

La legge delega sul Federalismo fiscale

di Annamaria Poggi



Joan Miró (1893-1983)

Tutte le illustrazioni di questa pubblicazione sono dipinti di Joan Miró

Presentazione a cura dell'ADi

Siamo sinceramente grati ad Annamaria Poggi per averci fornito un testo chiaro che ci consente di addentrarci agevolmente in una materia ostica come il federalismo fiscale. Si tratta, come noto, di un passaggio ineludibile verso quella decentralizzazione dei poteri dallo Stato alle Regioni, che continua da otto anni ad essere elusa.

Pur nella soddisfazione di questo importante traguardo, Poggi esprime, a ragion veduta, molti dubbi sulla possibilità che la legge delega 5 maggio 2009 n.42, trovi attuazione in tempi brevi:

“I tempi saranno lunghi, presumibilmente, data la complessità del testo, assai lunghi. Alcuni hanno stimato che si perverrà ad attuazione completa nel 2016 (!); altri in cinque anni.”

E altre perplessità Poggi manifesta rispetto ai contenuti, rilevando che il sistema si presenta, al momento, penalizzante per le Regioni più virtuose :

“la perequazione prevale sulla competizione e, dunque, rischia di lasciare le cose come sono, mutando solo il soggetto che si dovrà far carico della perequazione (ora lo Stato in futuro le Regioni).”



Maggiore ottimismo manifesta invece verso la decentralizzazione dell'istruzione, nei confronti della quale è peraltro direttamente coinvolta, svolgendo con grande competenza il compito di coordinatrice del Tavolo tecnico, che cura la proposta d'Intesa tra Stato e Regioni per l'attuazione del Titolo V in materia di istruzione. L'Intesa dovrebbe concludersi tra brevissimo.

Vorremmo davvero condividere l'ottimismo di Annamaria Poggi sull'esito positivo dell'Intesa, dal momento che il federalismo scolastico è da sempre una nostra bandiera. Purtroppo ci rimangono parecchi dubbi.

E' noto che se non cesserà la dipendenza del personale scolastico dallo Stato, non vi sarà effettiva decentralizzazione dell'istruzione. Orbene, finora non abbiamo visto una proposta chiara che attribuisca alle Regioni la *dipendenza organica* del personale scolastico e alle Scuole quella *funzionale*.

A tutt'oggi tutti i testi resi noti, tra cui la proposta di Intesa del 2008, portano la dizione “// personale docente, dirigente e ATA resta alle dipendenze dello Stato”, il che significa che rimarrà “dipendente statale” e che conseguentemente il “datore di lavoro” continuerà ad essere lo Stato, anche se ciò confligge con il Titolo V.

La perseveranza su questo punto appare inossidabile e accomuna trasversalmente tutti gli attori: partiti, sindacati, ministeriali, personale scolastico (nonostante il trattamento che subisce). e le stesse Regioni.

Si tratta di una posizione che ha già recato gravi danni, in particolare all' *istruzione professionale*. La legge 40/2007 varata dal governo Prodi, mantenuta da questo Governo, ha omologato l'istruzione professionale all'istruzione tecnica, privandola della possibilità di erogare autonomamente qualifiche, costituzionalmente demandate alle Regioni. Così, mentre in tutti i Paesi (ultimo in ordine di tempo la Svezia), l'istruzione e la formazione professionale ricevono dai governi il massimo di attenzione come settore strategico dell'innovazione, il nostro Paese si è posto il solo obiettivo di mantenere l'istruzione professionale “statale”, arrampicandosi sugli specchi per ricercare, a questo punto, differenziazioni rispetto agli istituti tecnici (si veda [Istituti Professionali alla ricerca dell'identità perduta](#)).

Questo pasticciaccio non sarebbe avvenuto se, nel rispetto del Titolo V, la dipendenza di *tutto* il personale di *tutte* le scuole di ogni ordine e grado scolastico, fosse passata alle Regioni, senza deleterie divisioni dei docenti e dei dirigenti in statali e regionali, che giustamente nessuno vuole.

E ancora. E' del tutto evidente che finchè le Regioni non acquisiranno completa responsabilità del personale, il loro ruolo rimarrà, come finora si è verificato, di tipo rivendicazionistico sindacale rispetto al Governo centrale, ossia di tutela degli organici e di mantenimento sul territorio di una miriade di piccole scuole, peraltro in contrasto con tutte le norme sull'autonomia scolastica.

Vorremmo concludere dicendo che, nonostante le enormi resistenze che si verificano ovunque, noi nutriamo il massimo di fiducia nell'opera di Annamaria Poggi, sapendo che, da autorevole costituzionalista, farà di tutto per fare valere i principi sanciti dal Titolo V e liberare l'istruzione del nostro Paese da un anacronistico e letale centralismo.

Chi è Annamaria Poggi

Annamaria Poggi è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico e preside della facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi di Torino.

E' coordinatrice del Tavolo tecnico che cura la proposta d' *Intesa* tra Stato e Regioni per l'attuazione del Titolo V in materia di istruzione.

In questi giorni ha assunto la prestigiosa carica di Presidente della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo.



Autrice di numerosissimi saggi e articoli, ha curato, fra l'altro, due volumi sulle riforme costituzionali:

- C.E. Gallo, Annamaria Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Milano, Giuffrè, 2002 ;
- L.Costanzo, A.Poggi (a cura di), *Le regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, Maggioli, 2002.

Nel mese di maggio è uscita la sua ultima opera, scritta insieme a Vittorio Campione, nella collana della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo. Un libro di grande interesse e utilità, estremamente documentato, che affronta nello specifico il tema dei

livelli essenziali delle prestazioni:

- V. Campione e A. Poggi, *Sovranità Decentramento Regole*, 2009, Il Mulino

P.S. Abbiamo scelto di illustrare questo saggio sul federalismo fiscale con dipinti di Joan Miró, un pittore surrealista, per una vicenda surreale: la decentralizzazione dell'istruzione in Italia.

LA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE

Di Annamaria Poggi



Le due "gambe" del Titolo V

Va subito premesso, pur con le precisazioni che in seguito si faranno, che l'approvazione della **legge delega sul federalismo fiscale** ([legge n.42 del 5 maggio 2009](#)) costituisce un passaggio importante e decisivo per il nostro Paese e, in particolare, per la effettiva attuazione del Titolo V della Costituzione dopo la sua revisione del 2001.

I commentatori più attenti, infatti, avvertirono subito, all'indomani dell'approvazione della riforma costituzionale, che questa pur ispirata da significative innovazioni non avrebbe potuto decollare senza **due gambe**:

- l'attuazione dell'art. 119¹
- l'istituzione della Camera delle Regioni.

Prima gamba: la Camera delle Regioni

Per quanto concerne la Camera delle Regioni va solo osservato che **in tutti i sistemi** effettivamente **decentralizzati** il Parlamento si compone di **una Camera di rappresentanza di tutti i cittadini** e di una **Camera di rappresentanza degli enti territoriali**, secondo sensibilità e tradizioni storiche diverse.

Si tratta di uno snodo fondamentale poiché esso consente di "concertare" tra Stato ed altri enti territoriali la legislazione di attuazione della Costituzione che, altrimenti, rimane di spettanza principale dello Stato. La rilevanza di tale istituto è particolarmente evidente per le materie c.d. concorrenti: la possibilità per le Regioni di partecipare al processo di definizione dei *principi fondamentali*, consente alle stesse di non vedere vanificata la propria legislazione attraverso l'adozione di leggi statali di principio eccessivamente dettagliate.

Si è molto discusso circa l'istituzione di una seconda camera territoriale anche nel nostro ordinamento ma, per ora, hanno prevalso i veti incrociati del Governo e dell'attuale Senato che si vedrebbe, in tal caso completamente trasformato anche nella sua composizione.

L'assenza di tale Camera è supplita (in maniera certamente meritoria) **dalle varie Conferenze (Stato-Regioni; Unificata)** che, tuttavia, potendo solo esprimere pareri su atti amministrativi non riescono a costituire un elemento realmente garantista dell'ambito di competenze legislative delle Regioni e delle funzioni amministrative delle stesse e degli altri enti territoriali.

La seconda gamba: la legge delega sul federalismo fiscale

L'altra "gamba" per l'attuazione del Titolo V, invece, ha finalmente visto la luce il 5 maggio del 2009.

La sua rilevanza è evidente: il mancato trasferimento di risorse finanziarie, umane e strumentali ad opera dello Stato non ha consentito a Regioni ed enti territoriali di poter esercitare le competenze legislative ed amministrative attribuite con la revisione costituzionale del 2001.

Perciò l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione almeno a livello teorico e, non enfaticamente, coincide con l'attuazione dell'intero Titolo V.

¹ Art.119

Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni 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.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

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.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

Il federalismo fiscale: adeguatezza al fine?

Gli ambiti di intervento

Occorre a questo punto valutare l'effettiva adeguatezza di questo complesso testo normativo alla realizzazione del fine.

Tale valutazione può compiersi più agevolmente suddividendo i suoi ambiti di intervento in:

- a) oggetto;
- b) principi;
- c) coordinamento tributario e finanziario tra Stato e Regioni;
- d) coordinamento tributario e finanziario tra Regioni ed enti territoriali;
- e) strumenti di concertazione;
- f) strumenti di monitoraggio;
- g) tempi di attuazione.

• L'oggetto

Esso è delineato in apertura della legge:

dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo.

L'obiettivo è delineato **in maniera** ancora **più chiara**:

il superamento graduale della spesa storica al fine di realizzare **un assetto fiscale e finanziario che responsabilizzi i singoli livelli istituzionali, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale.**

Un federalismo, dunque, almeno nelle premesse teoriche, solidale e non apertamente competitivo.

• I principi

Trattandosi di una **legge delega** essa dovrà essere resa **esecutiva da decreti legislativi** del Governo che dovranno essere adottati **nel rispetto dei principi fissati** dalle medesima legge, pena l'incostituzionalità dei decreti.

Tra i molti principi fissati nella legge vale la pena ricordare:

- **il principio di territorialità**, secondo cui l'attribuzione di risorse agli enti deve consentire di coprire integralmente l'esercizio delle funzioni di loro competenza. Ciò potrebbe voler dire (ma saranno i decreti legislativi a sciogliere il nodo) che l'autonomia di entrata diventa il principio generale (= le risorse tributarie rimangono sostanzialmente sul territorio che le ha prodotte) mentre la perequazione diventa il suo indispensabile correttivo;
- **il superamento della spesa storica** attraverso la determinazione del costo e fabbisogno standard, che dovrebbe diventare l'indicatore attraverso cui misurare l'efficacia e l'economicità della spesa pubblica. Il principio è potenzialmente di quelli davvero rivoluzionari a patto che vengano sciolte, nell'attuazione, ambiguità ora presenti nella formulazione attuale. Quella principale consiste nell'assimilazione dei termini "costo" e "fabbisogno", che, invece, non sono concetti analoghi: il superamento della spesa storica non può assumere come riferimento il

fabbisogno ma solo il costo del servizio se vuole tendere a diminuire la spesa (e la mala organizzazione) attuale soprattutto sui servizi più sensibili: istruzione, sanità, servizi.;

- **l'esclusione della doppia imposizione sul medesimo presupposto**: principio teoricamente condivisibile che, tuttavia, nell'attuale situazione condurrà sulla strada della compartecipazione ai tributi erariali statali da parte degli enti territoriali. O, infatti, lo Stato devolve completamente il gettito di uno dei tributi statali alle Regioni e agli enti territoriali (così accade in Trentino Alto-Adige) oppure sarà difficile istituire altri tributi che non tassino già lo stesso presupposto. Tranne l'ICI, che potrebbe venire ripristinata, non si vedono altri tributi (non tasse) istituibili a livello locale;

- **la premialità dei comportamenti virtuosi** nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria, con la correlativa previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari;

- **Il coordinamento tributario e finanziario tra Stato e Regioni**

Le spese che le Regioni devono finanziare attraverso l'autonomia tributaria sono distinte in:

- **spese per garantire i livelli essenziali delle prestazioni** in particolare nella *sanità, istruzione e nei servizi*: queste vanno calcolate al costo standard e sono **finanziate con il gettito della compartecipazione all'IVA e con quote specifiche del fondo perequativo**;

- **altre spese** finanziate **con il gettito dei tributi propri e quote di fondo perequativo**.

Il nodo, come appare evidente, è quello delle **modalità con cui si effettuerà la perequazione**. **Il fondo perequativo è destinato alle Regioni con minore capacità fiscale ed è alimentato dai gettiti prodotti nelle singole Regioni dalla compartecipazione regionale all'IVA e da quote dell'addizionale regionale all'IRPEF**.

Inquietante è, in questo contesto, la previsione secondo cui **le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni** destinate al finanziamento di tali spese sono **determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento in almeno una Regione; qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione**. Se, infatti, la Regione considerata sarà, come pare evidente, quella che oggi con più difficoltà assicura i livelli essenziali e correlativamente dispone di un PIL decisamente inferiore alla media nazionale ciò significherà che molta parte delle sue entrate arriveranno dalla perequazione, con il risultato che ciò che prima "ripiantava" lo Stato, in futuro verrà ripianato direttamente dalle Regioni più ricche in termini di PIL ma anche più efficienti dal punto di vista della gestione amministrativa.

Altrettanto inquietante è la previsione che il **fondo perequativo deve coprire non solo l'erogazione dei livelli essenziali ma anche altre spese**. Più che inquietante è quasi paradossale: le Regioni più ricche e virtuose, dunque, dovrebbero farsi carico della perequazione non solo per i livelli essenziali (cosa assolutamente indiscutibile) ma anche per le altre spese (cosa, invece, assai discutibile).

- **coordinamento tributario e finanziario tra Regioni ed enti territoriali**

Le spese che gli enti territoriali (comprese le istituende città metropolitane) **devono coprire** vengono così classificate:

- spese riconducibili alle **funzioni fondamentali** da finanziare con tributi propri (nella legge si allude alla possibile reintroduzione dell'ICI), con compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e con il fondo perequativo;

- spese relative ad **altre funzioni**.

Sarà lo Stato a individuare i tributi propri degli enti e l'attribuzione di compartecipazione erariali (cosa assolutamente comprensibile) ma anche e incomprensibilmente a fissare l'attribuzione di compartecipazioni a tributi regionali.

Molto preoccupante, ancora, è che **le Regioni dovranno finanziare nel proprio bilancio due fondi di perequazione: uno per i Comuni e l'altro per le Province**. La preoccupazione nasce dal fatto che non si comprende al momento quali risorse le Regioni potranno destinare a tali fondi essendo altamente improbabile che riescano ad istituire tributi propri e dovendo con la loro addizionale IVA e IRPEF già alimentare il fondo di perequazione tra le Regioni.

- **strumenti di concertazione e monitoraggio**

Ne sono previsti sostanzialmente **due**: due di tipo prettamente politico e cioè:

- la **Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** (composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali dalla Presidenza del Consiglio dei ministri)
- e la **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** (istituita in seno alla Conferenza unificata).

La prima ha compiti sostanzialmente istruttori ai fini dell'elaborazione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega; mentre la seconda ha importanti compiti di indirizzo, impulso verifica e monitoraggio di tutto il processo.

Sia l'una che l'altra si doteranno di proprie strutture tecniche interne.

- **tempi di attuazione**

Lunghi, **presumibilmente**, data la complessità del testo, **assai lunghi**. Alcuni hanno stimato che si perverrà ad attuazione completa nel 2016 (!); altri in cinque anni.

Il problema centrale e più delicato della transizione è il passaggio dalla spesa storica al costo standard: sarà questa variabile e i tempi che verranno ritenuti necessari a costituire l'ago della bilancia di tutta l'operazione.

Una prima riflessione sintetica interlocutoria in attesa dei decreti legislativi di attuazione

La sensazione che prende sempre più forma è che tale **sistema** si presenta, al momento, come **assai penalizzante per le Regioni (e per le Regioni più virtuose)** e **assai premiante per Comuni e Province**.

Che tale scelta possa considerarsi come la più adeguata si scontra con **due considerazioni**.

- La prima è che **la perequazione prevale sulla competizione** e, dunque, **rischia di lasciare le cose come sono** mutando solo il soggetto che si dovrà far carico della perequazione (ora lo Stato in futuro le Regioni).
- La seconda è che occorre davvero **verificare se i nostri attuali Comuni e province costituiscano il bacino ottimale per l'esercizio delle funzioni nelle varie materie**. L'eccessivo e spinto municipalismo che oggi regna nel nostro Paese (per cui ogni comune, per piccolo che sia, deve vedersi assicurata la scuola, il campo da calcio, la piscina..) **rischia di diventare un pericolosissimo moltiplicatore della spesa pubblica** (nonché delle spese della politica) senza produrre l'efficienza nella gestione dei servizi.

I tempi del federalismo fiscale in materia di istruzione e di formazione professionale

La legge delega, oltre a contenere disposizioni di carattere "generale", cioè riferite all'ordinario esercizio di tutte le funzioni legislative e amministrative attribuite alle Regioni e agli enti territoriali, si riferisce esplicitamente ad alcune materie: la sanità, i servizi sociali, il trasporto pubblico locale, **l'istruzione e l'istruzione e formazione professionale**.

L'istruzione e l'istruzione e formazione professionale nell'articolo 8

Per quanto riguarda queste ultime materie risulta **centrale nella legge delega l'art. 8** il quale prevede:

- al comma 1 lett. a) che per adeguare il sistema tributario alle nuove competenze legislative regionali occorre far riferimento al comma terzo (che attribuisce alle Regioni la materia concorrente dell'istruzione) e al comma quarto (che attribuisce alle Regioni la materia esclusiva dell'istruzione e della formazione professionale);
- allo stesso comma che tali spese sono da dividere in **spese riconducibili alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni** e **spese non riconducibili agli stessi livelli**;
- ed ancora al medesimo comma che **le spese riconducibili ai livelli essenziali** debbono essere **integralmente coperte** in ogni Regione **attraverso l'addizionale regionale IRPEF, la compartecipazione all'IVA**;
- al comma 2 che **per i trasferimenti delle funzioni** in materia di istruzione dallo Stato alle Regioni questi **avverranno nelle forme previste dall'Intesa** (e cioè l'Accordo di attuazione del c.d. Master Plan) e il finanziamento dei livelli essenziali dovrà avvenire nelle forme previste dall'art. 8;
- al comma 3, infine, che **nei livelli essenziali riguardanti l'istruzione sono comprese le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite dalle leggi vigenti** alle Regioni.

L'istruzione e l'istruzione e formazione professionale nell'articolo 21 e 22

Altra norma di fondamentale importanza è l'**art. 21** che al comma 3 individua in via transitoria tra le **funzioni fondamentali dei Comuni**

"le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido

e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica"

e al comma 4 opera la stessa individuazione con riguardo alle **Province** inserendovi

"le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica".

Infine l'**articolo 22** inserisce tra gli interventi di perequazione infrastrutturale anche **la rete scolastica**.

I tempi relativamente rapidi per la decentralizzazione dell'istruzione

La decentralizzazione dell'istruzione, in sostanza, **potrebbe**, sulla base della normativa appena descritta, **attuarsi** in tempi relativamente rapidi, poiché l'Accordo cui si riferisce l'articolo 8 è ormai in fase di definizione definitiva e la sua approvazione, in Conferenza Unificata, è già prevista, salvo rinvii, **per la fine del mese di maggio**.

L'Accordo prevede il trasferimento delle funzioni in materia di istruzione e istruzione e formazione professionale dallo Stato alle Regioni, nonché, sulla base della sentenza n. 13 del 2004 della Corte costituzionale, **il passaggio del personale alla dipendenza funzionale delle Regioni** che, dunque, diventerebbero "datori" di lavoro dello stesso, nonché le titolari della contrattazione integrativa.

Ancora da definire i livelli essenziali delle prestazioni

Ciò, che invece, occorre venga definito con una certa rapidità sono **i livelli essenziali delle prestazioni sia per l'istruzione che per la formazione professionale**, insieme, ovviamente alle norme generali e ai principi fondamentali.

La materia dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale, in conclusione, potrebbe diventare un interessante terreno di verifica della "tenuta" della decentralizzazione nel nostro Paese.

Importante è che questo processo non si arresti, come purtroppo è già avvenuto in altre stagioni della nostra storia recente, e che finalmente si esca dal "guado" in cui si è impantanato il nostro sistema: teoricamente decentralizzato, praticamente ancora dirigitico e fortemente centralizzato. In ciò non vi sarebbe nulla di male, se a ciò corrispondesse un buon livello qualitativo del sistema istruzione e istruzione professionale.

L'esigenza del cambiamento, pertanto, è **indifferibile** e lo sguardo non può che essere rivolto a quei Paesi (come la Spagna, tra gli altri) che, grazie alla decentralizzazione, sono passati in pochi anni da basse performance a risultati importanti.