

Seminario di studio su “il federalismo fiscale. Modelli a confronto”

Venerdì 4 luglio 2008

Sala del Mappamondo – Camera dei Deputati

Gruppi parlamentari PD di Camera e Senato

Relazione su

Le Autonomie speciali nel federalismo fiscale

di Giuseppe Lauricella*

Il compito che mi è stato assegnato è di osservare il federalismo fiscale in ordine alle Autonomie speciali.

Un compito non semplice se si guardano i progetti legislativi, in relazione all’attuazione dell’art. 119 della Costituzione, che – almeno a prima vista – non toccherebbero la situazione delle Autonomie speciali.

Proprio l’art. 119 Cost. parla di “sistema tributario”, quasi a voler sottolineare che esiste un sistema tributario, cui deve riferirsi ogni ente legittimato costituzionalmente ad introdurre “tributi propri”.

Aderendo a certa dottrina (S. Sammartino), riteniamo che con la revisione costituzionale del 2001 si sia – di fatto o volontariamente – rotta la nozione di sistema tributario, così come espressa dall’art. 53, co. 2, Cost., per dar corpo ad una struttura, in cui, accanto al sistema tributario, unitariamente considerato, sono sorti “micro-sistemi” tributari, per ciascuno dei quali è prevista una disciplina specifica. E ciò è dovuto al richiamo, operato dall’art. 117, co. 3, della Costituzione (legislazione concorrente in ordine al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”), al “sistema tributario” inteso come comprensivo dei vari tributi dei diversi tipi di enti, quali lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane: micro-sistemi tributari, dunque, che compongono il “sistema tributario”, complessivamente considerato.

Quindi, possiamo affermare che l’idea di fondo della riforma dell’art. 119 Cost. e del rapporto Stato-Regioni consiste nella propensione verso un forte decentramento delle risorse e delle competenze, in ragione di quella nuova formulazione dell’art. 114 Cost., che supera, ad un primo sguardo, l’idea di supremazia dello Stato sugli altri enti, territoriali e locali, ponendoli tutti sullo stesso piano.

Certo, occorre tenere conto dei principi che, seppure non richiamati espressamente dall’art. 119 Cost., costituiscono, comunque, riferimento essenziale del sistema costituzionale: così, per esempio, l’art. 23 della Costituzione, come, per altro verso, il principio di sussidiarietà. Come non vanno dimenticati i limiti alla legislazione statale e regionale costituiti dai principi costituzionali e dalle norme dell’ordinamento comunitario.

Quanto, in particolare, alle Regioni a Statuto speciale, in cui possono individuarsi altri micro-sistemi, potremmo dire che, in linea generale, sembrerebbero destinate a rimanere fuori dal dibattito sul federalismo fiscale.

È la c.d. “clausola di maggior favore”, prevista dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che esclude l’applicabilità dell’art. 119 della Costituzione

quando la sua attuazione riduce le loro prerogative, mentre l'ammette quando l'attuazione dell'art. 119 estende la sfera di autonomia, in materia fiscale, delle Regioni a Statuto speciale.

Un principio, sicuramente discusso e a volte anche contrastato, che, anche di recente, ha costituito il fondamento della decisione – e, dunque – dell'orientamento della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza n. 102 del 2008 (febbraio), relativa alla questione di legittimità costituzionale riguardante la Regione Sardegna, riafferma il principio secondo il quale “la normativa risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede una forma di autonomia più ampia di quella dello Statuto della Regione Sardegna e pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, trova applicazione soltanto lo Statuto”.

Nella fattispecie, lo Statuto della Regione Sardegna prevede all'art. 8, lettera h), che le entrate della Regione sono costituite da “imposte e tasse sul turismo e da altri *tributi propri* che la Regione ha la facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”.

Inoltre, la Corte evoca gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

Pertanto, proprio in considerazione del fatto che la disciplina del Titolo V Parte II della Costituzione non garantisce alla Regione forme più ampie di autonomia, quanto deriva dall'art. 119 Cost. non può prevalere rispetto allo Statuto.

L'unica condizione che dev'essere osservata dalla Regione Sardegna nell'istituire “tributi propri” è quella – prevista dall'art. 8, lett. h), del suo Statuto – di assicurare “l'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”.

Diversamente da quanto previsto per le Regioni a Statuto ordinario, alle quali sono richieste due condizioni (o limiti): 1) l'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i *principi fondamentali di coordinamento*; 2) il divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento.

La Corte, nella citata sentenza, si chiede se vi sia una significativa differenza tra l'armonia con i “principi del sistema tributario dello Stato” (cui deve sottostare la Regione a Statuto speciale) e l'osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” (che riguarda le Regioni ordinarie).

La Corte costituzionale, giustamente, ritiene che la differenza sussista.

Infatti, mentre i “principi del sistema tributario” sono quelli ai quali si ispira il sistema tributario dello Stato, invece, “i principi fondamentali di coordinamento” riguardano le regole-base che disciplinano i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a Statuto ordinario e quello degli Enti locali e presuppongono – come dice la Corte – una legge statale che li fissi espressamente” (ex art. 23 Cost.).

Quindi, nel primo caso, è la Regione speciale stessa, quando istituisce i “propri tributi”, che controlla il rispetto dell'armonia dei nuovi tributi con i principi del sistema tributario dello Stato; nell'altro caso, c'è una legge dello Stato che enuncia i

principi fondamentali di coordinamento, dai quali si ricavano i limiti che la Regione (ordinaria) deve rispettare nell'esplicazione della sua competenza legislativa in materia tributaria.

Se vogliamo, è un po' come quando si fa riferimento ai principi informatori dell'ordinamento giuridico dello Stato oppure alla legislazione su una determinata materia.

Di conseguenza, dall'assenza di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento deriva il divieto per le Regioni a Statuto ordinario di introdurre tributi propri aventi i medesimi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare su tributi già esistenti, istituiti con legge dello Stato.

La Corte, però, afferma che “un simile divieto non è desumibile dallo Statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”.

Tutti gli Statuti speciali prevedono una norma espressa che consente alla Regione di istituire tributi propri; ma tutti, tranne lo Statuto della Sicilia, dichiarano espressamente che debbano essere istituiti “in armonia con il sistema tributario dello Stato” (così, art. 51 St. FVG, art. 12 St. Vd'A, art. 73 St. TAA, art. 8, lett. h), St. Sa).

In ogni caso, l'orientamento della Corte è estensibile a tutte le Regioni a Statuto speciale, sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione), il quale – ripeto – stabilisce che “sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

Va, peraltro, ricordato che, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge n. 131 del 2003, recante la disciplina di l'attuazione dell'art. 10 sopracitato, “per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”.

Inoltre, al comma 2, lo stesso art. 11 dispone che “le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione di norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative”.

La norma, ispirata all'esigenza di consentire un più rapido adeguamento, non riesce, tuttavia, a superare le previsioni statutarie speciali, posto che non è contenuta in una legge di rango costituzionale.

Quindi, sul piano generale, l'interpretazione – comunque condivisibile – sostenuta dalla Corte costituzionale, in ordine alla applicabilità nella Regione – si direbbe – “per competenza” dello Statuto speciale rispetto ad una norma derivata dalla Costituzione, “non esclude che lo Stato possa ampliare la potestà normativa di autodeterminazione dei tributi propri attribuita alla Regione a Statuto speciale”.

Però, come sottolinea la Corte nella sentenza n. 102/2008, tale ampliamento non può avvenire tramite una legge ordinaria dello Stato ma *solo attraverso una modifica dello Statuto speciale*.

Per tale ipotesi di modifica, però, gli Statuti speciali non prevedono procedure omogenee, almeno in materia di autonomia finanziaria.

Infatti, mentre per una qualsiasi modifica statutaria gli Statuti speciali richiedono l'adozione della legge costituzionale, con il procedimento ex art. 138 Cost., per quanto concerne la materia di autonomia finanziaria alcuni di essi prevedono il semplice intervento del legislatore statale, con legge ordinaria, in accordo con le Regioni stesse.

Così è previsto dall'art. 54, u.c., dello Statuto sardo, dove è stabilito che “le disposizioni del Titolo III (relativo alla materia finanziaria) possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione”; o dall'art. 104, St. TAA (modificato con l'art. 4, comma 1, della l. cost. n. 2/2001), il quale stabilisce che “le norme del Titolo VI (e art. 13) possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle Province”; o, ancora, dall'art. 51 dello Statuto FVG, il quale dispone che “le disposizioni contenute nel Titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione”.

Un'ipotesi che non si riscontra né nello Statuto speciale siciliano né in quello della Valle d'Aosta.

Tutto ciò riguarda la questione dell'adeguamento degli Statuti speciali alla (nuova) disciplina del federalismo fiscale di cui oggi si discute.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 28 aprile del 2008, richiamando il Documento approvato il 7 febbraio 2007, afferma che anche la nuova disciplina del federalismo fiscale potrà applicarsi a loro (Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome), precisando (e confermando), però, che ciò potrà avvenire soltanto qualora venga osservata la “clausola di maggior favore”, posta dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

Peraltro, si deve ricordare l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 425/2004, con la quale viene riconosciuto che l'art. 119, comma 6 (“i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato (...)), va applicato anche alle Regioni a Statuto speciale pur in assenza di un'apposita normativa di attuazione.

Ciò – secondo la Corte –, sia perché l'art. 119, comma 6, non determina restrizioni dell'autonomia speciale, sia perché viene sostenuto – riteniamo opportunamente – che anche la finanza delle Regioni speciali rientra nella c.d. “finanza pubblica allargata”, laddove non si può negare allo Stato di esercitare poteri di *disciplina generale* e di *coordinamento*, anche per garantire l'osservanza dei vincoli comunitari ed il rispetto del c.d. “patto di stabilità interno”, cui anche le Regioni ad autonomia differenziata debbono attenersi.

Da parte delle Regioni a Statuto speciale, vi sono stati tentativi di adeguamento – come il ddl cost. proposto nel 2005 dalla Regione siciliana -, che, però, si sono manifestati come disponibilità più simulate che effettive, visto l’atteggiamento conservativo che hanno rivelato. Il quale, peraltro, mal si concilia con l’esigenza (documento Giarda) di omogeneizzare i criteri di finanziamento per tutte le Regioni, pur nel riconoscimento delle particolari condizioni di autonomia (come rileva, E. Giardina).

Il gettito dei tributi statali, l’impiego del *fondo perequativo* per le Regioni (di “*solidarietà nazionale*” nell’art. 38 St. siciliano) e delle *risorse aggiuntive* per gli EE.LL. devono trovare un equilibrio tra Stato e autonomie differenziate. È una questione che le Regioni a Statuto speciale sono chiamate ad affrontare e che non possono più eludere.

In conclusione, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni in ordine al reale atteggiamento delle Regioni e, in particolare, alla responsabilità delle amministrazioni circa il modo in cui vengono impiegate le risorse di cui la Regione può disporre.

Un problema che si pone con riguardo al *fondo perequativo*, in buona parte, ai *contributi speciali* nonché ai *fondi di origine comunitaria*.

Il punto nodale sta nel comprendere come possa essere realizzato un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse da parte delle amministrazioni beneficiate.

Anche perché la solidarietà può essere condivisa o – per alcuni – sopportata, a condizione che non serva a finanziare il disservizio, l’inefficienza o ad alimentare settori, più o meno allargati, della politica.

Dunque, è stato opportuno aver individuato nella Corte dei conti l’organo-terzo che controlla la gestione delle risorse e le modalità di spesa.

Ma rimane ancora uno strumento, tutto sommato, insufficiente se non accompagnato (o sorretto) da forme sanzionatorie efficaci nei confronti della cattiva amministrazione.

Purtroppo, quasi come se fosse un criterio pacificamente accettato, assistiamo ad una politica che preferisce gestire il bisogno invece di programmare lo sviluppo, anche perché, se agisse in senso opposto, verrebbe meno l’utilità di questo tipo di politica.

Non si tratta di rinunciare o ridimensionare l’autonomia ma di obbligarla a funzionare.

È, per esempio, il “caso-Sicilia”, dove è evidente il cattivo (se non distorto) uso dei flussi finanziari, che – come è stato rilevato (D. Didonna) - genera una “concorrenza sleale” tra chi opera autonomamente e chi opera con la intermediazione della politica.

Non bastano i normali strumenti di controllo ma occorrono strumenti che impongano efficienza, fino a prevedere sanzioni non solo politiche ma anche giuridiche in relazione alla responsabilità assunta.

Altro aspetto, di cui va fatto cenno, è la logica che si sta seguendo nell’affrontare la questione del federalismo.

La sensazione è quella di un federalismo a “compartimenti stagno” che, prima affronta la distribuzione delle competenze, poi si occupa dell’aspetto “fiscale” e, inoltre, a seguire, si dedicherà all’assetto istituzionale.

Così procedendo – probabilmente – si rischia di creare un sistema che, poco dopo, dovrà essere rivisto, affinché sia reso armonico e coerente.

Basta guardare – come l’indagine conoscitiva della Commissione Affari costituzionali di Camera e Senato, tenuta nella XV legislatura (audizioni fine 2006) - ai principali modelli federali europei per accorgersi che, nel tempo, si è assistito ad un sostanziale accentramento del sistema, pur rimanendo la struttura federale e le garanzie degli Stati membri. Negli Stati federali europei, gli enti minori sono ricompresi nell’ordinamento di quelli maggiori e da questi ricevono la disciplina organizzativa e delle funzioni.

Quindi, per esempio in Austria, assistiamo ad un significativo accentramento, dove la maggior parte delle risorse dei *Länder* proviene dai trasferimenti da parte della Federazione e non da entrate proprie.

Sostanzialmente, è ciò che è avvenuto anche in Germania, laddove, al di là delle previsioni costituzionali che sostengono un forte decentramento e una sicura affermazione del *principio solidaristico* e del *federalismo cooperativo* (tra Federazione, *Länder* ed Enti locali), nella prassi, si è delineato un accentramento del potere legislativo del *Bund*, che, di fatto, ha ridimensionato quello dei *Länder*, posto che al *Bund* viene attribuita sia potestà legislativa esclusiva, sia concorrente nonché il potere di emanare leggi-quadro (basti pensare che nella legislazione concorrente, di cui è stato ampliato l’uso, il *Land* può intervenire solo se non vi sia stato intervento della Federazione, che, in ogni caso, può intervenire *in sostituzione*, quando la legislazione del *Land* si riveli inefficace o lesiva per altre collettività o, ancora, metta in pericolo l’uniformità delle condizioni di vita della Federazione, se non l’unità giuridica ed economica di quest’ultima).

E allora – viene da chiedersi – come si è, comunque, potuta garantire una significativa e attiva partecipazione dei *Länder*, nonostante il ridimensionamento, di fatto, della loro potestà legislativa?

Grazie al fatto che in tali contesti federali esiste un organo parlamentare, quale, per esempio, il *Bundesrat* tedesco, che, comunque, rappresenta i *Länder* e partecipa, direttamente ed in modo determinante, al processo legislativo del *Bund*, soprattutto per quanto riguarda ambiti di interesse dei *Länder*.

Quindi, tornando al processo federale italiano, forse, sarebbe stato (o, sarebbe) meglio procedere organicamente, per evitare distorsioni o scompensi futuri, qualora dovessimo giungere ad istituire il bicameralismo differenziato, con la Camera delle Regioni e delle Autonomie.

**Docente di Istituzioni di Diritto pubblico – Facoltà di Scienze della Formazione, Università degli Studi di Palermo*