

Sul “federalismo fiscale”

(prime provvisorie osservazioni)

Vincenzo Cerulli Irelli

1. Sul tema, occorre anzitutto fissare alcuni, peraltro assai chiari, principi costituzionali, dei quali ogni intervento legislativo nella materia deve rappresentare l'attuazione.

Carattere fondamentale del nostro “federalismo”, differenziato in ciò da quello di altri Paesi europei (Germania, Spagna), sta in ciò, che esso è fondato sul pluralismo degli enti del governo territoriale: regioni, province e comuni, tutti enti politici (pubblici poteri) esponenti delle rispettive collettività, sono titolari di poteri, funzioni e compiti, stabiliti dalla Costituzione, che ne garantisce al contempo la posizione istituzionale reciproca e definisce i rapporti che tra essi intercorrono al fine dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo.

E' esclusa in questo quadro una qualsivoglia sottoposizione (di carattere istituzionale) degli enti locali (comuni e province) alla regione, come viceversa accade in altri ordinamenti europei (e anche, con molti dubbi tuttavia, negli ordinamenti delle nostre regioni speciali).

Gli enti locali non sono parte dell'ordinamento regionale, la loro organizzazione e le loro funzioni fondamentali sono stabilite dalle leggi dello Stato sulla base dei principi costituzionali (peraltro molto precisi sul punto) che assicurano anche ampia autonomia normativa agli enti stessi; i quali perciò, almeno in parte, sono autori del loro stesso ordinamento.

Si tratta invero, di una scelta istituzionale da parte del nostro costituente, delicata e difficile, che rende sicuramente più complessa in Italia l'attuazione del “federalismo”; rispetto ad altri Paesi. Più difficile organizzare un sistema di rapporti istituzionali stabili tra una pluralità assai frammentata e differenziata di attori, rispetto ai sistemi nei quali gli attori politici sono sostanzialmente due, lo Stato centrale e le regioni, le quali a loro volta dispongono del governo locale.

Ma si tratta di una scelta consolidata sul piano costituzionale, e indiscussa. Da nessuna parte politica è stata presentata una proposta di modifica costituzionale sul punto, e lo stesso disegno di revisione costituzionale della precedente legislatura che investiva molte parti della Costituzione, per questa parte confermava l'assetto definito dalla legge cost. n. 3/01.

2. Sul piano finanziario, a tutti gli enti del governo territoriale, in termini di assoluta parità, è assicurato l'accesso a risorse (prevalentemente di natura fiscale) tali da consentire l'esercizio delle funzioni e dei compiti di governo che la Costituzione e le leggi attribuiscono agli enti stessi; secondo un sistema, ancora tutto da definire, disegnato dalla legge dello Stato (legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: art. 117, 3° co.; art. 119, 2° co.) della quale il c.d. federalismo fiscale è una parte.

Questo sistema, sul piano costituzionale, è retto dai seguenti principi.

1) Ciascun ente finanzia le sue spese (da definire in base alle funzioni e ai compiti di rispettiva competenza) con le risorse proprie, rappresentate da tributi propri (gravanti sulla propria collettività) e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali (cioè dello Stato) riferibili al loro territorio (e perciò, una quota parte dei proventi del tributo riscosso dallo Stato sul territorio di cui si tratta, viene dirottato all'ente di governo del territorio stesso). Dietro questo primo principio c'è l'idea che i cittadini che usufruiscono dei servizi resi dall'ente, debbano essere consapevoli che le spese necessarie per il funzionamento di quei servizi provengono dalle loro tasche, e sulla base di questa consapevolezza possano giudicare delle modalità di governo dell'ente (se i loro soldi siano spesi proficuamente o no).

2) Per far fronte alle diverse situazioni che in termini di capacità fiscale i diversi territori rappresentano nel Paese (caratterizzato come si sa, da forti divaricazioni territoriali) opera un fondo di perequazione che serve a dirottare parte dei proventi fiscali prelevati dai territori più avvantaggiati verso quelli meno avvantaggiati in modo da garantire anche ad essi (in posizione, almeno tendenzialmente, di parità) l'espletamento di tutte le funzioni e i compiti loro attribuiti. La disciplina della perequazione e la gestione in concreto del fondo di perequazione spetta alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, 2° co., lett.

e)), cui compete anche l'intervento diretto e straordinario per far fronte a situazioni eccezionali, ovvero di particolare difficoltà di determinati territori, finanziando direttamente i relativi enti di governo (art. 119, 5° co.). Al di là di questo specifico caso, il sistema dei trasferimenti erariali agli enti del governo territoriale viene soppresso.

Quanto ai tributi propri, è ovvio che solo le regioni possono istituirli, data la riserva di legge operante in materia (art. 23), sulla base dei principi della legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; mentre gli enti locali possono soltanto gestire modalità attuative (e segnatamente le aliquote, in limiti stabiliti dalla legge dello Stato) di singoli tributi che la stessa legge loro attribuisce come tributi propri, ai sensi dell'art. 119, 2° co.. E' escluso che la regione possa istituire tributi propri degli enti locali, data l'equiparazione che l'art. 119 stabilisce tra i tre livelli di governo territoriale mediante la previsione, da parte della legge dello Stato, di tributi propri di ciascuno di essi.

3. Le funzioni e i compiti di ciascun ente di governo, che devono essere coperti mediante questo sistema di finanziamento, sono tutti quelli loro attribuiti dalle leggi (*"le risorse... consentono... di finanziare integralmente le funzioni pubbliche... attribuite"*: art. 119, 4° co.); non solo perciò le funzioni fondamentali (quelle cioè stabilite dalle leggi dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. p), e perciò sottratte alla disponibilità delle leggi regionali) e i servizi essenziali di loro competenza (da ritenere compresi tra le "funzioni" fondamentali) la cui prestazione deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale secondo "livelli" stabiliti dalla legge dello Stato. Quest'ultima nozione rileva ad altri fini, imponendo interventi speciali dello Stato, laddove risulti incapacità o inadempimento da parte degli enti del governo territoriale (comprese le regioni); interventi di carattere finanziario, come s'accennava (art. 119, 5° co.), o di carattere sostitutivo (art. 120, 2° co.).

Il calcolo delle risorse spettanti a ciascun ente del governo territoriale va fatto guardando all'insieme dei compiti ad esso spettanti, perciò, del tutto a prescindere dalla fonte legislativa che questi compiti attribuisce, se statale o regionale. E si tratta sempre di compiti attinenti all'amministrazione (il costo

dei servizi resi ai cittadini, il costo del personale chiamato a svolgere le funzioni e i servizi stessi, etc.). Sul punto, si deve ricordare che il principale costo, si direbbe pressoché interamente, il costo dei pubblici apparati, è rappresentato dalle spese di amministrazione, non certo da quelle necessarie per far fronte alla legislazione o alla normazione, salvo il costo del tutto marginale invero delle assemblee legislative e dei loro apparati organizzativi (si tratta di un'ovvietà, ma è opportuno ricordarlo).

D'altra parte, dobbiamo tenere presente che nel nostro sistema costituzionale (per questa parte non posto in discussione), ancora solo parzialmente attuato tuttavia, l'amministrazione per regola spetta agli enti locali (art. 118), salve eccezioni stabilite dalla legge nei limiti consentiti dalla citata norma costituzionale. La titolarità dell'amministrazione prescinde del tutto dalla titolarità della funzione legislativa (se statale o regionale) nelle singole materie.

Sul punto, com'è noto, la riforma costituzionale del 2001 (per questa parte, si ripete, non posta in discussione) ha radicalmente modificato, ribaltandola, l'impostazione del precedente testo costituzionale, che viceversa stabiliva il principio del parallelismo tra legislazione e amministrazione. Il che significa che se in una materia qualsivoglia, dai servizi sociali alle opere pubbliche, ai trasporti, all'ambiente (cito materie che presuppongono un apparato amministrativo e un'azione amministrativa concreta), nel precedente sistema costituzionale la regione era titolare della potestà legislativa, ad essa spettavano anche le relative funzioni amministrative, salva delega agli enti locali (delega della quale, tuttavia, la regione stessa disponeva). Nel nuovo sistema, invece, nelle stesse materie alla regione spetta soltanto di stabilire la disciplina legislativa, mentre le relative funzioni amministrative spettano agli enti locali salve specifiche eccezioni giustificate sulla base dell'art. 118, che la legge (statale o regionale secondo la competenza per materia o il tipo di funzioni), caso per caso, stabilisce.

4. Sul testo del governo (espressamente dedicato alla attuazione dell'art. 119 della Costituzione) approvato in prima lettura il 28 giugno, testo del quale si apprezza comunque l'iniziativa e l'impegno, dopo le ingiustificate inadempienze

della precedente legislatura, emergono una serie di punti critici che possono trovare soluzione, si auspica, nel successivo itinerario del disegno di legge nel confronto con le parti istituzionali e in Parlamento.

Anzitutto, si osserva che il testo, espressamente attuativo dell'art. 119, si situa, nel sistema delle fonti di competenza statale, nell'ambito dello stesso art. 119, 2° co., laddove sono previsti "*i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*", principi da stabilire con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, 3° co., laddove si elenca tra le materie di legislazione concorrente, quella relativa alla "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" e al "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*". Il testo del governo si configura perciò come un pezzo della legge statale (o se si vuole, della legislazione statale) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, come legge di principi organicamente destinata a dare nuovo assetto (reso necessario dal nuovo assetto costituzionale) alla finanza pubblica complessivamente intesa.

Nella finanza pubblica, ovviamente, la parte maggiore, anche in termini quantitativi, è quella imputata allo Stato. Concepire un disegno di federalismo fiscale senza conoscere neppure a grandi linee come dovrà essere ridisegnata l'organizzazione statale e la finanza statale (segnatamente la spesa statale, in base a quali criteri dovrà essere ridimensionata e razionalizzata per effetto del decentramento dei compiti di governo) appare arduo; e comunque, esprime un disegno monco e poco credibile. Per fare solo un esempio, l'incremento di recente avvenuto nel numero e nelle dimensioni di strutture organizzative statali (ministeri e dipartimenti) anche in settori di (almeno) dubbia competenza statale, non costituisce un proficuo (credibile da parte degli altri enti di governo) inizio di un percorso di razionalizzazione complessiva della finanza pubblica in vista di un assetto "federale".

Nel merito delle scelte di carattere politico (tutte riscontrabili sulla base dei principi costituzionali) contenute nel testo, mi limito a rilevare tre punti critici (che dovrebbero essere oggetto di osservazione nel prossimo *iter* della legge). Il testo, invero, soffre, anche nelle sue espressioni formali, di successivi adattamenti e aggiustamenti, diciamo pure di successive mediazioni, che lo rendono in alcune parti intimamente contraddittorio.

5. Il primo punto critico riguarda la filosofia (se così può dirsi) del testo quale originariamente concepito dal governo (successivamente solo in parte e in modo contraddittorio corretta). Faccio riferimento all'impostazione, diciamo così, regionalistica, del testo, secondo la quale la finanza regionale e locale costituisce un settore unitario in ogni ambito territoriale regionale, settore che fa capo alla regione stessa. Il principio emerge nell'art. 5, 1° co., laddove si stabilisce che le disposizioni concernenti il finanziamento regionale, si applicano "*indipendentemente dall'ente o livello di governo al quale sono o saranno affidate le funzioni amministrative associate all'esercizio della potestà legislativa*". Il che significa, in più semplici parole, che il finanziamento segue la legislazione e non l'amministrazione; e la legislazione spetta alla regione e non agli enti locali, ai quali le funzioni amministrative vengono attribuite, e con esse, da parte della regione il relativo finanziamento. Ciò viene chiarito dal 2° co. dello stesso articolo, il quale prevede che le regioni definiscano "*le regole di finanziamento delle attività amministrative da esse assegnate al altri livelli di governo, assicurando ad essi le risorse necessarie per la copertura degli oneri da sostenere per l'esercizio delle funzioni fondamentali come individuate ed allocate dalla legge statale*" (qui emerge un altro punto critico, di cui subito appresso, concernente la distinzione ai fini finanziari, tra funzioni fondamentali e non).

La convinzione che si nasconde perciò dietro al testo del governo (a mio giudizio non corretta, come accennavo) è che il finanziamento delle funzioni e dei compiti propri dei diversi livelli di governo ai sensi dell'art. 119, debba seguire la titolarità della funzione legislativa anziché dell'amministrazione. Convinzione che coerentemente comporta l'organizzazione della finanza locale su base regionale, sia in ordine alla disciplina dei tributi propri di ciascun ente di governo, sia in ordine alla gestione del fondo perequativo (come risulta nel testo dai successivi artt. 9 e 11).

D'altra parte, il successivo art. 6 del testo, parzialmente corretto come subito si dirà, elenca tra le spese connesse alle "*attività che le regioni a statuto ordinario attualmente svolgono*", quelle riconducibili al finanziamento delle funzioni degli enti locali, riconducibili o non a quelle fondamentali ovvero a

quelle concernenti servizi essenziali (art. 6, 1° co., lett. *b*) e *c*)). Mentre l'art. 3, 1° co., lett. *g*) e *h*), prevede l'istituzione da parte della regione anche di tributi locali e prevede altresì la destinazione di tributi regionali al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117, 2° co., lett. *m*) e *p*), cioè alle funzioni fondamentali degli enti locali.

Sulla perequazione (la cui responsabilità politica è affidata dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato e non può essere “scaricata” sulla regione!), il testo affida viceversa alle regioni la gestione del fondo perequativo, almeno per la gran parte della finanza locale (v. part., sul punto, art. 9, 5° co.).

Insomma, da questa prima serie di norme, emerge il disegno di inserire la finanza locale nell'ambito del governo regionale.

6. Il secondo punto critico deriva dagli aggiustamenti che il testo ha subito rispetto all'originaria impostazione. Si è appena detto: il governo della finanza locale spetta alla regione secondo il disegno fondamentale del testo. Ma così non è, perché una parte della finanza locale è sottratta al governo regionale e riportata nella gestione statale. Ma quale parte? E qui emergono due distinzioni che il testo pone a questi fini, entrambe non condivisibili, e contrastanti, a quanto sembra, con i principi costituzionali. Per prima, la distinzione tra comuni di dimensione maggiore e comuni di dimensione minori. Infatti, l'art. 6, già citato, tra le spese regionali riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali (degli enti locali perciò) pone quelle “*svolte dai comuni di dimensioni demografiche determinate dai decreti legislativi emanati in attuazione della legge*”; escludendo espressamente quelle svolte dalle città metropolitane, e si desume anche quelle svolte dalle province. Che i comuni cui fa riferimento la norma sono quelli di dimensioni minori, si capisce dal contesto (v. art. 11, 2° co.) ed è espressamente indicato nella relazione illustrativa.

In tal modo, viene spezzata l'unità del governo comunale e viene, si direbbe, sancito e consolidato lo *status* di piccolo comune dei minori enti (come quegli enti inseriti nella finanza regionale anziché in quella statale) trascurando del tutto l'obiettivo dell'associazionismo comunale come strumento per il superamento di quello *status* e il pieno inserimento dei piccoli comuni nel regime di autonomia finanziaria.

Ma la distinzione tra enti non è chiara, perché, almeno per quanto riguarda la gestione del fondo perequativo, sembra che tutti i comuni (ma non le province) siano “governati” dalla regione (art. 9, 5° co., cit.).

L'altra distinzione che emerge dal testo è quella tra funzioni fondamentali e servizi di cui deve essere garantita la prestazione secondo livelli essenziali, da una parte, e le altre funzioni e compiti di governo degli enti dall'altra parte; distinzione come si sa, assai rilevante, ma ad altri fini, come s'accennava (sistema delle fonti, poteri sostitutivi) mentre è del tutto irrilevante dal punto di vista finanziario perché a tutti gli enti deve essere garantita la copertura delle spese per tutte le funzioni loro assegnate, a prescindere dal tipo di funzioni di cui si tratta.

Il testo sembra invero ignorare questo criterio, a proposito dei tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di competenza locale (art. 3, 1° co., lett. *h*); art. 5, 2° co.; art. 6, 1° co., lett. *b*); art. 11, 2° co.).

L'art. 11, 2° co., evidenzia in maniera più palese che le altre norme del testo, la contraddizione appena indicata, laddove, dopo aver elencato la tipologia delle risorse proprie di comuni e province (tributi propri partecipazioni, quote del fondo perequativo), stabilisce che l'insieme di dette risorse “*assicura i mezzi necessari al normale svolgimento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate*”. Espressione questa che esclude perciò, in palese contrasto con l'art. 119, 4° co., dall'ammontare delle risorse proprie degli enti locali, quelli da destinare a funzioni e servizi diversi da quelli ascrivibili alle funzioni fondamentali. E ancora, la stessa norma specifica che il finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni maggiori, nonché delle province “*è assicurato dallo Stato attraverso partecipazioni e fondi perequativi*” (disposizione che sembra correggere quella citata, di cui all'art. 9, 5° co.).

L'art. 1, 2° co., sancisce perciò la distinzione tra enti locali, province e comuni maggiori da una parte, comuni minori dall'altra; e sancisce la distinzione all'interno della finanza locale tra risorse destinate al finanziamento di funzioni fondamentali e servizi essenziali da una parte, e quelle destinate al finanziamento di altre funzioni e di altri servizi che restano al di fuori di ogni copertura assicurata dalla legge.

Entrambe queste distinzioni risultano in contrasto con i principi costituzionali.

7. Il terzo punto critico riguarda i criteri mediante i quali individuare la spesa che a ciascun ente del governo territoriale (comprese le regioni) deve essere imputata nel processo di attuazione del federalismo fiscale; sia in fase transitoria e di prima applicazione, sia in fase a regime.

Sul punto, il testo, invero, non appare chiaro. Sembra che in prima attuazione le risorse debbono essere individuate secondo la spesa storica, cioè quella che risulta in essere in base a quanto consolidato negli ultimi esercizi; spesa storica che va successivamente corretta e adeguata, secondo un meccanismo dinamico, sia all'ammontare delle nuove funzioni, sia con riferimento alle concrete esigenze di funzionamento degli enti. E sul punto, correttamente il testo prevede una fase transitoria, nella quale dovrà essere garantito *“il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile”* (art. 16, 3° co.).

Ma non si comprende secondo quali criteri e con quali modalità questo superamento dovrà avvenire; e in particolare come dovrà essere considerato il modo di espletamento delle funzioni e dei servizi da parte degli enti, in termini di efficacia ed efficienza (che significa minore spesa a fronte delle prestazioni richieste), al fine dell'individuazione del fabbisogno vero (cioè quello concretamente rapportato ai servizi gestiti nel modo migliore) proprio di ciascun ente.

La norma, che sembra essere quella che individua il criterio di determinazione della *“spesa corrente standardizzata”*, fa riferimento a una serie di elementi (quota uniforme per abitante, ampiezza demografica, caratteristiche territoriali, e così via) propri dei singoli enti, ma non alle modalità ottimali di gestione delle funzioni e dei servizi e neppure alla garanzia dei livelli delle prestazioni (da stabilire secondo quelle modalità ottimali).

15 Luglio 2007.