

Il federalismo fiscale. Modelli a confronto

[Seminario di studio – 4 luglio 2008]

ATTUARE L'ARTICOLO 119

Relazione di Gianclaudio Bressa
Vicepresidente Gruppo PD della Camera dei Deputati

- L'articolo 119 della Costituzione, risultante dalla riforma del titolo V, disegna degli **obiettivi**, un **percorso** e degli **strumenti** per ridefinire la “costituzione finanziaria della Repubblica” limitatamente al rapporto fra Enti locali, Regioni e Stato. Nel farlo sceglie una impostazione originale, distinta dai modelli federali (anche cooperativi: si v. il sistema tedesco, che si basa sul riparto delle entrate fiscali a livello costituzionale e sulla definizione sempre con norma di rango costituzionale, dei principi e delle procedure della perequazione) e dagli Stati unitari classici (i quali si muovono nell'ottica della centralizzazione del potere impositivo e della finanza di trasferimento). Esso conferma la natura regionale dello Stato italiano e il particolare ruolo riconosciuto in esso agli enti locali. La circostanza che dall'approvazione dell'articolo in esame siano ormai trascorsi sette anni induce a ritenere non solo che l'attuazione dell'art. 119 non è ormai più rinviabile, ma anche che ad essa deve procedersi tenendo conto sia dei vincoli di coerenza del sistema – come chiariti anche dagli studi condotti in questo periodo sui problemi posti dalla nuova disposizione costituzionale – sia dalla giurisprudenza costituzionale formatasi nel tempo della inattuazione dell'art. 119.

- Gli **obiettivi** di fondo dell'art. 119 sono principalmente due:
 - a. consentire l'attuazione di quella fondamentale scelta istituzionale, relativa alla distribuzione delle competenze legislative ed amministrative tra lo Stato e le Regioni, delineata dall'art. 117 Cost. e, in particolare, dall'art. 117 secondo comma lett. m), secondo la quale spetta allo Stato garantire a tutti i cittadini, ovunque risiedano, la possibilità di accedere a un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; e spetta alle regioni (tutte le regioni) la possibilità di decidere sul se, sul quanto e sul come garantire ai propri cittadini un livello di prestazioni ulteriore rispetto a quello essenziale definito dalla legge dello Stato. Se uno degli obiettivi dell'art. 119 è quello di consentire l'attuazione dell'art. 117 debbono essere escluse due diverse ipotesi: l'eguaglianza assoluta fra regioni nel finanziamento (e, ancor più, l'indifferenza alla copertura delle spese) e il trattenimento “a prescindere” sul territorio regionale delle risorse finanziarie ivi generate. Il disegno di legge del Governo Prodi si muoveva nella corretta prospettiva di collegare l'art. 119 all'art. 117, seppur con alcune contraddizioni: attraverso l'inserimento di una poco comprensibile parentesi dopo il richiamo della formula di cui alla lett.m), il disegno di legge finiva infatti con il circoscrivere le funzioni da

finanziare – per le Regioni – alle “prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (*sanità ed assistenza*), del trasporto pubblico di competenza regionale e delle spese riconducibili a funzioni fondamentali dei comuni di dimensioni demografiche minori” , così negando uno degli aspetti più innovativi (e più apprezzati dalla dottrina pressoché unanime), ovvero il riconoscimento operato dall’art.117 lett.m) del carattere “costoso” e di prestazione di tutti i diritti costituzionali, siano essi sociali siano essi civili .

- b. Un secondo obiettivo del c.d. federalismo fiscale delineato dal titolo V è poi naturalmente quello proprio di quasi ogni impianto federalista di responsabilizzare gli enti territoriali nella gestione delle finanze e delle relative competenze anche sulla base di un più stretto legame tra competenze e finanziamento.
- Per definire il **percorso** delineato dalla riforma del titolo V, cruciale è il ruolo della competenza legislativa statale a determinare sia i livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere assicurate a tutti i cittadini(art. 117, lett.m) , sia i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ai sensi dell’art. 119, secondo comma, e 117, terzo comma). La legge o le leggi adottate in base a tali competenze sono il cuore di ciò che impropriamente si chiama oggi “federalismo fiscale”. Alla legge di attuazione dell’art.119 spetta, in particolare, definire le regole del gioco del sistema, che non è operativo senza di esso (questa posizione è chiaramente espressa nella giurisprudenza costituzionale: si v. in particolare la sent. n. 37/2004). Secondo la Corte costituzionale, tale competenza, è “più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato”, anche se tale coordinamento, quando incida sulle spese regionali, deve limitarsi a porre norme di principio (sent. 414/2004). Il ruolo cruciale di tale legge, peraltro, non significa affatto che essa sia libera nel contenuto. Al contrario: essa trova un percorso ben delineato in Costituzione, secondo le linee che si riassumono di seguito.
 - Il percorso è infatti orientato dall’**obiettivo** che si è più sopra descritto. Ciò significa inoltre che la legge di cui all’art. 119 deve andare di pari passo anche con la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, 2° co., lett. p) e con il completamento del processo di allocazione delle funzioni amministrative, in base all’art. 118. A tale definizione deve ovviamente accompagnarsi una definizione dei costi standard di tali funzioni e la correlativa definizione di meccanismi di adeguamento di essi al decorrere del tempo. Tutto ciò – e solo tutto ciò – va finanziato con le tre risorse

rappresentate dai tributi propri, dalle quote di tributi erariali, e dal fondo perequativo.

- Gli **strumenti** sono le tre risorse rappresentate dai tributi propri, dalle quote di tributi erariali, e dal fondo perequativo. Questi ultimi sono infatti gli **strumenti**: e proprio per questo non è logicamente corretto partire da essi. È questa la ragione per la quale appare criticabile il metodo adottato nella proposta di legge di attuazione dell'art. 119 approvata nella XV e nella XVI legislatura dal Consiglio regionale lombardo, che assume come punto di partenza non il finanziamento delle funzioni, ma il riparto dei tributi fra Stato e Regioni (con gli enti locali ricondotti all'interno di ciascun sistema regionale). D'altro canto, occorre tenere conto della nozione di tributi propri sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha escluso che possano essere definiti come tali i tributi il cui gettito è attualmente attribuito ad un ente (in primo luogo la Regione), che quindi non ha il potere di modificarli, ma ha ritenuto propri i tributi fondati su una legge della Regione, previa definizione da parte dello Stato dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.
- Va sottolineato che **attori** del sistema, sia pure con modalità specifiche, sono non soltanto le Regioni, ma anche gli enti locali. Anche le loro funzioni – come quelle regionali – devono essere integralmente finanziate con le risorse rappresentate da tributi propri, compartecipazione ai tributi erariali e proventi derivanti dal fondo perequativo.

Riassumendo: per dare attuazione al nuovo Titolo V e al disegno federale in esso tracciato occorre che il legislatore statale definisca: a) i livelli essenziali delle prestazioni ex art.117 lett.m; a.1) il costo medio di ogni singola prestazione; b) le funzioni pubbliche che attribuisce agli enti territoriali; c) i principi generali di coordinamento in materia di finanza pubblica e di sistema tributario; d) il fondo perequativo. E tutto ciò occorre che venga definito in maniera tale da garantire sia il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ex art. 119 alla luce dell'art.117; sia la possibilità per ciascuna regione di poter erogare un livello di prestazioni (o di alcune prestazioni) di cui all'art.117 lett.m superiore a quello essenziale definito dalla legge dello Stato, anche attraverso l'esercizio di una corrispondente responsabilità fiscale e tributaria.

Ciò detto rimangono ovviamente aperti i problemi relativi alla definizione, oltre che del concetto di essenzialità, del rapporto che deve intercorrere tra le tre forme di reperimento delle risorse: quale deve essere cioè la spesa che viene coperta dai tributi propri e da quote di tributi erariali e quale quella che viene coperta dal fondo

perequativo ? Quale deve essere il margine di discrezionalità politica che deve essere assicurato alle regioni ? E ancora, deve essere garantito a tutte le regioni lo stesso margine di discrezionalità politica ? anche le regioni più povere devono cioè poter disporre, in astratto, della stessa quantità di risorse delle regioni ricche e quindi decidere come queste ultime sul se, sul come e sul quanto erogare al di là dei livelli essenziali ?