

Vincenzo Cerulli Irelli

Testo dell'audizione al Senato (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze) 12.11.2008, sul d.d.l. n. 1117/08 (Federalismo fiscale)

1. Prendo atto anzitutto con soddisfazione dell'iniziativa legislativa del Governo che finalmente ha inteso dare attuazione all'art. 119 della Costituzione: norma quest'ultima generalmente condivisa nella sua impostazione e nei suoi contenuti, all'origine frutto dell'apporto di maggioranza ed opposizione, e successivamente restata immune da ogni proposta di modifica costituzionale.

Una norma la cui attuazione è oltremodo doverosa, attraverso una scrupolosa applicazione dei principi in essa contenuti, non solo perché (ovviamente) si tratta di norma costituzionale che il legislatore ha l'obbligo di attuare, ma anche perché, appunto, il generale consenso su di essa non consente alle forze politiche dell'una o dell'altra parte di tirarsi indietro.

I principi dell'art. 119 sono ormai ben noti e oggetto di numerosi studi dottrinali e di apporti della Corte costituzionale. Tutti gli enti del governo territoriale, regioni, province e comuni, sono dotati di piena autonomia finanziaria, di entrata e di spesa. Ciò significa che essi operano con mezzi propri, per l'esercizio delle funzioni e dei servizi di loro competenza, dei cui risultati in termini di efficacia e di efficienza sono responsabili di fronte alle comunità di riferimento. Le risorse di cui gli enti del governo territoriale vanno a disporre secondo la norma costituzionale, sono di tre specie: tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al relativo territorio di pertinenza, quote del fondo perequativo che servono per far fronte alle esigenze dei territori meno avvantaggiati, cioè, secondo la norma, dotati di una minore capacità fiscale per abitante.

Il complesso di queste risorse, che viene stabilito sulla base della legge nazionale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (la legge di cui stiamo discutendo) deve coprire integralmente il costo delle funzioni e dei servizi propri di ciascun ente (“finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”).

Ancora, si deve sottolineare che l'art. 119, in asse con quanto precedentemente previsto dagli artt. 114 e 118, pone gli enti del governo territoriale, regioni, province e comuni, ai fini dell'attuazione dei principi della norma, sullo stesso piano quanto alla posizione politico-costituzionale loro attribuita. Ciò per la nota scelta di politica costituzionale assunta con la legge costituzionale n. 3/01 e successivamente non messa in discussione, di impostare il nostro sistema su principi di accentuato pluralismo istituzionale, riconoscendo a tutti gli enti del governo territoriale una posizione costituzionalmente garantita e, tra essi, agli enti locali (province e comuni), una posizione istituzionale garantita dalla legge dello Stato, e solo per alcuni aspetti della loro azione di governo, condizionata dalle politiche regionali.

Sul punto, si deve tenere presente l'art. 117, 2° co., lett. p), che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine alla legislazione elettorale nonché agli organi di governo e alle funzioni fondamentali degli enti locali; e l'art. 117, 2° co., lett. e), che a sua volta attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "perequazione delle risorse finanziarie", materia nella quale certamente è compresa la disciplina del "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione", che la legge dello Stato istituisce "per i territori con minore capacità fiscale per abitante ai sensi dell'art. 119, 3° co..

Questa scelta costituente rende indubbiamente il sistema istituzionale italiano nella sua articolazione territoriale, di più complessa gestione rispetto ad altri sistemi positivi di Paesi a noi vicini come la Repubblica Federale tedesca o il Regno di Spagna, nei quali il governo locale è parte degli ordinamenti regionali anche per quanto riguarda la distribuzione delle risorse finanziarie. In sostanza, mentre in quei Paesi gli attori istituzionali primari sono fondamentalmente due, lo Stato centrale e le regioni, nel nostro Paese gli attori istituzionali sono plurimi e a livello territoriale comprendono non solo le regioni ma anche gli enti locali, i quali ultimi hanno direttamente nello Stato il loro principale referente (sia per quanto attiene agli aspetti istituzionali sia per quanto attiene agli aspetti finanziari).

2. Sulla base di questi principi, occorre esaminare il d.d.l. del Governo che espressamente ne costituisce attuazione. In esso, al di là di molti punti senz'altro condivisibili, emergono alcuni punti critici in ordine ai quali l'attuazione di quei

principi non risulta pienamente realizzata. Essi potranno essere oggetto di approfondimento e quindi di correzione nell'*iter* dei lavori parlamentari. Mi limito a indicare tra essi due punti critici che mi sembrano in questa fase particolarmente significativi (ve ne sono altri, che saranno esaminati da altri colleghi).

Anzitutto, nell'ambito del complesso delle funzioni e dei servizi propri di ciascun ente di governo territoriale (le “funzioni pubbliche” attribuite a ciascuno di essi, secondo la dizione dell’art. 119, 4° co.), il d.d.l. introduce una distinzione tra due categorie di funzioni: quelle rapportabili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, 2° co., lett. m), nonché le “funzioni fondamentali” degli enti locali (art. 117, 2° co., lett. p)), da una parte; le altre funzioni proprie di ciascun ente, dall'altra parte.

Questa distinzione è arricchita di contenuti laddove il testo espressamente qualifica come attività attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, quelle di pertinenza dei settori della sanità, dell’assistenza, dell’istruzione e del trasporto pubblico locale; restando fuori dalla categoria, perciò a quanto sembra, tutte le altre funzioni, e i servizi, concernenti altri settori operativi tuttavia assai rilevanti nella funzione di governo propria degli enti territoriali.

La distinzione compare già nell’art. 2 del d.d.l., laddove a proposito del “fabbisogno standard” a favore del quale occorre via via superare il criterio oggi operante della spesa storica (impostazione questa senz’altro condivisibile) si considera detto fabbisogno come quello relativo al “finanziamento dei livelli essenziali di cui all’art. 117, 2° co., lett. m), e delle funzioni fondamentali di cui all’art. 117, 2° co., lett. p)”); mentre, per le altre funzioni si fa riferimento alla “perequazione della capacità fiscale”.

Sul punto, la relazione al testo spiega l’opportunità della distinzione “ai fini della definizione delle regole di finanziamento, tra spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni... e altre spese”. Per le prime infatti, espressamente menzionando la sanità, l’assistenza e l’istruzione, che costituiscono peraltro, osserva giustamente la relazione “il comparto di spesa decentrata decisamente più rilevante e per il quale sono particolarmente forti le esigenze di equità e di uniformità”, è possibile, secondo la relazione, calcolare i fabbisogni in relazione ai costi standard, mentre per le altre

funzioni questo non sarebbe possibile (perché non sarebbe possibile, non viene invero spiegato). Per queste ultime, viene adottato il criterio della perequazione alla capacità fiscale “tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio”, compatibilmente con “una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale”. Il concetto si ritrova all’art. 2, 2° co., lett. p); per le regioni, all’art. 6, 1° co., lett. a); e per gli enti locali, all’art. 9, 1° co., lett. a).

E la distinzione si esprime nell’affermazione che il finanziamento delle spese relative alle funzioni della prima categoria sia garantito nella sua integralità, mentre il finanziamento delle altre spese, sia affidato alla gestione da parte dei singoli enti della propria autonomia tributaria, la cui rispondenza agli effettivi fabbisogni costituisce semplicemente un criterio tendenziale e orientativo senza che sia assicurata da solidi principi legislativi la copertura integrale delle spese (v., sul punto, art. 6, 1° co., lett. d), lett. e); art. 10, 1° co., lett. b).

La predetta distinzione, appare criticabile (e se ne auspica perciò la revisione) sotto un duplice profilo. Anzitutto, essa non trova rispondenza nell’art. 119, del quale, come s’è detto, il testo in esame è attuazione; ma anzi, sembra contraddirne la stessa lettera dell’art. 119, il quale, come s’è ricordato, stabilisce che le tre componenti della finanza regionale e locale, tributi propri, con partecipazioni al gettito dei tributi erariali e quote del fondo perequativo, nel loro complesso, devono coprire integralmente le funzioni pubbliche attribuite ai singoli enti.

Ma al di là di questo profilo costituzionale, che certo non è di scarsa rilevanza, emerge un altro profilo critico circa la predetta distinzione in quanto viene usata come criterio di distinzione circa le modalità di finanziamento degli enti territoriali. Infatti, il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni da una parte e alle funzioni fondamentali dall’altra, appare sostanzialmente privo di contenuti.

Ad oggi, non è stata ancora adottata la legge statale sulle funzioni fondamentali di comuni e province (ed è ben noto, che sul punto si scontrano posizioni fortemente differenziate, le une tendenti alla massima estensione della nozione, sino a coprire la grandissima parte delle attività di governo proprie degli enti locali), e le altre, viceversa, tendenti alla restrizione della nozione a pochi e generalissimi compiti degli enti locali, per cui è impossibile prevedere quale sarà l’ambito materiale coperto dalla nozione

stessa. D'altra parte, anche i livelli essenziali delle prestazioni non risultano ancora definiti se non in qualche settore, né risulta ancora chiaro quali delle molteplici attività di governo concernenti prestazioni in favore dei cittadini (pressoché tutta l'amministrazione consta di prestazioni in favore dei cittadini) vadano considerate prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale attraverso la determinazione di livelli essenziali. Il testo fa riferimento alla sanità, all'assistenza e all'istruzione, e con qualche limitazione, al trasporto pubblico locale; ma la viabilità non è prestazione essenziale, la protezione civile e il servizio antincendi, la gestione dei rifiuti, la lotta all'inquinamento, e così via (potrei citare la gran parte delle manifestazioni dell'azione amministrativa) non sono a loro volta prestazioni essenziali?

Il cittadino indubbiamente ha diritto all'assistenza sanitaria in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale; ma non ha allo stesso modo diritto a viaggiare su strade, anche in provincia e nei paesi di montagna, che non siano piene di buchi per mancanza dei mezzi destinati alla loro manutenzione, e non ha diritto a vivere in città che non siano coperte da rifiuti?

Si potrebbe facilmente continuare con l'esemplificazione. Quello che voglio affermare è, semplicemente, che la distinzione non regge a causa della non identificabilità, allo stato, del suo oggetto: sia la nozione di prestazioni essenziali, sia la nozione di funzioni fondamentali (questa seconda in maniera più evidente) potrebbero coprire molto o molto poco del complesso delle attività di governo proprie di ciascun ente; e, se non si identificano i contenuti, oggi non sappiamo che cosa quelle nozioni vanno a coprire e perciò il Parlamento approverebbe una normativa sostanzialmente in bianco.

3. Il secondo punto critico del testo che vorrei rilevare (ve ne sono altri che saranno esaminati da altri colleghi) riguarda il rapporto tra regioni ed enti locali nella gestione del fondo perequativo (part., art. 11).

Si è ricordato sopra che il testo costituzionale affida in via esclusiva allo Stato la politica della perequazione (art. 117, 2° co., lett. e); art. 119, 3° co.). Questo punto, che è chiarissimo nel testo costituzionale, deriva dalla scelta politica di fondo sopra recordata (scelta che è ovviamente discutibile in teoria, ma che è fissata in Costituzione e a quanto risulta non posta in discussione da alcuna parte politica) di aver sottratto,

dico per semplificare, il governo locale dal governo regionale, sia per gli aspetti istituzionali, sia per gli aspetti finanziari (non anche per la disciplina sostanziale delle funzioni degli enti locali, che nelle materie regionali resta affidata alla legislazione regionale).

Con riferimento a questo punto, appare non condivisibile l'impostazione del d.d.l. laddove prevede l'istituzione nel bilancio delle regioni, “di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti” (art. 11, 1° co., lett. a)). La ripartizione dei due fondi tra i singoli enti avviene (da parte della regione) sulla base di indicatori stabiliti dallo stesso art. 11, 1° co., lett. c).

Da ciò sembrerebbe dedursi che la gestione dei due fondi perequativi sulla base dei predetti indicatori, sia attuata dalla stessa regione in base a sue scelte, applicative dei criteri fissati dalla legge dello Stato. Ma questa deduzione è a sua volta contraddetta dallo stesso art. 11, che nel prosieguo prevede che la regione possa, soltanto a fronte di particolari circostanze (accordi sanciti in sede di conferenza unificata, intesa con gli enti locali) “procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata”, adattando perciò la ripartizione del fondo, e diversamente modulandola rispetto a quanto stabilito dallo Stato. E perciò la ripartizione ordinaria (quella dovuta) sarebbe stabilita direttamente dallo Stato e la regione svolgerebbe un ruolo di “passacarte”, di semplice pagatore, se così può dirsi. Di questa seconda possibilità interpretativa, sembrerebbe prova quanto previsto alla successiva lett. g), circa i trasferimenti dalla regione agli enti di competenza entro 20 giorni dal ricevimento dei fondi, salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo. Ciò farebbe pensare, appunto, ad una sorta di automatismo nel trasferimento.

Ma se questa seconda è l'interpretazione corretta da dare all'art. 11 (e in tal caso sarebbe comunque opportuna una riscrittura del testo, in modo da chiarire ogni equivoco) non si comprende che senso abbia l'accreditamento delle somme destinate agli enti locali a scopo perequativo, sul bilancio regionale; ciò che comunque, deve tradursi in una attività di erogazione (anche se dovuta) da parte della regione verso i singoli enti locali, che in termini di cassa può produrre notevoli ostacoli applicativi. Si tenga presente sul punto, lo stato di tensione nel quale la finanza regionale vive costantemente nei tempi presenti (segnatamente a causa dei ripetuti e consistenti *deficit*

che si presentano nel settore sanitario); e ai fenomeni spesso verificatisi nell'esperienza recente, in cui enti locali anche di grandi dimensioni (come il Comune di Roma) sono stati posti in grave difficoltà per il mancato versamento da parte della regione di somme dovute.

In caso di mancato, o ritardato, versamento delle somme da parte della regione, che cosa avverrebbe? I singoli comuni coinvolti, le singole province, dovrebbero rivolgersi all'autorità giudiziaria, o chiedere al Governo l'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 120, Cost. (di rarissima applicazione, com'è noto)?

Appare perciò più opportuno eliminare il transito sui bilanci regionali delle somme destinate agli enti locali a titolo di perequazione.