

# Appunto sullo schema di d.d.l. del Governo sulla attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

di Giorgio Macciotta  
(Bozza del 26 aprile 2007)

1. Il testo proposto presenta numerose incongruenze: da un lato mancano aspetti essenziali per delineare una normativa quadro (come ad esempio regole per accompagnare la transizione dalla spesa storica a quella standard, per la ricontrattazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo in relazione a modificazioni dei tributi nazionali, per la definizione dei criteri della perequazione infraregionale) dall'altro si eccede nel dettaglio con norme che meglio troverebbero posto nei decreti delegati o in singoli provvedimenti attuativi (l'individuazione dei tributi da utilizzare per la partecipazione, la scelta delle materie oggetto di tutela a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera m, etc.). C'è poi una stravagante lettura della Costituzione che viene forzata ogni volta che non corrisponde agli elementi quali/quantitativi che l'estensore del testo ha in mente: basta l'esempio del comma 5° dell'articolo 119 che viene impropriamente utilizzato per determinare l'ammontare delle risorse destinate ad integrare le risorse delle regioni con "minore capacità fiscale", sommandole a quelle dei fondi perequativi di cui al comma 3 dello stesso articolo. Tale operazione non solo viola la lettera della Costituzione, che, per il finanziamento delle attività ordinarie, si ferma alle risorse derivanti dai primi quattro commi, ma dà, dello stesso comma 5°, una lettura monca e riduttiva, in funzione solo del riequilibrio, rinunciando a prevederne l'applicazione anche in quei casi di interventi di eccellenza che, pur in materie di competenza regionale o locale, ben potrebbero costituire oggetto di un finanziamento o di un cofinanziamento nazionale.

Si potrebbe continuare nella elencazione delle incongruenze ma quel che appare è che si tratta di aspetti troppo rilevanti per non essere espressione di una linea di lettura-applicazione dell'articolo 119 che abbia una coerenza interna.

2. Probabilmente tutte le incongruenze vengono meno se si leggono insieme le norme in materia di "coordinamento dinamico delle fonti di copertura" (articolo 2, comma 1, lettera b) e quelle che individuano, già in legge delega, il tributo erariale che dovrebbe costituire il cuore del finanziamento autonomo attraverso una forte aliquota di partecipazione: l'imposta sul reddito delle persone fisiche (articolo 7, comma 1, lettera b).

Una verifica della serie storica delle entrate fiscali e del loro rapporto con il PIL consente di valutare che il gettito IRE, malgrado i rilevanti interventi di riduzione operati nel 2000, nel 2003 e nel 2005 (si è trattato di riduzioni stimate pari a circa 15 miliardi di €), è cresciuto, nel decennio 1996-2005, del 47,74% (al lordo di quegli interventi la crescita del gettito sarebbe stata pari al 64,7%). Il gettito totale è cresciuto del 39,14%. Nello stesso periodo il PIL è cresciuto del 44,26%. Si tratta di un fenomeno non imprevedibile. La progressività dell'IRE assoggetta le quote marginali di reddito ad aliquote crescenti, superiori, mediamente, del 50% all'aliquota media. Il prelievo cresce a ritmi di 1,5 volte quello di crescita nominale del PIL. Si tratta di una dinamica incompatibile con la comune previsione di un federalismo fiscale che si realizzi con una sostanziale invarianza del prelievo e della spesa in rapporto al PIL.

Le conseguenze di un simile scarto tra le previsioni di equilibrio e la soluzione tecnica scelta per realizzare la "autonomia di entrata" è evidente: il "coordinamento dinamico delle fonti di copertura" dovrà essere costituito non da un aggiustamento ai

margini, per realizzare i comuni obiettivi di ciascuna manovra annuale, ma da una legge di rideterminazione annuale della quota di partecipazione, necessaria per ricostituire gli equilibri di base. Si tratterà, dunque, di una sostanziale inattuazione della previsione costituzionale circa la “autonomia di entrata” e della riproposizione, cambiato il nome, della tradizionale politica di trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, magari più immediatamente legati ad una quota delle entrate fiscali realizzate sul territorio.

Partendo dalla constatazione di una simile contraddizione (l'individuazione dell'IRE come cuore della partecipazione non costituisce, in questa lettura, un atto di “generosità” volto ad una alimentazione più dinamica dei bilanci delle autonomie) occorre tentare di ricomporre un sistema di finanziamento che sia coerente con il dettato costituzionale ed apre il minor numero di contraddizioni tra i diversi livelli di governo.

C'è poi un ulteriore motivo che sconsiglia l'utilizzazione dell'IRE come tributo centrale della partecipazione. Si tratta dell'imposta che incide più direttamente sui redditi e, in particolare, su salari e pensioni. L'esigenza politica di ridisegnarne la progressività, almeno attenuando gli effetti dell'inflazione, è costante negli ultimi trent'anni. Ma le modifiche alla progressività non sono neutrali per quanto riguarda le ricadute territoriali. Le tre manovre su ricordate hanno inciso diversamente sul prelievo realizzato nelle diverse regioni del paese, riducendo, a seguito delle prime due, il prelievo realizzato nel Mezzogiorno, che concentra una più alta percentuale di redditi medio bassi. Si renderebbe necessaria, dunque, una revisione complessiva degli equilibri in ciascuna regione con esigenze complesse di aggiustamento del mix di fonti di finanziamento assegnate e con perdita di quei caratteri di sostanziale automaticità che costituiscono il principale punto di forza del federalismo fiscale.

3. Occorre, invece, prima di forzare (e di violare) il dettato costituzionale, provare a verificare se le norme siano attuabili.

Occorre, in secondo luogo, tener conto del fatto che nessuna norma costituzionale limita l'autonomia finanziaria ai soli livelli di governo titolari del potere legislativo affidando il finanziamento delle attività di province, città metropolitane e comuni alla incontrollata discrezione dei titolari del potere legislativo. Il combinato disposto degli articoli 119 (“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”), 118 (“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”) prevede, anzi, che la gran parte delle decisioni di spesa vadano spostate verso il livello di governo più prossimo ai cittadini e che tali livelli di governo siano messi in grado “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” mediante le “risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti (tributi ed entrate propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, quote di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione)”.

Allo Stato oltre al finanziamento delle risorse destinate a finanziare le attività riservate alla sua gestione diretta compete un fondamentale ruolo di garanzia, anche in materie la cui gestione è trasferita ad altri livelli di governo in quanto titolare del potere di definire la “perequazione delle risorse finanziarie” (articolo 117, comma 2, lettera e), i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (117/2/m), le “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (117/2/p).

Partendo da qui si può tentare di ricostruire un testo che rinvii ai decreti delegati ed a “criteri di adeguamento dinamico” delle normative, prima che delle risorse finanziarie ad

esse correlate, una serie di materie, distingua più nettamente tra situazione a regime e fase di transizione, indichi con più nettezza i punti di partenza (la spesa storica) e tempi e modalità per governare la transizione verso un regime standard, da intendersi come definizione non solo di “costi standard” (costi per unità di servizi) ma anche di “servizi standard” (quantità di servizi erogati ai cittadini).

Un terreno assai delicato è quello del rapporto tra servizi di cui la costituzione prevede erogazioni omogenee per tutti i cittadini e relativi strumenti di copertura. Il testo governativo, per quanto neghi vincolo di destinazione (articolo 3, comma 1, lettera I, e articolo 8, comma 7), prevede poi che tali servizi siano realizzati “con il gettito dell’IRAP nonché della compartecipazione regionale all’imposta sui redditi delle persone fisiche (entrambi valutati ad aliquota e base imponibile uniforme) e con quote specifiche (dedicate) del fondo perequativo” (articolo 5, comma 2). Si tratta di un meccanismo che non stimola alla ricerca delle condizioni di migliore utilizzazione delle risorse e che ben potrebbe essere sostituito, invece, da meccanismi premiali per quelle amministrazioni che, fermi restando i livelli delle prestazioni, le registrassero a costi complessivi inferiori a quelli standard individuati e dalla previsione di interventi sostitutivi a norma dell’articolo 120 della Costituzione.

Sempre in tema di “diritti essenziali” l’indicazione, prevista nella legge, dei soli settori della sanità e dell’assistenza (articolo 5, comma 3) e, con qualche ambiguità, del trasporto locale (articolo 5, comma 5) lascia scoperto un settore (la scuola) che nel 2005 impegnava circa il 20% della spesa totale degli Enti Locali (18.415 su 98.556 milioni di euro) con una dinamica (+57,83%) superiore a quella del PIL. Si tratta di una scelta non condivisibile che è peraltro coerente con una impostazione del testo che avendo irrigidito, con un sostanziale vincolo di destinazione, il circuito “diritti essenziali”-fonti di finanziamento, ed avendo, di conseguenza, fortemente limitato la “autonomia di spesa” non può, allargando il campo dei “diritti essenziali”, ulteriormente irrigidire i bilanci locali.

Sempre in tema di bilanci le disposizioni relative all’obbligo, per tutti i livelli di governo di procedere alla approvazione dei bilanci di previsione entro il 31 dicembre dell’anno precedente (articolo 2, comma 1, lettera d) sono incoerenti, almeno per quanto riguarda gli Enti Locali, con la disposizione che prevede il 30 novembre come termine per l’approvazione della legge di “coordinamento dinamico delle fonti di copertura” (2/1/c). Infatti gli Enti Locali per predisporre i loro bilanci avranno bisogno anche della legge di “coordinamento dinamico” delle fonti di finanziamento regionale che si collocherà a valle di quella nazionale.

#### 4. Ci sono una molteplicità di problemi legati al fondo perequativo (articolo 8).

C’è, in primo luogo, la segnalata confusione tra gli obbiettivi di cui al comma 3 (integrazione delle fonti di finanziamento per consentire ai territori con minore capacità fiscale di far fronte alle funzioni ordinarie) e quelli del comma 5 (finanziamenti speciali “per rimuovere gli squilibri economici e sociali” ma anche per “promuovere lo sviluppo economico” e, più genericamente, “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”) che sono, invece, diversi.

C’è, poi, una perdurante ambiguità sui parametri di riferimento da utilizzare per la ripartizione del fondo perequativo. La differenza tra i valori relativi alla “Regione con il più elevato gettito per abitante” e quelli “medi rilevati sulle Regioni con il più elevato gettito pro-capite” (comma 6, lettera a, ed anche articolo 7, comma 2) non è rilevante solo quantitativamente per le ricadute sul Bilancio dello Stato e delle Regioni (ve ne saranno alcune, sopra media, che riceveranno più risorse?) ma apre anche questioni circa il rapporto finanziario che le Regioni escluse dal fondo istaureranno con gli Enti Locali del loro territorio (problema tanto più rilevante perché, come segnalato, mancano regole per la perequazione infraregionale).

Del tutto incomprensibile il comma 6, lettera c, non solo per la scelta delle 7 Regioni con minore popolazione (dal Molise alla Calabria, passando per la Liguria) ma anche per i criteri assunti per la ripartizione (solo la dimensione demografica e non quella fisica e/o il reddito pro capite).

L'articolo 14, comma 10, sembra infine limitare l'intervento regionale in tema di fondo perequativo alla modificazione dei criteri di ripartizione del fondo statale. Si tratta di una previsione pericolosa sia per l'indeterminatezza dei criteri sia perché le Regioni, in relazione agli squilibri interni, dovrebbero comunque intervenire con proprie risorse per la costituzione di un fondo relativo alla perequazione tra i rispettivi Enti Locali nelle materie oggetto di regolazione legislativa regionale.

5. Il disegno di legge compie la scelta di distinguere le regioni ordinarie da quelle speciali e dalle Province autonome. Si tratta di una scelta che non ha più ragion d'essere dopo che la nuova formulazione del 119 ha eliminato, come fonte di finanziamento dei livelli di governo infrastatuali, i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Le differenze quantitative circa le esigenze di finanziamento che possono derivare da specifiche competenze delle Regioni speciali e delle Province Autonome (ad esempio quelle in materia di Enti locali) non giustificano una differenza qualitativa nella individuazione delle fonti di finanziamento. Tale scelta, anche in relazione ad alcune sentenze della Corte Costituzionale, ha una ricaduta importante sul regime finanziario degli Enti Locali collocati nelle Regioni speciali che potrebbero essere soggetti ad una discrezionalità eccessiva della legislazione regionale.

Ci sono, peraltro, conseguenze più rilevanti di sistema che sconsigliano una tale soluzione.

Tutte le norme di finanziamento delle Regioni speciali (salvo quelle della Sicilia) sono modificabili con legge ordinaria. Il rischio che la legge annuale di "coordinamento dinamico delle fonti di copertura" modifichi unilateralmente tali norme è stato avvertito dalle Regioni speciali (e, forse per quieto vivere, condiviso dalle altre) e si è tradotto in una previsione di addivenire a tale modificazione solo con norme di attuazione dei relativi statuti che, richiedendo l'intesa della Regione interessata, avrebbero una maggiore "resistenza" al coordinamento delle stesse norme costituzionali. Se si considera che le regioni speciali non sono tutte eguali e che, Val d'Aosta e Trentino Alto Adige sono, al 2005, rispettivamente la prima e la terza Regione come PIL pro capite (rispettivamente con 32.080 e 30.362 €) ma sono collocate assai più in basso nella graduatoria del rapporto tra prelievo e PIL (rispettivamente all'8° ed al 15° posto) si comprende come una simile previsione sia incompatibile con la costruzione di un equilibrato federalismo fiscale.

6. Ci sono, infine, questioni che meglio andrebbero regolate nei decreti delegati. Si tratta della definizione dei "tributi propri" e della scelta del tributo erariale da individuare come "cuore" della partecipazione.

In tema di "tributi propri" il testo compie, in qualche caso (IRAP, ICI, etc.) una operazione di puro aggiramento della sentenza con la quale la Corte Costituzionale aveva escluso che tali tributi, ancorché il gettito fosse interamente devoluto ad altri livelli di Governo, potessero definirsi "tributi propri" in relazione alla pervasività della regolamentazione della legge statale. Si poteva parlare di "tributi propri ... derivati". La realtà è che i "tributi propri" in senso proprio hanno potenzialità di gettito limitate.

L'individuazione tra i tributi propri dei Comuni di una "addizionale comunale sui diritti di imbarco" rischia di creare sperequazioni rilevanti tra i Comuni (basti pensare all'impatto di una simile entrata, anche con valori bassissimi, sul Comune di Fiumicino).

Per quanto riguarda l'individuazione del tributo da porre a base delle partecipazioni non è casuale che tutte le simulazioni avessero individuato la imposizione sui consumi, secondo le stime ISTAT, come strumento di una

compartecipazione che minimizzava le esigenze di perequazione. L'addizionale IRE potrebbe invece essere utilizzata per riservare ai livelli di governo regionali e locali una margine di manovra rispetto al finanziamento base. Si tenga conto che se la spesa storica fosse integralmente finanziata a con "tributi propri ... derivati" (ad aliquota standard) e la compartecipazione ad IVA, oli minerali ed altre imposizioni sui consumi, il margine di manovra garantito da ogni punto percentuale di imposizione IRE sarebbe pari, a valori 2006, a 1.447 milioni di € pari, rispettivamente all'1,15% delle spese regionali ed all'1,47% di quelle comunali. Si tratta di margini di discrezionalità che, uniti a quelli già esistenti per IRAP ed ICI (il cui introito andrebbe ricalcolato al valore base), ben consentono di caratterizzare autonome scelte di bilancio.