difetti principali dei due modelli estremi della perequazione verticale e della perequazione orizzontale, ovvero i rischi, nel primo caso, di ingerenze dello Stato nei confronti della finanza regionale e locale e, nel secondo, di conflitti distributivi fra enti ricchi ed enti poveri.

Rischi che si sono puntualmente tradotti in concrete difficoltà operative, anche a causa degli stessi meccanismi perequativi del d.lgs. n. 56 del 2000. Questi, infatti, sono stati fondati (sia pure parzialmente) sul riequilibrio delle capacità fiscali (e questa è una scelta condivisibile), ma sono stati imperniati su tributi distribuiti in modo fortemente disomogeneo sul territorio nazionale come l'Irap e l'Irpef.

Proprio questa disomogeneità nella distribuzione ha indotto ulteriori forti disuguaglianze territoriali, attenuando fortemente il carattere solidale del nostro federalismo fiscale, senza d'altra parte essere in grado di stimolare maggior efficienza nella gestione del denaro pubblico.

Questo credo che sia il vizio di fondo più macroscopico del d.lgs. n. 56 del 2000. Un vizio che nella progressiva attuazione del decreto si sta dimostrando sempre più evidente, fino a coalizzare un diffuso malcontento regionale, di carattere politicamente trasversale.

Sarebbe stato sufficiente scegliere tributi distribuiti in modo maggiormente omogeneo per evitare quest'effetto perverso.

È chiaro poi che il quadro è complicato da altre lacune, come ad esempio la mancanza, nel nostro ordinamento, di un organo in grado di funzionare come una vera camera territoriale (si pensi al *Bundesrat* te-

desco) diretta a garantire la compensazione finanziaria fra i differenti livelli di governo.

La mancanza di una sede privilegiata di confronto e di negoziazione interistituzionale in materia finanziaria non ha, infatti, consentito di pervenire alla definizione di criteri di riparto in grado di compensare il minor effetto perequativo delle fonti di finanziamento previste dal d.lgs. n. 56 del 2000 rispetto al sistema di trasferimenti erariali precedentemente in essere, con conseguente forte penalizzazione per le Regioni più povere (e specialmente per quelle del Centro-Sud).

Ferma restando la necessità di riformare l'impianto complessivo del decreto sul federalismo fiscale, nelle more dell'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione ed in attesa che l'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale completi i suoi lavori, è di estrema urgenza, allo scopo di evitare ulteriori scompensi alla finanza delle Regioni, un intervento correttivo immediato nei confronti dei meccanismi di determinazione della compartecipazione regionale all'Iva, dell'aliquota dell'addizionale regionale Irpef e della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine, come dettagliatamente indicato dal Documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome del 1° luglio u.s. (cui rinvio).

L'attuazione, dal punto di vista finanziario, dell'art. 119 della Costituzione costituisce quindi un'occasione unica per implementare, nel nostro ordinamento, un modello di federalismo fiscale più efficiente e funzionale e, allo stesso tempo, più in linea con i consolidati valori della solidarietà interregionale e dell'efficienza rispetto a quello introdotto dal d.lgs. n. 56 del 2000.

In questa prospettiva, l'enunciazione di un complesso di principi chiari e condivisi finalizzati al coordinamento del sistema finanziario potrebbe consentire di accelerare il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, accrescendone l'efficienza e la capacità di stimolare la crescita dell'economia e del benessere, come recentemente auspicato anche da autorevoli esponenti del mondo imprenditoriale.

D'altra parte, la progressiva attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione costituisce una *condicio sine qua non* anche per il buon esito del progetto di riforma costituzionale attualmente *in itinere*. I due processi riformatori, quello costituzionale e quello ordinario di attuazione e di riforma del federalismo fiscale possono (o meglio debbono) procedere in parallelo, senza che il primo possa ritardare od ostacolare il secondo.

Peraltro, il completamento, sul versante finanziario, del *federalizing process* italiano pare in perfetta sintonia con le esperienze giuridiche dei principali Paesi industrializzati (europei, ma non solo), tutte volte a valorizzare l'autonoma gestione delle risorse economiche da parte delle realtà locali, pur in un quadro condiviso di principi di matrice statale. Nella medesima prospettiva, la compiuta definizione del sistema di federalismo fiscale può garantire un più efficace concorso da parte di tutti i livelli istituzionali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti a livello comunitario.

Per tutte queste ragioni (e per altre che, per motivi di tempo, non è possibile richiamare in questa sede), l'esigenza primaria dovrebbe essere quella di dotare l'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale di una piattaforma politica condivisa da tutti i livelli di governo, tale da costituire un'ideale base di partenza per la definizione delle opportune soluzioni tecniche. Per questo, pare urgente l'approvazione, da parte della Conferenza Unificata, dell'Accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, eventualmente partendo dalla bozza elaborata e già approvata da Regioni ed Enti locali e presentata fin dal mese di luglio 2003.

Naturalmente, l'attuazione del federalismo fiscale costituisce una questione di estrema complessità.

Sarebbe, pertanto, vano cercare di riassumere in poche battute tutte le relative problematiche; in questa sede sarà sufficiente un breve cenno alle questioni che paiono più rilevanti e alle possibili soluzioni di carattere operativo ed ordinamentale.

Per la sua urgenza, mi soffermerò quindi in particolare sulla (necessaria) revisione della normativa relativa al c.d. Patto di stabilità interno.

Il Patto di stabilità interno nasce come strumento volto a garantire il concorso di tutti i livelli di governo al perseguimento degli obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche nazionali imposti dal Trattato di Maastricht e dal Patto europeo di stabilità e crescita. Proprio questa finalità consentiva (e dovrebbe consentire tuttora) di giustificare il suo carattere parzialmente lesivo dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, come affermato dalla stessa Corte Costituzionale (soprattutto nella sentenza 507/2000).

Nel corso degli anni, tuttavia, il Patto si è progressivamente allontanato da tale obiettivo, spesso configurandosi come un'indebita ingerenza statale nella sfera di autonomia locale, nel frattempo progressiva-

mente (e paradossalmente) ampliata da contestuali riforme di carattere strutturale (a partire dalle c.d. riforme Bassanini fino alla già richiamata riforma del Titolo V).

In particolare, si è registrata, da un lato, una sempre minore aderenza fra i saldi-obiettivo assunti a parametro di riferimento dal Patto e quelli rilevanti in sede comunitaria, e, dall'altro, una sempre più scarsa congruenza degli strumenti predisposti rispetto agli obiettivi di risanamento dei conti pubblici e alle diverse realtà presenti sul territorio nazionale.

Ciò è stato parzialmente riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 36/2004, che, chiamata in causa dalle Regioni e pur astenendosi dal dichiarare l'incostituzionalità della normativa statale sul punto, ha lanciato un preciso monito al legislatore statale, invitandolo alla revisione del Patto in modo da renderlo, ad un tempo, più stringente e più rispettoso dell'autonomia.

Questo obiettivo potrebbe essere realizzato in vari modi, ma una soluzione praticabile potrebbe essere quella di estendere anche alle Regioni ordinarie il modello attualmente in essere per le Regioni speciali. Oppure quella di assegnare a ciascun sistema regionale (in quanto comprensivo anche degli Enti locali compresi nel relativo territorio) un obiettivo concordato alla luce delle diverse caratteristiche strutturali delle varie realtà, affidandone poi la gestione agli organi regionali, in collaborazione con quelli degli Enti locali (soprattutto valorizzando il ruolo degli istituendi Consigli delle autonomie locali). Oppure si potrebbero prevedere meccanismi premiali, evitando quindi di fare, come spesso è accaduto, di "tutta l'erba un fascio", con meccanismi che di fatto hanno invece penalizzato proprio le Regioni più virtuose.

Queste modalità potrebbero consentire di risolvere efficacemente il *trade off* fra ragioni dell'autonomia e responsabilità dello Stato di fronte agli organi comunitari per la tenuta dei conti pubblici, superando le rigidità implicite nell'assegnazione dei medesimi obiettivi ad enti profondamente diversi per caratteristiche del proprio tessuto socio-economico e valorizzando il ruolo delle Regioni quali organi di raccordo fra lo Stato e gli Enti locali e di governo dei rispettivi territori.

A questo riguardo merita sicuramente di essere considerata la questione sulle norme relative all'indebitamento (la c.d. *golden rule*).

In tale ambito è estremamente urgente garantire il tempestivo ripristino dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali, individuando una soluzione derogatoria di carattere transitorio che, in attesa della futura revisione organica del federalismo fiscale italiano, consenta agli enti

Introduzioni

7

medesimi di finanziare mediante ricorso al mercato dei capitali le spese già giuridicamente impegnate, le spese di investimento relative a programmi regionali di spesa a carattere pluriennale in corso di esecuzione, nonché le spese relative a cofinanziamenti di programmi comunitari e di accordi di programma quadro ovvero a cofinanziamenti regionali già previsti da leggi statali e/o da accordi Stato-Regioni.

Anche in tal caso, rinvio alla proposta formulata dalle Regioni e tradotta in una bozza di articolato nell'ambito del già citato Documento approvato lo scorso 1° luglio dalla Conferenza dei Presidenti.

Un breve cenno, prima di concludere, al tema (molto attuale) dell'autonomia tributaria da riconoscere alle Regioni (e, in misura minore, anche agli Enti locali). In proposito, non sembra plausibile prospettare soluzioni di particolare favore per le ragioni delle autonomie, specie a fronte della recente giurisprudenza (forse troppo rigorosa) della Corte Costituzionale (sentenze n. 296/2003 e n. 297/2003) sull'Irap e sulla tassa automobilistica. Inoltre, la scarsità delle basi imponibili libere e l'opportunità di una progressiva riduzione della pressione fiscale anche a livello locale rendono remota l'ipotesi di un massiccio ricorso ai tributi propri da parte delle Regioni. Oltretutto questo comporterebbe un'inaccettabile complicazione del sistema tributario nel suo complesso, con evidenti effetti dannosi per i contribuenti e per il sistema produttivo.

In questo senso, pare condivisibile l'orientamento, che sembra prevalere anche in seno all'Alta Commissione, volto ad incrementare il peso delle compartecipazioni (e, in particolare, di quella all'Iva, in quanto tributo distribuito in modo piuttosto omogeneo sul territorio nazionale).

Per valorizzare l'autonomia finanziaria degli enti di governo intermedi (e locali) occorre però garantire loro, in relazione ai tributi compartecipati, sufficienti margini di manovra della leva fiscale, senza ingessare le relative scelte di politica economica. Ciò significa non solo che non saranno più accettabili norme (come quelle sul c.d. blocco delle addizionali) volte a congelare tale autonomia, ma che essa dovrà essere in grado di esprimersi liberamente, consentendo alle Regioni ed agli Enti locali margini di manovra economica attraverso la leva fiscale.

In proposito, occorre sottolineare come, a fronte del carattere ormai residuale dei trasferimenti erariali, sarà sempre più stretto il raccordo fra la dinamica del PIL (e, più in generale, degli indicatori di crescita economica) e quella delle entrate di pertinenza dei livelli di governo intermedi e locali.

Anche in questa prospettiva, pertanto, occorre garantire alle auto-

nomie efficaci poteri volti a reperire le risorse necessarie a coprire le rispettive esigenze finanziarie.

Un ultimo dato: dal federalismo spagnolo emerge che se le Comunità non fossero intervenute sui tributi loro attribuiti, negli anni 1997-1998 il gettito Irpef sarebbe aumentato del 13,38%, mentre l'aumento effettivo è stato stimato in 10,62%. Dunque, complessivamente le Comunità hanno utilizzato i propri poteri normativi sull'Irpef, e in particolare la facoltà loro concessa di prevedere agevolazioni e deduzioni, per diminuire la pressione fiscale.

Un esempio importante che vale a chiarire come il federalismo fiscale, nel medio periodo, possa anche diventare un fattore di contenimento della pressione fiscale.

IL FEDE
DALLE I
ALLE IV

di Giuseppe

SOMMARIO:

Una r
gazio
lazio
rietà.

1. La vi

Il fed
probabile p
riale dei p
di governo
di governo
con riperc
l'immagina
mento dell
o con com
come nel p
torio, sono
perequazio
tevoli ma r
concetto di
nscato il c
conflitto ge
"ricchi e p

* Pres
nerali della fi