

Tania Groppi

(ordinario diritto pubblico, Università di Siena)

Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale

Audizione davanti alle commissioni riunite Senato I, V e VI

12 novembre 2008

1. Alcune osservazioni sul ddl n. 1117 sul federalismo fiscale nel quadro costituzionale (questo mi pare il contributo che i costituzionalisti possono portare a un dibattito per altri aspetti molto tecnico).
2. In primo luogo, va detto che si tratta di una doverosa attuazione della riforma del Titolo V, come modificato nel 2001, che però dà per scontate due premesse che, a mio avviso, non possono essere ritenute tali:
 - A) che la riforma del 2001 non possa essere rimessa in discussione, né necessiti di aggiustamenti;
 - B) che l'attuazione "istituzionale" possa avvenire in un momento successivo rispetto all'attuazione "finanziaria".
3. A) Quanto al primo aspetto, a me pare che, a ormai 7 anni dall'entrata in vigore della riforma, le riflessioni, pur ampiamente svolte, sulla sua adeguatezza a soddisfare i bisogni della società italiana non siano soddisfacenti. In altri termini, il discorso sul federalismo in Italia è entrato nel dibattito politico-istituzionale grazie all'inventiva di una forza politica nuova, nata sulle macerie della prima repubblica, e, grazie al sapiente impulso di tale partito, non ne è più uscito, anzi, ha catturato il consenso anche di tutte le altre forze politiche, come se si trattasse di una panacea per i mali dell'Italia. Pare ormai impossibile (perché politicamente scorretto) sostenere, invece, che ciò di cui l'Italia ha

bisogno (e ciò in cui si concreta anche il reale interesse delle regioni più ricche e produttive) è una amministrazione più efficace, efficiente e responsabile (“*accountable*”, si potrebbe dire), su tutto il territorio, che consenta ai privati di sviluppare le loro attività imprenditoriali e di competere sui mercati globali. Qualcosa, in altri termini, che non ha niente a che vedere con il federalismo, se la parola mantiene un qualche significato. In questo ddl ci sono alcuni elementi (come l’abbandono del criterio della spesa storica, i principi di responsabilità e trasparenza, che però dovrebbero essere migliorati attraverso l’inserimento di concreti meccanismi applicativi) che vanno in questa direzione, ma annacquati in un amalgama ambiguo: si oscilla tra un federalismo di facciata, contenuto in una delega vaga e generica, che pare lasciare nella sostanza le cose come stanno ed elementi di “federalismo per abbandono” che se sviluppati metterebbero in pericolo la coesione sociale e l’unità del paese.

4. Va ricordato che il federalismo è per sua natura un assetto istituzionale complicato e costoso, che vale la pena intraprendere solo se è utile a tenere unite società fortemente divise, con identità regionali forti, accompagnate da cleavages culturali, religiosi, etnici: non si può pretendere di realizzare il federalismo a costo zero, e questo deve essere chiaro a tutti, in primo luogo ai contribuenti.
5. Insomma, forse prima di pensare ad attuare il Titolo V occorrerebbe una riflessione seria, profonda e partecipata su quello che vogliamo: non mi pare che, nonostante il tempo ormai trascorso dal 2001, i fiumi di inchiostro versati, i due referendum costituzionali, gli esiti elettorali delle forze politiche “federaliste”, le continue negoziazioni tra i governi statali, regionali, locali, si sia raggiunto un livello soddisfacente di riflessione. Abbiamo bisogno di una sorta di “stati generali” sul regionalismo italiano, che consentano di verificare se il testo del 2001 sia adeguato o se debba essere, ed in che misura, ripensato.

6. B) Ciò si collega all'altro aspetto che accennavo, ovvero la necessità di un raccordo tra l'attuazione dell'art.119 e quella di altre parti del Titolo V. Il ddl pare sfasato rispetto alla esigenza di mantenere una logica nel processo di decentramento in atto in Italia (o, se vogliamo usare questa espressione, di "federalizzazione"). Si va infatti a calcolare il fabbisogno di regioni ed enti locali e a disciplinare il modo di copertura del medesimo senza aver ancora determinato quali sono le funzioni svolte dai diversi livelli di governo. Per non fare che qualche esempio, in assenza di una revisione del TUEL che individui le funzioni fondamentali di comuni e province, di una piena applicazione del principio di sussidiarietà, di un chiarimento del riparto di competenze in materia di istruzione (che diventa, tutto di un tratto, una delle materia regionali in cui garantire i livelli essenziali). O ancora, prima che siano chiariti i rapporti tra regioni ed enti locali: al punto che ambigua resta la stessa lettura della potestà legislativa regionale in materia di tributi locali, che a mio avviso dovrebbe essere piena. O, ancora, senza che si siano adeguate alla riforma costituzionale le norme sulle Città metropolitane, né si sia disciplinato l'ordinamento di Roma Capitale. O che si sia ripensato, come a questo punto pare necessario, il sistema delle autonomie speciali, a fronte del quale il legislatore è impotente, come testimonia questo ddl che, in sostanza, non affronta il problema della finanza delle regioni speciali, né avrebbe potuto fare diversamente, essendo necessaria una legge costituzionale. Per non dire della mancata riforma del Senato o, quanto meno, della integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Si parte, insomma, dalla coda, ed è difficile allontanare il sospetto che si tratti di una operazione di facciata.
7. Uno dei punti di più dubbia costituzionalità del ddl si collega, a mio avviso, proprio a tale mancato preliminare chiarimento del quadro costituzionale.

8. Mi riferisco alla violazione dell'art. 119.4 Cost. laddove chiede che le risorse che, ai sensi dei precedenti commi, spettano a regioni ed enti locali, debbano consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati, senza che sia prevista alcuna distinzione tra funzioni di serie A e di serie B (a differenza di quanto faceva il testo originario dell'art.119, che parlava di “spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”). Tutto il ddl, in effetti si basa sulla distinzione tra due tipi di funzioni: per le regioni, spese riconducibili ai livelli essenziali relativi ai diritti civili e sociali (sanità, assistenza, istruzione, cui si aggiunge, in modo poco chiaro, il trasporto pubblico locale) da un lato, altre spese dall'altro; per comuni e province, spese riconducibili alle funzioni fondamentali da un lato, altre spese dall'altro. Soltanto per le prime si assicura una piena copertura, introducendo una distinzione che non è compatibile con il testo costituzionale ed appare del tutto arbitraria.
9. Inoltre, il mancato rispetto dell'ordine logico di attuazione del Titolo V, determina una ambiguità di fondo, che emerge almeno quanto a tre aspetti: A) genericità della delega; B) mancanza di trasparenza sui dati dell'entrata e della spesa; C) incertezza dei tempi di attuazione.
10. A) Genericità della delega. Basta considerare quello che deve essere ritenuto il punto qualificante della riforma, ovvero il passaggio dal criterio della c.d. “spesa storica” – fondato sul sistema trasferimenti statali effettuati sulla base di quanto si è speso negli anni precedenti – a quello dei c.d. “costi standard”, relativi all'individuazione di una misura uguale in tutto il territorio nazionale per l'erogazione della prestazione (al netto quindi delle inefficienze e degli oneri aggiuntivi che possono manifestarsi in un determinato contesto territoriale). Il vero nodo politico dell'intera vicenda che ruota intorno al federalismo fiscale risiede nella determinazione dei costi standard, che – una

volta che la riforma sarà a regime – andranno a determinare la magna pars delle entrate regionali: ebbene, non si trova nel testo alcun cenno alle modalità e ai criteri che debbono guidare nella determinazione di tali costi standard. Tale operazione è assai complessa, in quanto i criteri per determinare i valori standard non possono riguardare solo i costi efficienti, ma devono coinvolgere anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali. Tutti aspetti che sfuggono al Parlamento nel momento dell'adozione della legge e sono rimessi per intero al governo nella predisposizione dei decreti.

11. B) Anche se quello di trasparenza è uno dei principi più volte affermati nel ddl, manca, nel momento della approvazione della delega, la trasparenza quanto ai dati finanziari che soli possono illuminare sulle reali conseguenze del ddl medesimo. Qui ci sono due elementi da richiamare: innanzitutto è difficile disporre nel nostro ordinamento di dati affidabili, senza una previa riforma della contabilità di stato e di quella regionale, che seguono ad oggi sistemi diversi. Inoltre, si tratta di dati di cui comunque dispone il governo, a cui fanno capo la Ragioneria generale dello Stato e l'ISTAT. Essi dovrebbero essere messi a disposizione del parlamento, che dovrebbe poterli verificare tramite il suo servizio bilancio. Infine, la genericità della delega impedisce un qualsiasi riferimento a dati concreti, che sarà possibile solo a fronte dei decreti legislativi: ma a quel punto il Parlamento si sarà già spogliato della sua potestà legislativa e non gli resterà che esprimere parere sugli schemi di decreto.

12. C) Tempi incerti. Per un verso, come si è detto, il ddl sembra aver voluto anticipare il necessario scioglimento di un serie di nodi ancora aperti nel titolo V. Per un altro, invece, si tratta di un percorso del quale non si vede la fine. Non solo c'è un termine di ben 24 mesi per adottare i decreti. Ma basti a tale proposito citare una serie di norme transitorie che si limitano a fare riferimento alla “prima applicazione” e a “un periodo di tempo sostenibile” (artt. 17 e 18),

senza porre alcuna data oltre la quale il sistema andrà a regime. Saranno, presumibilmente, i decreti stessi che individueranno tali date. Fino a quel momento il meccanismo è bloccato e si procede a tentoni: basti pensare che per comuni e province si stabilisce che il fabbisogno è finanziato considerando in modo forfettario l'80% di esse come fondamentali e il 20% come non fondamentali.

13. I primi due aspetti di ambiguità (A, genericità della delega; B mancanza di trasparenza sui numeri) si collegano strettamente a uno dei principali punti di criticità: ovvero l'emarginazione del Parlamento, e più in generale degli organi rappresentativi. Il Parlamento è espropriato almeno due volte: a) nella predisposizione dei decreti legislativi, perché siamo di fronte ad una delega in bianco che lascia campo libero al governo, con la collaborazione della commissione paritetica di cui all'art.3, formata da tecnici nominati dai governi statale e locali, rispetto alla quale ci si limita a prevedere un parere delle commissioni parlamentari, su di un testo già sottoposto ad intesa in sede di Conferenza unificata; b) nella gestione, adeguamento, controllo dei nuovi meccanismi, che è affidata ad una Conferenza permanente incardinata presso la Conferenza unificata, ai sensi dell'art.4; fuori da ogni controllo non solo del parlamento nazionale ma, per la parte regionale e locale, anche delle rispettive assemblee elettive, considerando come si è configurata la forma di governo a tali livelli.

14. Perché, invece, non utilizzare, sia nella fase della predisposizione dei decreti, che in quella successiva, di monitoraggio della riforma, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata ai sensi dell'art.11 della legge cost. 3/2001, un adempimento, inutile ricordarlo, che in 7 anni non si è riusciti ad attuare? Nessun problema pone la formulazione del medesimo art.11 che, laddove prevede il parere di tale commissione per i progetti di legge in materia

di art. 119, richiede poi il voto a maggioranza assoluta dell'assemblea per superare l'eventuale parere negativo. Ciò infatti non esclude che alla Commissione possano essere attribuiti compiti ulteriori, come l'espressione del parere sugli schemi di decreto legislativo, ovviamente senza che si possano determinare le conseguenze (quanto a richiesta di maggioranza qualificata) previste dall'art.11 medesimo, mancando nel caso di tali compiti ulteriori la copertura costituzionale. L'intervento della Commissione bicamerale integrata in sede di parere sugli schemi di decreto legislativo risponderebbe a tre esigenze: semplificare il passaggio parlamentare, che altrimenti sarebbe disperso in una molteplicità di commissioni; consentire un coinvolgimento delle autonomie attraverso una modalità diversa da quella, prevista nel ddl, dell'intesa con la Conferenza unificata, in modo da recuperare (sulla base della scelta, ovviamente, che si faccia, quanto alla integrazione della commissione) il ruolo delle assemblee elettive regionali e locali; consentire una effettiva partecipazione del parlamento, poiché in tal modo sarebbe possibile eliminare dal procedimento la previa intesa con la Conferenza unificata, che di fatto espropria il parlamento di ogni controllo sugli schemi di decreto, che gli sarebbero sottoposti già "blindati" dall'intesa medesima.

15. In definitiva a mio avviso l'iter parlamentare del ddl in esame impone di affrontare due preminenti esigenze costituzionali:

- a) ripristinare l'ordine logico di attuazione del Titolo V (che ripeto, dovrebbe avvenire in sequenza: 1) riflessione sulla sua adeguatezza e, in caso contrario, revisione costituzionale delle norme "inadeguate"; 2) attuazione sotto il profilo istituzionale; 3) attuazione sotto il profilo finanziario);
- b) ripristinare i corretti rapporti tra i poteri in tale attuazione, reinserendo le assemblee elettive in scelte politiche fondamentali per il futuro del paese. Soltanto a tali condizioni è possibile cominciare a parlare dei contenuti, e del "federalismo fiscale che vogliamo".

