

Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie

Stefano Civitarese Matteucci

Abstract

L'articolo si sofferma sul modello di relazioni tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, mettendo in rilievo come il tradizionale modello trilatero, nel quale lo Stato intrattiene rapporti diretti sia con le Regioni sia con gli enti locali, non sia stato modificato dalla riforma del titolo V della Costituzione. In particolare non si può parlare di una comunità regionale o di un sistema regionale-locale con al centro l'ente regionale. Il federalismo fiscale a sua volta conferma questo assetto, riservando allo Stato pressoché ogni aspetto della fiscalità degli enti locali, come pure di quella regionale.

1. Le radici storiche del mancato decollo del “sistema regionale delle autonomie territoriali”

Nell'ampio saggio di Gianluca Gardini che compare in questo stesso fascicolo della Rivista, tra i numerosi aspetti esaminati mi soffermerò sui due seguenti: il ruolo delle Regioni nell'architettura dei poteri territoriali e il federalismo fiscale. Si tratta di profili che se esaminati assieme possono suscitare riflessioni sull'attuale (e futuribile) assetto del cosiddetto sistema regionale-locale.

L'idea che si possa parlare di un “sistema” di quest'ultimo tipo può per esempio trarsi dall'art. 4 del testo unico sugli enti locali, rubricato “sistema regionale delle autonomie territoriali” e che tra le altre cose menziona la legge regionale come fonte di principi finalizzati a realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile. Allo stesso ambito può essere ascritto il successivo art. 5, che indica il metodo della programmazione economico-sociale e territoriale per la ripartizione delle risorse destinate ai programmi di investimento degli enti locali.

Che questo “sistema” esista davvero è tutt'altra questione. Il problema,

di carattere più generale, riguarda, come noto, il modello di relazioni tra le autonomie territoriali che si è storicamente affermato in Italia. Una disposizione somigliante a quella dell'art. 5 del testo unico enti locali si trovava nell'art. 11 del d.P.R. 616/1977, che assumeva la programmazione come metodo di azione e di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Nel commentare, sottolineandone l'importanza, questa disposizione si era a suo tempo auspicato che potesse "rappresentare l'occasione sia per assicurare un più stretto raccordo tra Stato e Regioni, sia per evitare pericolose alleanze fra centralismo e municipalismo"¹.

È proprio l'ideologia del municipalismo, con il sospetto per un neo-centralismo regionale, a condizionare sin dalle origini la rappresentazione e la realizzazione del modello, che, con l'ingresso in gioco delle Regioni, ha favorito l'instaurarsi di un rapporto trilatero, e doppiamente asimmetrico, tra Stato e Regioni, Stato ed enti locali, Regioni ed enti locali².

Il modello, in sostanza, non è quello proprio di molti Stati federali, ove il dialogo è tra Stato centrale e federazioni e queste, dotate del potere di definirne l'ordinamento, costituiscono il punto di riferimento delle autonomie locali.

Le radici di questo fenomeno potrebbero essere ricercate molto indietro nella storia dello Stato unitario, alle sue stesse origini. Un politologo americano, comparando la formazione dello Stato italiano e dello Stato tedesco, ha convincentemente argomentato che il motivo per cui soltanto in Germania si costruì uno Stato federale non sta nella classica spiegazione di un certo equilibrio tra la forza militare, le relative mire espansionistiche e il desiderio di acquisire maggiore sicurezza e più ampi mercati degli Stati coinvolti, ma in quella che si definisce *infrastructural capacity*, vale a dire un contesto in cui le unità preesistenti di una potenziale federazione sono "altamente istituzionalizzate" e profondamente radicate nella comunità di rife-

(1) A. BARBERA, F. BASSANINI, *Il decreto n. 616 fra riforma delle autonomie locali e riforma dell'amministrazione centrale*, in Id., *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, Zanichelli, 1978, p. 38.

(2) Lo stesso complesso meccanismo delle Conferenze intergovernative (Stato-Regioni, Stato-città e Unificata) riflette questo stato di cose.

rimento³. L'Italia e la Germania della seconda metà dell'Ottocento presentavano alcuni tratti comuni nella presenza di due Stati con ambizioni espansionistiche, il Piemonte e la Prussia, e in una cultura delle classi politiche dirigenti largamente favorevole a una soluzione federale⁴. Il paradosso fu che dove, in Germania, la forza militare ed economica della Prussia avrebbe potuto facilmente soggiogare gli Stati meridionali, si costruì uno Stato federale; dove, invece, in Italia, la forza militare del Piemonte era inferiore rispetto a quella degli altri Stati pre-unitari⁵, si finì per giungere a uno Stato accentrato. La spiegazione va ricercata nel fatto che in Italia l'assenza di ben sviluppate ed effettive istituzioni al di fuori del Piemonte comportò la necessità di quella che non a caso si definisce spesso la piemontesizzazione della penisola e non permise a Cavour di fare quello che a Bismarck riuscì in Germania: un processo di unificazione tra monarchie in cui elementi di coercizione e compromesso si combinarono lasciando in vita le strutture fondamentali delle preesistenti istituzioni⁶. In altre parole, fu l'assenza di "capacità infrastrutturale" – mancanza di monopolio statale sulla tassazione, basse entrate fiscali, scarsa capacità di reclutamento militare, difficoltà nell'assicurare l'ordine pubblico e il controllo del territorio – degli Stati italiani centrali e meridionali a ostacolare irrimediabilmente un processo federale. Difficile è resistere alla suggestione che in fondo la ragione per cui l'Italia non ha mai sperimentato un regionalismo forte stia nelle stes-

(3) D. ZIBLATT, *Rethinking the Origins of Federalism. Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe*, in *World Politics*, 57, 2004, p. 70 ss. Vedasi più ampiamente Id., *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

(4) Lo stesso Cavour, diversamente da quanto spesso si pensi, "era sempre stato dal punto di vista teorico un campione del decentramento e dell'autogoverno" (D. MACK SMITH, *Cavour*, New York, Knopf, 1985, p. 249). Più in generale la discussione e le proposte relative alla unificazione dell'Italia dopo il 1815 ritornavano continuamente sulla questione di uno Stato unitario o federale in un modo sconosciuto persino in Germania, secondo S. WOOLF, *The Italian Risorgimento*, New York, Barnes & Noble, 1969, p. 7.

(5) Il Piemonte aveva il 6% della futura popolazione italiana, il 29% dei suoi soldati e il 22% del suo territorio.

(6) V. D. ZIBLATT, *Rethinking the Origins of Federalism*, cit., p. 80.

se cause che ne hanno determinato la nascita come Stato accentrato e che spiegano, altresì, perché la nuova stagione del federalismo (a partire dal 2001) mantiene, nonostante tutto, un carattere prevalentemente amministrativo.

2. La perdurante marginalità delle Regioni, dopo la riforma del 2001, nella disciplina dell'ordinamento locale

La riforma del titolo V della Costituzione, infatti, non ha inciso significativamente sul profilo in esame, anzi si potrebbe persino osservare che talune disposizioni stiano a testimoniare il definitivo consolidamento del “modello italiano”. Basti pensare all'art. 114 con il suo porre sullo stesso piano tutti gli enti territoriali e dare luogo a quello che è stato variamente definito sistema policentrico, a rete, ecc.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha assunto un orientamento continuista in merito alla dibattuta questione della competenza legislativa ordinamentale sugli enti locali. L'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina in materia di elezioni, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province. Un'interpretazione “regionalisticamente” orientata avrebbe potuto comportare una lettura incline a vedere in questa disposizione un ampliamento della potestà legislativa residuale delle Regioni *ex* art. 117, comma 4, Cost., considerando i “titoli competenziali” statali non coestensivi con la materia (innominata) “ordinamento degli enti locali”⁷.

La Corte costituzionale ha invece ripetutamente affermato che “il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione ha sostanzialmente confermato, sul punto, il previgente sistema, nel quale le Regioni ordinarie, a differenza di quelle a statuto speciale, non avevano alcuna competenza in materia di ordinamento degli enti locali appartenenti al rispettivo territorio”⁸. La contrazione del ruolo regionale avviene, del resto,

(7) Entro questa prospettiva si è giunti a sostenere la dissoluzione della stessa nozione di “ordinamento degli enti locali” assegnando il ruolo chiave della legislazione sugli enti locali alle Regioni: da F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, 2-3, 2002, p. 409 ss.

(8) Sentenza 30 dicembre 2003, n. 373.

anche dal basso, a causa, vale a dire, della competenza normativa riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali in materia di propria organizzazione e funzionamento.

La normazione regionale finisce per riguardare soltanto (e anche qui solo in parte) il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale e la previsione di meccanismi di coordinamento tra i vari livelli di governo locale per l'esercizio efficace ed efficiente delle funzioni stesse.

Un chiaro esempio di questa impostazione, con i suoi effetti uniformanti, si ha nel recente d.l. 31 maggio 2010, n. 78⁹, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica". Utilizzando in modo estensivo il titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica nonché quello sulle funzioni fondamentali, da un lato, vengono provvisoriamente individuate come funzioni fondamentali dei Comuni quelle di cui all'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42¹⁰; dall'altro, se ne prevede senz'altro l'obbligo di

(9) Convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

(10) Che sono anche in questa disposizione della legge delega sul federalismo fiscale individuate in via provvisoria e al solo fine di determinare l'entità e il riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale. Queste funzioni fondamentali sono le seguenti: *a*) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; *b*) funzioni di polizia locale; *c*) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; *d*) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; *e*) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; *f*) funzioni del settore sociale. Nel d.d.l. 2259, "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti e organismi decentrati", approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010, l'elenco delle funzioni fondamentali è sensibilmente più ampio. Questo evidentemente pone grossi problemi rispetto all'obiettivo della legge delega sul federalismo fiscale, per cui la definizione delle modalità per il finanziamento delle spese relative all'esercizio delle funzioni fondamentali, e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate, dovrebbe avvenire in modo da garantirne il finanziamento integrale. Secondo la delega le fonti di finanziamento sono costituite dal gettito derivante da una compartecipazione all'Iva, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione im-

esercizio in forma associata per tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Alle Regioni, nelle materie su cui queste hanno potestà legislativa, rimane soltanto il compito di individuare la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica che i Comuni devono raggiungere nell'esercizio delle funzioni fondamentali mediante il medesimo obbligo di associarsi già sancito dalla legge nazionale.

Neanche la nuova stagione statutaria, nonostante vi fosse anche in questo caso un orientamento favorevole a una interpretazione estensiva del contenuto precettivo degli statuti regionali, ha rappresentato un'apprezzabile inversione di tendenza. Invero, la valorizzazione in questo senso degli statuti regionali come fonti in grado di determinare la *governance* dell'intera comunità regionale – comprensiva anche degli enti locali infra-regionali – si fonda, più che sugli enunciati dell'art. 123 Cost., su premesse e opzioni di valore che postulano una presa di posizione sul modello di Repubblica delle autonomie o di Stato federale che riconduce alle questioni più sopra poste¹¹. Alla prova dei fatti, i nuovi statuti regionali, a parte le consuete enfatiche enunciazioni di principio¹², non offrono alcuna sponda per una autonoma fondazione di un sistema di governo della "comunità regionale".

Al di là, tuttavia, della *mission impossible* di ricavare dagli enunciati costituzionali un qualunque modello di assetto dei rapporti Stato-autonomie territoriali¹³, si pone il problema se per il funzionamento del

mobiliare nonché dal fondo perequativo il cui importo corrisponde alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate tributarie spettanti agli enti locali. È piuttosto sorprendente, quindi, che nello schema di decreto adottato in via preliminare dal governo il 4 agosto 2010 non vi sia nulla di quanto richiesto dagli artt. 11 e 12 della legge 42/2009, limitandosi alla "devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare".

(11) V. per esempio G. PASTORI, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrazione*, 3, 2004, p. 477; L. VIOLINI, *Il consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *le Regioni*, 5, 2002, p. 1006, che parla di Regione come "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali".

(12) V. A. MORRONE, *Statuti regionali, chimere federali*, in *il Mulino*, 2, 2005, p. 229 ss.

(13) La verità è che, come osserva R. BIFULCO, *Le Regioni. La via italiana al federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 120, la Costituzione non delinea un modello sufficientemente determinato dei rapporti tra i livelli di governo.

“federalismo” disegnato dalla riforma del titolo V, che toccando ora il versante della finanza entra nella fase più delicata, resti auspicabile la transizione verso un assetto delle Regioni come autentici sistemi di governo regionali-locali¹⁴. Ancora una volta si possono contrapporre due visioni. L’una, più preoccupata del controllo dal centro della finanza pubblica allargata, che tende ad accentuare il modello trilatero. L’altra, più legata ai canoni classici degli ordinamenti federali, che vorrebbe valorizzare nell’art. 119 Cost. anzitutto il primo comma sull’autonomia di entrata e spesa e la potestà legislativa regionale in materia fiscale.

Come si vedrà brevemente nelle pagine che seguono, la legge delega 42/2009 e gli schemi di decreto legislativo approvati dal governo sembrano sposare la prima visione e probabilmente è lo stesso art. 119 Cost. a spingere maggiormente in tale direzione. Questo conferma ulteriormente la notevole difficoltà di fondare nella riforma costituzionale del 2001 un modello di federalismo a centralità regionale.

D’altra parte, il passaggio a una autentica autonomia decisionale sulle fonti di entrata da parte dei governi regionali non è certamente cosa da poco. Da alcune indagini di carattere comparato si evidenzia, invece, come la tendenza sia quella a un mantenimento al centro della disciplina fiscale anche in presenza della devoluzione delle funzioni di (decisione sulla) spesa, soprattutto in ragione delle difficoltà di individuare aree di potenziale autonomia tributaria da lasciare alla disci-

(14) Si ritiene diffusamente che per realizzare la transizione occorrerebbe trasformare il Senato in Camera delle Regioni. Che questo sia un tratto peculiare (o almeno un sintomo piuttosto attendibile) degli ordinamenti federali lo dice già H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1945, trad. it., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas, 2000, p. 323. Tuttavia, come mostrano alcuni studi recenti, si tratta di un tipo di bicameralismo tipico degli Stati sorti per associazione, cui vengono riferite la maggior parte delle teorie, nei vari settori disciplinari, relative al federalismo. I federalismi per devoluzione sembrano mostrare caratteri in parte diversi, dovuti al fatto che l’accento è posto quasi sempre sulle istituzioni periferiche piuttosto che su quelle centrali. È quanto per esempio si sostiene in S. VENTURA, *Da Stato unitario a Stato federale*, Bologna, Il Mulino, 2008, part. p. 206 ss., dove, esaminando i casi di Belgio, Italia, Regno Unito e Spagna, si sottolinea come in nessuno di questi paesi sia presente al livello centrale una istituzione rappresentativa delle comunità regionali o locali.

plina dei governi decentrati – cui deve necessariamente corrispondere la dismissione della disciplina statale – senza forti controindicazioni in termini di efficienza ed equità¹⁵.

3. L'opzione per il modello "binario" nell'attuazione del federalismo fiscale

La realizzazione degli obiettivi della via italiana al federalismo fiscale costituisce una sorta di quadratura del cerchio. Occorrerebbe, infatti, assicurare autonomia di entrata e di spesa a Regioni ed enti locali in un quadro di solidarietà e di coesione sociale e di responsabilizzazione degli organi di governo nei confronti degli elettori. Il tutto senza aumentare la spesa pubblica e la pressione fiscale. L'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente è espressamente ribadito nello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010.

È stato osservato che il nuovo titolo V della Costituzione si presta a essere interpretato nel senso di non potersi escludere un modello "a cascata" in luogo del tradizionale modello "binario" nella costruzione del c.d. federalismo fiscale¹⁶.

Il modello binario è quello che sopra ho chiamato trilatero, il modello a cascata prevede invece, da una parte, un rapporto tra Stato e Regioni, dall'altra, uno tra Regioni ed enti locali, con le Regioni che assumono un ruolo di snodo tra Stato ed enti locali. In dottrina si è spesso sottolineato il passaggio contenuto nella sentenza della Corte

(15) V. L. BERNARDI, L. GANDULLIA, *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, in Associazione Reforme, *Federalismo. Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, Milano, 2004, p. 1 ss., i quali affermano, con riferimento alla situazione riscontrabile mediamente nei paesi dell'Unione europea che "l'attribuzione agli enti sub-centrali di compiti più estesi, in particolare nel campo dei grandi servizi di istruzione, sanità e welfare, sembra comportare inevitabilmente la necessità di finanziamenti mediante compartecipazioni (o prelievi multi-livello) la cui manovrabilità periferica è per lo più piuttosto ridotta" (p. 20).

(16) A. BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.*, in F. AMATUCCI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 22.

costituzionale 37/2004 in cui si profila una scelta – riservata alla legge statale in materia di principi di coordinamento della finanza pubblica – tra due o tre livelli di intervento normativo sulla costruzione del sistema tributario degli enti locali¹⁷.

La preferenza per il modello “a cascata” deriverebbe dall’interpretazione congiunta dell’art. 119 e dell’art. 117 Cost. L’art. 119 definisce l’architettura complessiva della finanza pubblica, mentre l’art. 117 definisce la ripartizione delle potestà normative affidando alla legislazione ripartita la costruzione dell’intero sistema finanziario e tributario. Allo Stato è poi riservata in esclusiva la disciplina del proprio sistema tributario. Questo, da un lato, dimostra che vi è una materia specifica relativa al “sistema tributario” e, dall’altro, che, essendo nominata solo quella statale, spetta alla legislazione residuale regionale la materia riguardante il sistema tributario di Regioni ed enti locali¹⁸. Da ciò si dovrebbe dedurre, secondo il sistema “a cascata”, che “tutte le operazioni relative alla clausola di autosufficienza finanziaria (e cioè il calcolo del costo delle funzioni, il riconoscimento di quote di partecipazioni e di aliquote standard di tributi propri) dovrebbero essere effettuate dallo Stato con riguardo ai sistemi autonomistici regionali, in modo da lasciare poi alle stesse Regioni il compito di effettuare analoghe operazioni con riguardo ai vari livelli di potere locale”¹⁹.

Si tratta, tuttavia, di un modello che, come si accennava, non sembra trovare riscontro nelle disposizioni attuative dell’art. 119 Cost.

Il problema si intreccia, evidentemente, con quello dello spazio effettivamente a disposizione delle Regioni nella disciplina della propria autonomia fiscale, che dovrebbe esprimersi soprattutto nella configurazione dei “tributi propri”, i quali secondo la Corte costituzionale

(17) M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni mediante tributi propri e partecipazioni*, in A. ZANARDI, *Per lo sviluppo. Per un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 123; L. ANTONINI, A. PIN, *The Italian Road to Fiscal Federalism*, in *Italian Journal of Public Law*, 2009, p. 10.

(18) Conclusione questa condivisa anche da M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni*, cit., p. 118, che sottolineano, però, anche la necessità di riservare un margine apprezzabile alla potestà regolamentare degli enti locali.

(19) A. BRANCASI, *L’attuazione del federalismo*, cit., p. 23.

possono essere definiti tali se la loro disciplina normativa non sia disposta dalla legge statale. La legge 42/2009 ha, tuttavia, stabilito di considerare i cosiddetti “tributi propri derivati” (istituiti e disciplinati dallo Stato, ma il cui gettito è destinato alle autonomie²⁰) come tributi propri degli enti territoriali (art. 7, comma 1, lett. *b*), numero 1 e art. 12, comma 1, lett. *a*) e ha inoltre previsto che la potestà regionale di modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni deve comunque avvenire “nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale” (art. 7, comma 1, lett. *c*)).

Lo schema di decreto delegato adottato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare conferma a grandi linee il sistema attuale, fondandosi essenzialmente su compartecipazione all’IVA, addizionale IRPEF – per cui vengono fissati i margini di manovrabilità regionale (per esempio inserendo la possibilità di un limitato intervento sulla progressività delle aliquote con riferimento agli scaglioni superiori) – e IRAP, di cui si prevede la possibilità di riduzione (sino alla cancellazione) a patto, però, di non operare aumenti sull’addizionale IRPEF. Si tratta, in sostanza, di una sorta di fiscalizzazione dei trasferimenti statali più che di federalismo fiscale²¹.

L’esiguo margine di autonomia delle Regioni sulle entrate trova riscontro nella conferma sostanziale del modello binario. Compulsando gli artt. 11, 12 e 13 della legge 42/2009, tanto per i tributi di Comuni e Province quanto per il fondo perequativo, tutta la disciplina normativa è riservata ai decreti legislativi senza alcun margine sostanziale di manovra per le Regioni. È vero che l’art. 12, comma 1, lett. *g*) indica tra i principi per il legislatore delegato la previsione che “le Regioni, nell’ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali”, ma si tratta evidentemente di una ipotesi

(20) In breve si tratta dei tributi già oggetto del “federalismo fiscale” a costituzione invariata di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 recante “Disposizioni in materia di federalismo fiscale” e cioè in sostanza l’IRAP.

(21) Un giudizio netto in questo senso si trova in R. PEREZ, *Is There Really a Fiscal Federalism in Italy?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2009, p. 212 ss.

del tutto eventuale (assai difficile da far convivere con la griglia apprestata dalle disposizioni statali) e comunque espressione non certo di un modello “a cascata”, ma semmai proprio confermativa del modello binario nel quale le Regioni stabiliscono un rapporto con gli enti locali parallelo a quello esistente tra lo Stato e gli enti locali stessi.

Gli schemi di decreti delegati sinora adottati si mantengono entro questa impostazione. Nello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale adottato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2010 non vi è alcun riferimento alla potestà regionale. In quello sull'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province si riproduce la disposizione, contenuta nella legge 42/2009, secondo cui le Regioni possono procedere a proprie valutazioni (ma sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Unificata, e previa intesa con gli enti locali) della “spesa corrente standardizzata”, delle “entrate standardizzate” e del fabbisogno di infrastrutture – evidentemente sostitutiva o integrativa di quella definita a livello centrale²² – ai fini della ripartizione tra i singoli enti locali del fondo perequativo stabilito dallo Stato con riferimento all'esercizio delle funzioni fondamentali. Sebbene in quest'ultima facoltà si possa scorgere la eventualità di una qualche differenziazione tra sistemi regionali-locali in dipendenza di valutazioni regionali, si tratta pur sempre di scelte di carattere tecnico-discrezionale e non propriamente politiche e fortemente condizionate dal sistema delle intese in Conferenza Unificata e in sede infraregionale. Del resto, c'è chi ritiene che l'ostacolo a un ruolo regionale nella allocazione delle risorse finanziarie per lo svolgimento delle funzioni amministrative sia costituito dalle stesse disposizioni costituzionali rilevanti in materia: in particolare dall'art. 119, laddove individua l'ob-

(22) La ripartizione del fondo perequativo dovrà avvenire sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario – individuato con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze – calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale, e di indicatori di fabbisogno di infrastrutture in base alla programmazione regionale e ai contributi derivanti dai fondi europei.

bligo dello Stato di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni con un fondo perequativo (qualora non siano sufficienti i tributi propri e le compartecipazioni al gettito), e dall'art. 117, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie. In particolare, il fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità fiscale, riguardando il finanziamento delle funzioni pubbliche di tutti i livelli di governo, varrebbe a giustificare il rigido meccanismo di finanziamento delle funzioni sopra menzionato.

In definitiva, la soluzione contenuta nell'art. 119, comma 4, che estende la perequazione operata dallo Stato anche agli enti locali, si giustificherebbe proprio come predisposizione di "un argine solido a tentazioni di neocentralismo regionale"²³.

(23) F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in A. ZANARDI, *Per lo sviluppo. Per un federalismo fiscale responsabile e solidale*, cit., p. 93.