

## **Federalismo fiscale e servizi ai cittadini**

di Federico Pica

*Vi è, nelle discussioni correnti in materia di federalismo fiscale, una questione di fondo. Essa concerne l'assunto che le collettività più ricche abbiano, rispetto a quelle più povere, maggiori diritti in quanto esse pagano un maggiore livello di tributi. Giova, al riguardo, distinguere tra due diversi problemi. Per quanto concerne la spesa che lo Stato eroga sul territorio - salvo questioni di non scarso peso che tuttavia non possono porsi in questa sede - vale il principio secondo il quale tutti i cittadini, dovunque risiedono, hanno uguali diritti.*

La famiglia De Pasquale, che abita al terzo piano dello stabile in cui io stesso risiedo, a Napoli, e che è povera, non ha minori diritti in materia di difesa personale, di tutela giudiziaria, di istruzione, di accesso alle reti di trasporto, ecc., rispetto a quelli che l'ordinamento vigente assicura, o dovrebbe assicurare, a me medesimo. Io stesso e la famiglia De Pasquale siamo soggetti al medesimo sistema tributario, che è informato (che dovrebbe essere informato, come dice l'art.53 della Costituzione) al principio della progressività: il fatto che io paghi un maggiore livello di tributi non comporta un maggiore diritto. Se in una certa collettività, le famiglie Pica siano relativamente più numerose, rispetto ad altra collettività, ciò non comporta che la prima abbia maggiori diritti rispetto alla seconda

Alcune funzioni sono tuttavia attribuite a minori livelli di governo (a livelli rappresentativi di una più ridotta popolazione): hanno in ordine ad esse competenza legislativa, secondo le indicazioni dell'art.117, commi 3 e 4, della Costituzione, le Regioni, hanno invece competenza riferita alla gestione, in via di principio, i Comuni. Questa attribuzione, operata dall'ordinamento o da legge dello Stato, di funzioni normative o amministrative non riduce i diritti delle famiglie de Pasquale, né quelli di me medesimo. Io e loro siamo, inoltre, soggetti ad un medesimo sistema tributario (il sistema, che l'art.53 già citato: si tratta, nella Repubblica d'Italia, di un sistema articolato territorialmente, ma tuttavia unitario) che è nel suo complesso progressivo.

Lo Stato ha titolo, per tutti gli Enti territoriali e per ciascuno di essi, a stabilire la misura che viene considerata normale dei servizi; il costo che viene ritenuto appropriato di essi; l'ammontare dei tributi di cui al comma 2 dell'art.119; l'importo delle partecipazioni *riferibili* al territorio attribuite agli Enti, importo determinato in misura tale che esso consenta alle collettività a maggiore capacità fiscale di finanziare integralmente il loro fabbisogno (riferito al livello normale dei servizi); l'importo del fondo perequativo, definito e ripartito in modo tale che si ottenga quel medesimo risultato nelle zone a minore ricchezza; gli strumenti che consentono a tutti gli Enti e a ciascuno di essi un livello di autonomia tributaria definito e regolamentato in tal modo che non ne risultino divari drammatici nel trattamento di cittadini ugualmente tassati in zone diverse d'Italia.

Sono in causa, evidentemente, problemi assai seri di uguaglianza nel trattamento finanziario dei cittadini; le stesse prospettive di sviluppo delle zone povere d'Italia; in ultima analisi, la qualità della nostra democrazia, che rischia di essere un sistema per mezzo del quale i ricchi e i potenti prevaricano sui deboli e sui non difesi. Di tutto ciò in ogni caso occorrerebbe rendersi ben conto.

Le asserzioni in cui si consiste l'ipotesi, a mio avviso forviante, della redistribuzione territoriale, e cioè del preteso maggiore diritto della collettività rischia, minano in modo serio le proposte fin qui avanzate, anche autorevolmente, di applicazione dell'art.119 della Costituzione. Esse si basano, infatti, su due "ingredienti": il gettito delle imposte erariali raccolte nei diversi territori in realtà "spetta" alle collettività che in questi territori risiedono (postulato della appropriazione, o della restituzione); le risorse oggi conferite dallo Stato e che complementano

quelle riscosse a carico di ciascuna collettività costituiscono una stima del *fabbisogno complessivo* dei servizi di cui si tratta e della parte di esso di cui lo Stato intende darsi carico.

Sia nel disegno di legge delega Padoa Schioppa che in quello della Regione Lombardia le implicazioni sono evidenti: se il fabbisogno complessivo è preso per buono, o in qualsivoglia altro modo rideterminato (ad esempio, tramite costi standard), può calcolarsi, per il complesso dei servizi e per il complesso degli Enti di ciascun livello di governo, la percentuale che questo fabbisogno rappresenta rispetto al gettito di una imposta erariale (nel caso di specie l'IRPEF). La legge dello Stato che viene proposta consente a ciascun Ente di appropriarsi della quota di gettito che la percentuale anzidetta rappresenta; in tal modo, la somma delle appropriazioni corrisponderà all'attuale impegno dello Stato e corrisponderà al fabbisogno (complessivo) di spesa di cui si tratta, il che permette, sia pure pretestuosamente, di sostenere che il precetto dell'art.119, comma 4, della Costituzione sia rispettato.

Si verificano in questo modo due meccanismi: anzitutto, il maggior fabbisogno di un Ente riferito ad un certo servizio (ad esempio, il maggiore costo dei trasporti pubblici o dell'igiene urbana in zone intensamente abitate) viene preso in conto, ma produce benefici, aumentando il fabbisogno *complessivo*, per Enti diversi da quello che ne subisce l'effetto; accade, in secondo luogo, come ampiamente ho mostrato per il caso del d.lgs.56/2000, che il fabbisogno degli Enti, a minore capacità fiscale, in qualsivoglia modo stimato e preso in conto al fine di stabilire le risorse da corrispondere al complesso degli Enti non trovi copertura.

Ciò comporta un maggiore onere di tributi, a parità di servizi, per i contribuenti delle zone povere, con tutti i conseguenti effetti (fiscalità di svantaggio, come dice giustamente il prof. Busetta); oppure un deficit di servizi, a parità di pressione fiscale; e, comunque, una compromissione della tenuta dei bilanci degli Enti di cui si tratta. Tutto ciò, senza che vi sia sul piano civile alcuna "ragione" ed in violazione della lettera e del significato della Costituzione della Repubblica.

Si noti che anche per le zone ricche vi è problema. Anche riguardo ad esse vale il precetto dell'art.119, comma 4, della Costituzione: le collettività di cui si tratta hanno titolo ad un sistema di c.d. "tributi propri", definiti sulla base dagli insegnamenti della Corte Costituzionale, e di compartecipazioni tali da finanziare integralmente non altro e non più che quanto serva all'espletamento, in condizioni normali, dei servizi. Esse, comunque, non hanno titolo ad appropriarsi, a danno della collettività più povere ed oltre il loro stesso fabbisogno, delle risorse che collettivamente, sulla base delle regole dell'art.53 della Costituzione, tutti i cittadini conferiscono, in condizioni di uguaglianza sostanziale, allo Stato.