



**Gruppo di studio
Federalismo fiscale**

(Coord.: FRANCO BASSANINI e GIORGIO MACCIOTTA)

Sulla incostituzionalità del d.d.l. governativo di attuazione del c.d. federalismo fiscale

a cura di Anna Ancillotti, Antonio Brancasi e Patrizia Ragazzini - 17 settembre 2008

Il modello di finanza regionale e locale delineato dalla Costituzione è estremamente semplice. I tributi e le entrate propri di ciascun ente, assieme alle compartecipazioni spettanti sul gettito di tributi erariali ed alle quote di fondo perequativo ad esso eventualmente conferite nel caso si tratti di ente con minore capacità fiscale per abitante, devono consentire l'integrale finanziamento di tutte funzioni attribuite al medesimo ente. E' poi evidente che questa elementare prescrizione presenta una serie di implicazioni: il gettito dei tributi propri da prendere in considerazione è determinato applicando una aliquota standard e senza tener conto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria dell'ente; inoltre, questa aliquota standard, così come la quota effettiva di compartecipazione ai tributi erariali, non può essere differenziata per assicurare la perequazione fiscale tra gli enti del medesimo livello istituzionale, perché altrimenti non vi sarebbe più bisogno del fondo perequativo previsto dalla norma costituzionale; ancora, l'adeguatezza delle risorse è garantita in egual misura sia alle Regioni che agli EE.LL; infine, al diverso tipo di funzioni esercitate da ciascun ente non si accompagna un differente livello di garanzia circa l'adeguatezza delle risorse necessarie ad esercitarle.

Il d.d.l. di delega in materia di federalismo fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 settembre 2008, non contiene, per certi aspetti, criteri direttivi sufficientemente precisi in grado di delineare le linee portanti del sistema di finanziamento e, per le parti in cui invece riesce ad essere sufficientemente preciso, definisce un modello che non corrisponde affatto a quello costituzionale. Ed infatti, pur limitando il confronto agli elementi essenziali del modello costituzionale e pur prescindendo dalle ulteriori implicazioni ricavabili dalla disciplina costituzionale, bisogna constatare che il d.d.l. non riesce a vincolare sufficientemente l'esercizio della delega e che, quanto riesce a farlo, non fornisce garanzie quantitative a che l'esercizio della delega assicuri a ciascun ente, ed all'insieme degli enti del medesimo livello istituzionale, risorse corrispondenti al costo delle funzioni.

Per poter giustificare queste affermazioni è necessario preliminarmente dar conto della struttura complessiva del d.d.l. Questo articola la propria disciplina in relazione al tipo di funzioni che le risorse riconosciute agli enti sono preposte a finanziare e giunge a delineare, in relazione a funzioni di tipo diverso, sistemi abbastanza differenti. Il criterio utilizzato per la scomposizione delle funzioni è quello relativo alla competenza ed i sistemi di finanziamento, definiti in maniera sufficientemente precisa, sono due: l'uno riguarda le funzioni relative alle materie di potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni (artt. 6, 7 e 8); l'altro attiene alle funzioni già esercitate dagli EE.LL alla data di entrata in vigore della legge (art 11). Evidentemente, siccome a fronte di qualsiasi funzione svolta attualmente dagli EE.LL ricorre potestà legislativa di un superiore livello di governo e siccome in gran parte questo livello di governo è quello regionale, la disciplina del finanziamento delle funzioni relative alle materie di potestà legislativa regionale non può riguardare la parte di tali funzioni che siano già attualmente esercitate dagli EE.LL.

Il finanziamento delle Regioni, relativamente alle funzioni riguardanti le materie di loro potestà legislativa, è disciplinato in modo diverso a seconda si tratti delle funzioni necessarie ad apprestare i livelli essenziali delle prestazioni [quelli stabiliti dallo Stato ai sensi dell'art 117, comma 2, lett. m)] oppure si tratti delle restanti funzioni.

In ordine alle prime, è previsto che alle Regioni siano riconosciuti tributi ad aliquota e base imponibile standard ed uniformi nonché compartecipazioni all'IRPEF ed all'IVA [art 6, comma, lett. d)] ed è precisato che l'aliquota di questi tributi e le quote di queste compartecipazioni vanno determinate in modo che la Regione con la maggiore capacità fiscale sia in grado di ricavarne un gettito potenziale corrispondente al costo standard di tali funzioni [art 6, comma 1, lett. g)]; per le restanti Regioni, quelle con minore capacità fiscale, è poi stabilita l'attribuzione a ciascuna di esse di una quota del fondo perequativo corrispondente alla differenza tra il costo delle funzioni in questione, da un lato, ed il gettito delle compartecipazioni e dei tributi propri destinati a finanziarle, dall'altro [art 7, lett. c) nb. 1 e lett. d)]. Si tratta di un sistema che certamente, almeno in termini statici, corrisponde al modello costituzionale; le criticità riguardano semmai il funzionamento dinamico del sistema. Infatti, la quota di fondo perequativo spettante a ciascuna Regione è commisurata alla differenza tra due grandezze, una sola delle quali (il gettito dei tributi propri) è suscettibile, in varia misura, di adeguarsi automaticamente all'incremento del PIL e del livello dei prezzi, mentre l'altra grandezza (il costo standardizzato delle funzioni) non presenta analoga caratteristica, per cui, senza un meccanismo di aggiornamento automatico, le risorse assegnate a ciascuna Regione sul fondo perequativo sono destinate a ridursi in termini non soltanto reali ma addirittura monetari: a fronte di questo possibile esito il d.d.l. si limita a prescrivere una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione [art 8, lett. d)].

Completamente diverso è il giudizio da dare in ordine al sistema di finanziamento delle restanti funzioni relative alle materie sulle quali si esercita la potestà legislativa regionale. Per quanto vi siano, nel d.d.l., disposizioni che potrebbero essere interpretate nel senso della necessità di assicurare anche per queste funzioni risorse sufficienti al loro esercizio [si veda l'art 5, comma 1, lett. a)], si tratta tuttavia di disposizioni abbastanza generiche, destinate a recedere di fronte alla specifica disciplina stabilita al riguardo. Per il finanziamento di queste funzioni il d.d.l. riconosce alle Regioni una addizionale IRPEF, la cui aliquota deve essere stabilita in misura tale da fornire un gettito su base nazionale corrispondente all'importo complessivo dei trasferimenti attualmente disposti dallo Stato per finanziare le funzioni in questione [art 6, lett. h)]; inoltre, a favore delle Regioni che, a causa della loro minore capacità fiscale, non sono in grado di ricavare dall'addizionale un gettito corrispondente ai trasferimenti attualmente ricevuti dallo Stato per tali funzioni è previsto l'apporto del fondo perequativo, il quale non deve però coprire bensì semplicemente ridurre le differenze di gettito senza alterarne l'ordine [art 7 lett. b) ed e) n.2)]. Questo sistema appare per più profili contrario al modello costituzionale.

- a) Siccome non esistono attualmente trasferimenti finanziari dello Stato appositamente destinati a finanziare queste funzioni e siccome non vi è alcun nesso tra gli attuali trasferimenti dello Stato e quanto necessario all'esercizio di queste funzioni, manca completamente un preciso termine di riferimento su cui commisurare l'addizionale IRPEF. Siccome poi una parte consistente di queste funzioni non è attualmente finanziata dai trasferimenti statali bensì dalle entrate tributarie regionali, bisogna ritenere che lo stesso d.d.l. immagini che al finanziamento di queste funzioni siano destinate risorse ulteriori al gettito dell'addizionale IRPEF: il fatto è che nessun indicazione quantitativa è fornita in ordine a queste risorse ulteriori; il d.d.l. non le collega al costo (storico o standardizzato che sia) delle funzioni, contrariamente a quanto richiesto dall'art 119, comma 4. Né varrebbe obiettare (come sembra sostenere la relazione al d.d.l.) che il costo di una funzione può essere calcolato esclusivamente qualora la stessa sia disciplinata mediante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: si dimenticherebbe, infatti, che, in tutte le precedenti

vicende di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, un calcolo del genere è stato effettuato a prescindere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

- b) Queste risorse ulteriori sembrano dover derivare dai tributi propri, in ordine ai quali il d.d.l. non fornisce alcuna indicazione quantitativa di aliquota standard ed omogenea su base nazionale ed anzi lascia intendere che un gettito sufficiente a finanziare le funzioni in esame gli enti lo possono ricavare da quella “flessibilità fiscale” che consente loro di espandere la pressione fiscale [art 2, comma 2, lett. p)]: in questo modo però, per ottenere la medesima entità di risorse ulteriori, gli enti con minore capacità fiscale sono costretti ad aumentare la pressione fiscale in misura ben maggiore di quanto debbano farlo gli enti del medesimo livello istituzionale con maggiore capacità fiscale; e, d'altra parte, non è neppure pensabile che inconvenienti del genere siano corretti dal fondo perequativo, perché la perequazione fiscale, per quanto debba essere certamente integrale (ai sensi dell'art 119, comma 4), rimane pur sempre circoscritta al gettito delle aliquote standard e non copre anche le autonome decisioni degli enti di aumentare tali aliquote.
- c) L'aliquota dell'addizionale IRPEF, per il modo in cui deve essere determinata, va commisurata alla capacità fiscale nazionale, con l'inevitabile conseguenza che le Regioni con maggiore capacità fiscale ritrarranno da questo cespite un gettito superiore ai trasferimenti finanziari attualmente ricevuti dallo Stato, mentre gli enti con minore capacità fiscale non riusciranno ad eguagliare tali trasferimenti.
- d) Una perequazione limitata a ridurre, invece che ad eliminare, le differenze di gettito, e che mantenga l'ordine di chi ricava di più, contrasta con l'art 119, comma 4, che prevede una perequazione integrale per quanto, come si è detto, parziale, cioè limitata alle sole aliquote standard commisurate al costo delle funzioni.
- e) Infine, sono contrarie alla Costituzione sia la previsione di sistemi differenti di finanziamento delle funzioni, rispettivamente per quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni restanti, sia la circostanza che soltanto il primo dei due sistemi è in grado di fornire qualche garanzia alle Regioni: l'art 119 non effettua alcuna differenza tra il tipo di funzioni ed al comma 4 prevede l'integrale finanziamento di tutte le funzioni, senza esclusione di alcuna, mediante tributi e entrate propri, compartecipazioni e quote del fondo perequativo.

Il sistema di finanziamento delle funzioni già attualmente svolte dagli EE.LL è in parte simile a quello previsto per le Regioni e presenta anch'esso elementi di contrasto con il modello costituzionale.

Anche in questo caso il finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni, oltre che il finanziamento delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, è disciplinato in maniera distinta. La norma del d.d.l si limita però a prescrivere un finanziamento “in base ai fabbisogni standard” e mediante tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo [art 9, comma 1, lett. b)]: si tratta quindi di indicazioni estremamente sommarie, che però sembrano voler richiamare quelle, ben più precise, stabili, a proposito delle Regioni, per le funzioni concernenti i livelli essenziali di prestazioni.

Relativamente al finanziamento delle restanti funzioni attualmente esercitate dagli EE.LL, il d.d.l. prevede un sistema molto simile a quello già descritto a proposito delle funzioni regionali non riconducibili ai livelli essenziali. La principale differenza è che l'importo complessivo dei trasferimenti finanziari attualmente disposti dallo Stato a favore degli EE.LL, invece di essere fiscalizzato (trasformandolo in corrispondente quota di compartecipazione a tributi erariali), viene riversato in due fondi perequativi [art 11, lett. a)], l'uno destinato ai Comuni e l'altro alle Province, che ciascuna Regione deve iscrivere nel proprio bilancio (sembrerebbe di capire, che ciascuna Regione deve effettuare questa iscrizione nell'importo dei trasferimenti statali destinati agli enti che afferiscono al suo territorio): la norma [art 11, lett. c)] stabilisce poi i criteri che le Regioni devono seguire nel ripartire i fondi tra i singoli enti e prevede, al riguardo, un indicatore di fabbisogno

finanziario (pari alla differenza tra valore standard della spesa ed importo standard del gettito dei tributi ed entrate propri) ed un indicatore di fabbisogno di infrastrutture (che tenga conto dei finanziamenti infrastrutturali dell'UE). I profili di contrasto di questo sistema con il modello costituzionale sono molteplici.

Anche in questo caso, siccome non vi è alcun nesso tra gli attuali trasferimenti statali e quanto necessario all'esercizio delle funzioni in questione (non foss'altro perché queste sono attualmente finanziate in parte dalle entrate tributarie degli enti), è necessario ritenere che il d.d.l. immagini ulteriori risorse con la medesima destinazione, come, del resto, è confermato dal fatto che i due fondi operano "a titolo di concorso" [art 11, lett. a)] al finanziamento di tali funzioni. Ciò comporta che i rilievi espressi sopra alle precedenti lett. a) e b) valgono appieno anche in questo caso; così come valgono anche le obiezioni della precedente lett. e) ed inoltre risulta mancare un'adeguata disciplina del funzionamento dinamico del sistema, tenuto conto che l'entità dei due fondi non è sottoposta ad alcuna regola di adeguamento automatico ed è semplicemente stabilito un loro periodico aggiornamento [art 11, lett. b)]. Quanto poi alla perequazione fiscale, essa risulta, oltre che parziale, anche marginalizzata, dal momento che le risorse da destinare complessivamente a questo scopo sono quelle consegnate dalle pregresse politiche di finanza locale che il problema della perequazione fiscale neppure se lo ponevano.

La previsione di due distinti sistemi di finanziamento, quello relativo alle Regioni e quello concernente gli EE.LL, non esauriscono l'attuazione dell'art 119, perché vi sono funzioni che non riguardano materie di potestà legislativa regionale e che neppure sono attualmente esercitate dagli EE.LL ed inoltre vi sono funzioni amministrative che, pur relative alle materie di potestà legislativa regionale, saranno esercitate dagli EE.LL ai quali dovranno conseguentemente andare le relative risorse. Si tratta di una serie di ipotesi che avrebbero richiesto una apposita disciplina, proprio in conseguenza della scelta, effettuata dal d.d.l., di diversificare la disciplina in relazione al profilo soggettivo, della competenza sulle funzioni da finanziare. La disciplina di queste ulteriori ipotesi è talvolta assolutamente mancante o estremamente sommaria, al punto che il d.d.l. sembra, per questi aspetti, privo dei requisiti che la Costituzione richiede ad una legge di delega. Passando ad una analisi specifica, le ipotesi che vengono in rilievo sono le seguenti:

- 1) Funzioni amministrative nelle materie di potestà esclusiva dello Stato che sono attualmente esercitate o che saranno trasferite dallo Stato alle Regioni: il d.d.l. si limita a prevedere "adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge" [art 6, lett. i)].
- 2) Funzioni amministrative nelle materie di potestà esclusiva dello Stato che sono attualmente esercitate o che saranno trasferite dallo Stato agli EE.LL: il d.d.l. si limita a prescrivere che sia assicurato "per il complesso degli enti locali l'integrale finanziamento di tali funzioni" [art 9 lett. c)], ovvero che siano determinate "adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con la presente legge" [art 18 lett. a)].
- 3) Funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa regionale attualmente esercitate dallo Stato: la disciplina generale del finanziamento delle funzioni relative alle materie di potestà legislativa regionale non può valere per questa ipotesi dal momento che essa fa riferimento agli attuali trasferimenti dello Stato; a questa ipotesi sembra invece appositamente riferirsi l'art 8 del d.d.l. che prevede la cancellazione degli relativi stanziamenti di spesa dal bilancio statale contestualmente all'aumento dei tributi attribuiti alle Regioni e del fondo perequativo.
- 4) Funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa regionale che saranno però esercitate dagli EE.LL: il d.d.l. si limita a prescrivere che sia assicurato "per il complesso degli enti locali l'integrale finanziamento di tali funzioni" [art 9 lett. c)]; ovvero che siano determinate "adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con la presente legge" [art 18 lett. a)].

Bisogna infine segnalare che le scarse indicazioni fornite dal d.d.l per ciascuna ipotesi non tengono in alcun conto del fatto che tra le funzioni amministrative prese in considerazione ve ne potrebbero essere alcune relative ai livelli essenziali delle prestazioni, così come vi potrebbero essere funzioni fondamentali degli EE.LL. Si rende con ciò chiaro che il d.d.l., oltre alla scarsa aderenza al modello costituzionale, sviluppa l'impianto sistematico prescelto in maniera inadeguata, tanto da cadere in vere e proprie incongruenze (tenuto conto che il pregresso assetto delle competenze può semmai presentare un qualche rilievo nel percorso di attuazione dell'art 119, ma certamente non dovrebbe incidere in alcun modo sugli esiti finali di tale operazione) e da non fornire al legislatore delegato criteri direttivi sufficientemente precisi. Nel caso poi degli EE.LL, l'aver lasciato insufficientemente definito il sistema prefigura uno scenario che, se non corretto dal legislatore delegato, finisce per lasciare tali enti alla mercé delle Regioni, privi di sostanziali garanzie.

Infine, abbastanza pericolose appaiono le disposizioni sul patrimonio di Regioni ed EE.LL (art 16), dal momento che prevedono una operazione di trasferimento dei beni che sembra andare ben oltre quanto necessario a far corrispondere l'assetto del patrimonio con la nuova dislocazione delle funzioni. La portata della delega è, infatti, talmente ampia che potrebbe consentire una completa ridefinizione del patrimonio degli enti, con conseguente sottrazione dei beni del patrimonio disponibile agli enti che ne sono attualmente proprietari