



www.lavoce.info

Istituzioni e Federalismo

MA REGIONI E COMUNI NON SONO LA STESSA COSA

di [Alberto Zanardi](#) 06.11.2008

Uno dei punti più controversi del disegno di legge sul federalismo fiscale è certamente quello del sistema di finanziamento e perequazione dei comuni e dei suoi rapporti con lo Stato e le Regioni. Il progetto impernia la finanza comunale su funzioni fondamentali e non, sul modello di quanto previsto per le Regioni. Ma è un parallelismo poco convincente. Una parte degli interventi dei comuni non ha un valore equitativo così rilevante da farli necessariamente ricadere tra le materie tutelate dai livelli essenziali delle prestazioni.

Uno tra i punti maggiormente controversi, e non è il solo, del disegno di legge sul **federalismo fiscale** approvato dal Consiglio dei ministri il 3 ottobre è certamente quello del sistema di finanziamento e perequazione dei comuni e dei suoi rapporti con lo Stato e le Regioni.

FUNZIONI E FINANZIAMENTI

Il progetto del governo, analogamente a quanto faceva il precedente dell'esecutivo Prodi, impernia la finanza comunale e quella degli altri enti locali sulla distinzione delle funzioni svolte a livello municipale tra due grandi categorie, riservando a ciascuna uno specifico sistema di finanziamento e perequazione.

Da un lato, ci sono le spese riconducibili alle funzioni cosiddette **fondamentali** dei comuni. Dall'altro, ci sono le funzioni restanti, diremo per intenderci le funzioni "**non fondamentali**", oltre a quelle finanziate mediante contributi speciali. Quali siano esattamente queste funzioni fondamentali ancora nessuno lo sa, perché la Costituzione, all'articolo 117 comma 2 lettera p, riserva alla legge dello Stato il compito di determinarle, non solo per i comuni, ma anche per le province e le città metropolitane. Governo e parlamento nazionali, tuttavia, non hanno ancora provveduto a farlo. Ci aveva provato il precedente governo Prodi presentando il progetto del cosiddetto Codice delle autonomie, che è stato spazzato via dalla fine della legislatura.

Alle spese connesse alle funzioni fondamentali dei comuni il progetto Calderoli riserva una tutela finanziaria forte: i tributi assegnati ai comuni e gli eventuali trasferimenti perequativi, erogati dalle Regioni, devono garantire a ciascun comune il **finanziamento integrale** dei costi di attivazione di queste funzioni, calcolati in termini standard ovvero sulla base dei bisogni strutturali delle popolazioni dei vari comuni.

Per le spese derivanti dalle funzioni non fondamentali si ritiene invece sufficiente una forma di perequazione più debole, quella fondata sull'**equalizzazione** (forse incompleta) delle capacità fiscali, che non tiene conto delle eventuali differenze nei bisogni della popolazione tra i diversi comuni ma



www.lavoce.info

solo di quelle tra le basi imponibili a essi attribuite.

Lo schema non è in realtà che la trasposizione sui comuni di quanto già previsto dallo stesso progetto Calderoli per le Regioni. Anche per le Regioni si fissano modalità di finanziamento e di perequazione differenti a seconda della natura delle funzioni svolte. Con, però, una differenza fondamentale: il confine tra funzioni regionali più o meno tutelate passa attraverso il diverso contenuto di "equità sociale" delle aree di intervento delle Regioni. In particolare, secondo quanto previsto dalla Costituzione all'articolo 117 comma 2 lettera m, lo Stato stabilisce i **livelli essenziali delle prestazioni** (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Di nuovo, le materie in cui i Lep sono rilevanti vanno ancora individuate, ma presumibilmente sanità, assistenza e istruzione cadranno in questo insieme. Ebbene, nel caso delle Regioni la riforma Calderoli prevede per le materie tutelate dai Lep il finanziamento integrale del fabbisogno standard, mentre le altre materie ricevono soltanto una perequazione più debole sulle differenze di capacità fiscale.

La questione allora è: ha senso la trasposizione sui comuni di questo schema generale pensato originariamente per le Regioni? Ha senso questo parallelismo tra funzioni fondamentali (e non) dei comuni e funzioni tutelate (e non) dai Lep delle Regioni? Credo che ci siano buone ragioni per propendere per una risposta negativa.

LA QUESTIONE DEI LEP

Il motivo per cui la Costituzione prevede che certe materie siano tutelate dai Lep è evidente: si vuole garantire un'equità sostanziale tra cittadini in termini di fornitura effettiva di servizi particolarmente sensibili sul piano sociale come sanità o assistenza. Differente è la ragione sottostante all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. In questo caso, si vuole tutelare le aree di intervento di tali enti da eventuali **invasioni di campo** reciproche o da parte delle Regioni, individuando funzioni amministrative a loro distintamente riservate. Se ad esempio gli asili nido fossero inclusi tra le funzioni fondamentali dei comuni, l'effettiva fornitura del servizio dovrebbe essere riservato ai comuni, qualunque sia il livello di governo che fa le leggi in materia di asili nido, Stato o Regione. In altri termini, non sarebbero possibili asili nido forniti dallo Stato o dalla Regione o dalla Provincia.

Certamente, l'insieme delle materie assistite dai Lep e quello delle materie fondamentali degli enti locali possono in molti casi sovrapporsi. Ancora gli asili nido offrono un buon esempio. Tuttavia, la coincidenza non sempre si applica: una parte degli interventi attualmente attivati dai comuni non ha un valore equitativo così rilevante da farli necessariamente ricadere tra le materie tutelate dai Lep, come è il caso, ad esempio, di molte spese nel settore ricreativo, culturale, dello sviluppo economico, della gestione del territorio.

Pertanto, mentre una perequazione forte come quella del finanziamento integrale dei fabbisogni è giustificata per materie sensibili sul piano equitativo, quelle assistite dai Lep, non lo è quando queste esigenze non sono così pervasive, come potrebbe accadere per una parte delle funzioni fondamentali dei comuni. In altri termini, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni è criterio per l'assegnazione delle responsabilità di effettiva fornitura dei servizi tra Stato, Regioni ed enti locali, non è profilo discriminante per la portata della **perequazione**, come invece fa il progetto



www.lavoce.info

Calderoli.

Che questo parallelismo tra modalità di finanziamento delle Regioni da un lato e dei comuni dall'altro non sia convincente, è confermato anche dal modo contraddittorio con cui nel disegno di legge del governo i principi del finanziamento dei comuni ora descritti sono poi tradotti in **meccanismi concreti**. Quando infatti si passa a regolare il funzionamento del **fondo perequativo** a favore degli enti locali si perde completamente la distinzione tra una componente a fabbisogno e una a capacità fiscale a seconda che le materie interessate siano fondamentali o meno. Viene invece previsto un meccanismo di riparto tra comuni dell'apposito fondo perequativo sulla base soltanto di indicatori generali di fabbisogno.

Distrazione? Risultato di un taglia e cuci un po' affrettato tra diverse versioni del testo nell'urgenza della presentazione al Consiglio dei ministri? Resta comunque l'impressione che quello del finanziamento degli enti locali, anche per altri profili qui non discussi, sia ancora un cantiere aperto nella riforma del federalismo fiscale. C'è bisogno di ulteriori riflessioni all'interno di un quadro di sistemazione più strutturale delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni e comuni. Speriamo che queste possano maturare nella discussione parlamentare.