

IL FEDERALISMO FISCALE E LA COSTITUZIONE NELLA PROSPETTIVA DEI DECRETI LEGISLATIVI DELEGATI

Premessa

La legge 5 maggio 2009, n. 42 reca delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e, nel titolo, si riferisce, espressamente e significativamente, alla materia del "federalismo fiscale". Nei commenti che hanno accompagnato la gestazione del disegno di legge A.S. 1117 sino all'approvazione definitiva del testo, non è mancato chi ¹ ha posto una questione di vocabolario, tacciando di improprietà l'uso che della terminologia è stato fatto dal legislatore. Secondo tale opinione, infatti, di federalismo in senso stretto non si potrebbe parlare, alla luce del nostro quadro costituzionale il quale, anche in seguito alla riforma introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, continua a delineare per la nostra Repubblica una forma di stato di tipo (parlamentare e soprattutto, per quanto attiene alla distribuzione delle funzioni tra enti territoriali) regionale. Si segnala, in proposito, come in un altro caso, conosciuto come esempio storico di stato federale (il riferimento è alla Repubblica federale tedesca) ai *Laender* siano riservati spazi molto più significativi, tali da abbracciare anche l'ambito dei diritti fondamentali classici.

Una più attenta lettura della legge delega in commento sembra condurre ad una diversa conclusione: se è vero che la nostra Costituzione continua a disegnare uno stato regionale, è innegabile che la legge 42/2009 si sia spinta molto oltre, giungendo ad aprire la breccia verso la costruzione di una repubblica federale, nella quale le regioni (se ancora non possono incidere su materie come le libertà costituzionalmente protette, l'ordinamento giudiziario o il diritto privato), certamente sono i soggetti ai quali farà capo, per le ragioni che si cercherà di illustrare nel prosieguo, la titolarità dei poteri e delle responsabilità relativi all'erogazione delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, anche per quanto attiene ai livelli essenziali. Non è interessante, dunque, disquisire se il termine federalismo sia utilizzato correttamente o meno, quanto piuttosto analizzare le criticità costituzionali della delega legislativa ed individuare possibili azioni correttive da esperire nella sede dell'emanazione dei decreti delegati.

Va subito premesso che il tema riguarda soprattutto due aspetti, che richiamano l'attenzione in modo evidente: lo spostamento dell'angolo visuale dalla capacità contributiva del singolo contribuente alla capacità fiscale del territorio, nonché il conseguente pericolo che l'unità economica e giuridica dello Stato, per quanto attiene ai cosiddetti diritti di cittadinanza, venga

¹ Tra gli altri, GAMBINO, *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in *Federalismi.it*, n. 7/2009

meno, poiché “i cittadini assumeranno abitudini diverse nell’esigere i diritti di cittadinanza e nel pretendere i servizi pubblici”².

Il quadro costituzionale

Il punto di partenza dell’indagine non può non essere rappresentato dalle coordinate costituzionali, le quali, rappresentando il parametro di valutazione della normativa ordinaria, rivestono anche il ruolo di criterio ispiratore al quale ci si dovrà attenere nell’attuazione della delega legislativa.

La Repubblica, ai sensi dell’articolo 5 della Costituzione, è una e indivisibile e, nei rapporti di distribuzione di poteri e funzioni con gli altri enti territoriali compresi nel suo ambito, attua il più ampio “decentramento” (non federalismo). Il richiamo all’unità ed il termine riportato fra le virgole indicano chiaramente la natura non federale dello Stato. Quest’ultimo risponde direttamente della resa dei servizi ai cittadini e, per esigenze di efficienza e contiguità delle funzioni, si avvale delle regioni e degli enti locali, anche al fine di valorizzare le peculiarità dei territori. La Repubblica, poi, all’articolo 3 non soltanto riconosce e garantisce l’eguaglianza formale di tutti, ma si impegna anche positivamente a promuovere le condizioni per una vera e sostanziale uguaglianza. Rispetto a tale impegno non può non assumere un peso determinante la garanzia universale dei diritti civili e sociali, che lo Stato deve rendere in misura uniforme in ogni parte della sua estensione.

Il finanziamento dei servizi avviene con la partecipazione dei cittadini in funzione della rispettiva capacità contributiva ed in un assetto di progressività del sistema fiscale nel suo complesso (articolo 53).

La parte I della Costituzione, dunque, ha impostato un rapporto di reciproca e diretta pretesa tra cittadini e Stato, nel quale quest’ultimo valorizza il ruolo degli altri enti territoriali in vista della più efficiente – e adeguata alle peculiarità dei diversi contesti – prestazione dei servizi, ma risponde in prima persona, quanto ai diritti di cittadinanza, nonché quale ente di coordinamento, con riferimento alle funzioni esercitate da regioni ed enti locali.

Tale assetto, schematicamente accennato, non è stato immutato dalla riforma attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha inciso significativamente soprattutto sul Titolo V della parte II della Costituzione.

La revisione costituzionale non ha toccato la previsione dell’articolo 3, comma secondo, relativa all’eguaglianza sostanziale (dalla quale deriva la ricaduta della garanzia universale e uniforme dei diritti civili e sociali), né sono stati modificati i termini essenziali del rapporto tributario. Si è proceduto soltanto ad una rideterminazione, essenzialmente quantitativa, dei rapporti di poteri e risorse tra enti, questi ultimi ora tutti pariordinati.

² IORIO E., *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2009

In particolare, a mente dell'articolo 117, nel nuovo testo, si è invertita la ripartizione delle competenze legislative, attribuendosi le materie residue, ossia non espressamente menzionate dall'articolo medesimo, alla competenza legislativa esclusiva delle regioni (in precedenza era dello Stato); quanto alle funzioni amministrative, per l'individuazione dell'ente di riferimento si parte ora dal comune (articolo 118), salvo attribuzioni agli altri soggetti quando vengano in considerazione esigenze di unitarietà.

In connessione con l'aumento delle funzioni decentrate, l'articolo 119 ha innovato al sistema di finanziamento degli enti territoriali diversi dallo Stato, dando formale riconoscimento anche all'autonomia impositiva e prevedendo inoltre che regioni, province e comuni possano attingere a compartecipazioni al gettito di tributi erariali e ad un fondo perequativo da istituirsi in favore delle zone con minore capacità fiscale per abitante.

Tali mezzi, in base all'articolo 119, comma quarto, dovranno consentire l'integrale finanziamento delle funzioni e dei servizi degli enti territoriali.

Si può concludere sinteticamente affermando che la riforma del Titolo V ha proceduto ad una differente allocazione di risorse e funzioni, ma ha lasciato intatto il rapporto diretto e reciproco tra lo Stato, chiamato ad assicurare eguali diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale e i cittadini, tenuti a concorrere al finanziamento dei servizi pubblici in ragione della propria capacità contributiva. In ogni caso, per fugare ogni dubbio, il novellato articolo 117, comma secondo, lettera m), impone l'individuazione di livelli uniformi delle prestazioni essenziali riferite ai diritti civili e sociali.

La legge 5 maggio 2009, n. 42: criticità

a) L'impostazione di fondo

Rispetto a tale quadro, la legge 42/2009, come è stato osservato, ha perseguito un intento di "trasformazione dal basso", la quale, in difetto di un aggiornamento della Carta Costituzionale, "finirebbe per scontare la mancanza di un sicuro riferimento a regole certe e soprattutto costituzionalmente garantite nei confronti di tutti gli attori istituzionali. In specie, tra l'altro, occorre rimodulare l'architettura delle istituzioni di vertice dello Stato, agendo quindi anche su taluni aspetti della presente forma di governo, correggere i criteri di ripartizione delle materie di competenza statale e regionale, e provvedere agli aspetti più oscuri della vigente disciplina costituzionale relativa al cosiddetto federalismo amministrativo."³. Anche gli autori appagati dal testo normativo in commento, dunque, non ne nascondono il disallineamento dalla Costituzione.

³ SALERNO G.M., *Verso l'approvazione finale della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n.7 /2009

In proposito, il punto sul quale l'attenzione del lettore della delega è richiamata in modo più evidente è quello dello scostamento rispetto all'angolo visuale che ispira la disciplina costituzionale della materia. La legge 42/2009, infatti, non pone al centro della propria prospettiva il rapporto Repubblica-cittadini, caratterizzato dai reciproci doveri sopra richiamati (garanzia universale di diritti di cittadinanza in corrispettivo del concorso al finanziamento in funzione della rispettiva capacità contributiva), bensì è tutta pervasa, quasi ossessivamente, dal concetto di capacità fiscale del territorio (non del contribuente) e dall'intento di regolare i rapporti finanziari tra gli enti e non quelli giuridici ed economici tra Stato e consociati.

Non devono ingannare, in proposito, i solenni ossequi contenuti nell'articolo 2, comma 2 (il quale enuncia i principi e criteri direttivi ai quali dovrà attenersi il legislatore delegato nell'esercizio della delega) al rispetto del principio di solidarietà e al finanziamento integrale dei costi per il normale svolgimento delle funzioni affidate a regioni, comuni e province (lettera e), né il richiamo alla progressività del sistema tributario ed alla capacità contributiva quale parametro di determinazione della misura del concorso individuale al sostenimento delle spese pubbliche (lettera l).

Il contenuto precettivo delle norme contenute nella legge 42/2009 delinea un sistema nel quale gli enti territoriali si finanziano con risorse proprie ed assumono essi stessi la responsabilità della resa dei servizi, anche nella parte attinente ai livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali. In tale ottica, non è predisposta alcuna garanzia affinché lo statuto della cittadinanza sia goduto in misura uniforme in tutto il territorio nazionale. Scongiurare tale evenienza, del resto, non rappresenta l'oggetto principale dell'attenzione del legislatore delegante.

Che tale ricostruzione sia fedele, al di là delle menzionate solenni enunciazioni di principio, è confermato da una serie di disposizioni, le quali meritano ciascuna una citazione distinta.

b) Il finanziamento

Innanzitutto, osservandosi gli strumenti di finanziamento di regioni, province e comuni (il quale, in virtù dell'articolo 119 della Costituzione deve avere luogo per mezzo di tributi propri, compartecipazioni e attingimento al fondo perequativo), l'articolo 2, comma 2, lettera hh) indica il criterio direttivo della territorialità per i tributi locali e quello della riferibilità al territorio per le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Il fondo perequativo, poi, darà vita ad una perequazione soltanto parziale, se è vero che (articolo 9, comma 1, lettera b) dovrà soltanto assicurare una riduzione delle differenze tra i territori con diverse capacità fiscali, senza alterarne l'ordine (analoga previsione è dettata dalla successiva lettera f con riguardo all'utilizzo del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale). In sintesi: ogni ente si finanzierà con il gettito riferibile al proprio territorio; quelli con maggiore capacità fiscale per abitante avranno la garanzia

che la ricchezza prodotta nel proprio ambito beneficerà i medesimi in modo rispettivo, peraltro con una forte limitazione del contributo solidale perequativo.

c) I livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali

Con riguardo al finanziamento delle prestazioni relative ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali, si riscontra il medesimo scostamento tra aperte dichiarazioni di principio e concreta traduzione, dei principi dichiarati, in meccanismi operativi. Ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera d), infatti, le spese necessarie per assicurare, da parte delle regioni, i livelli in questione dovranno essere finanziate con l'addizionale alle imposte sui redditi, con compartecipazioni all'Iva, nonché con il fondo perequativo, in modo tale da garantire il finanziamento integrale in ciascuna regione. Alla successiva lettera g), poi, si precisa, quanto alle aliquote delle addizionali e delle compartecipazioni, che le stesse dovranno essere commisurate al fabbisogno per la garanzia dei livelli essenziali in una sola regione, che possiamo definire la regione autosufficiente (infatti la stessa non attingerà al fondo perequativo).

Senonché, come è stato dimostrato⁴, anche con corredo di esempi numerici, il meccanismo non è assolutamente in grado, a regime, di assicurare l'universale e uniforme fruizione, nell'intero territorio nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni, come invece imporrebbe la Costituzione. Le aliquote dell'addizionale e della compartecipazione, infatti, saranno determinate in base alla fotografia della congiuntura esistente al momento dell'elaborazione del relativo decreto legislativo delegato. "Naturalmente, nulla garantisce che questa soluzione sia stabile nel tempo. In particolare, la dinamica del gettito totale dell'Iva, potrebbe non seguire quella del fabbisogno, per cui un'aliquota di compartecipazione del (*) per cento potrebbe risultare l'anno successivo troppo alta o troppo bassa rispetto al fabbisogno. Per di più, non è detto che la distribuzione regionale del gettito si mantenga stabile nel tempo. Nell'esempio, se fermo restando il gettito nazionale cambiasse la sua distribuzione e aumentasse il gettito raccolto nella regione autosufficiente..., questa ultima otterrebbe con la quota di compartecipazione fissata al (*) per cento più di quanto sarebbe necessario per coprire il suo fabbisogno. Al contrario, la quota residua, destinata alla perequazione, non sarebbe più sufficiente a garantire il finanziamento del fabbisogno per le altre regioni".

E, nelle norme transitorie, non è contenuta alcuna disposizione che preveda meccanismi di adeguamento delle aliquote in modo tale da assicurare che i livelli essenziali siano sempre e ovunque garantiti. La soluzione potrà essere trovata dalle stesse regioni, magari mediante la costituzione di fondi del tipo di quelli istituiti dagli stati federati statunitensi, i *Budget Stabilization Funds*, i quali, non a caso, sono comunemente noti anche come *Rainy day funds*.

⁴ POLA e RIZZO L., *Il federalismo non si fonda sull'Iva*, in la voce.info, 17 aprile 2009

Per completezza, merita richiamare la circostanza che gli articoli 11 e 12 disciplinano in modo del tutto analogo il finanziamento dei livelli essenziali delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione.

d) Le altre prestazioni

Malgrado la solenne assicurazione che le risorse reperite in virtù del sistema che risulterà dall'attuazione della delega, saranno sufficienti a finanziare "integralmente il normale esercizio delle funzioni" (articolo 2, comma 2, lettera e), ancora una volta, nell'individuazione concreta dei mezzi di finanziamento, l'intento della copertura integrale si disperde. L'articolo 8, comma 1, lettere d) ed e), nonché l'articolo 11, comma 1, lettere b) e c), rispettivamente per regioni ed enti locali, distinguono nettamente tra prestazioni attinenti ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali, in relazione ai quali si dichiara espressamente che i mezzi dovranno garantire l'integrale copertura dei costi (salva, naturalmente, la precisazione di cui sopra in merito all'inadeguatezza del sistema a regime) ed altre prestazioni, per le quali il totale finanziamento non è previsto.

Le prospettive in vista dell'emanazione dei decreti legislativi delegati

Il Governo in sede di elaborazione dei decreti attuativi ed il Parlamento, nella formulazione dei prescritti pareri, dovranno tenere conto delle criticità di ordine costituzionale che la legge delega pone.

Naturalmente discostarsi dalla legge 42/2009 comporterebbe illegittimità costituzionale dei decreti per violazione, realizzata attraverso la contraddizione dei criteri direttivi, dell'articolo 76 della Costituzione. Ma è sempre possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della delega, salvi gli ambiti nei quali l'opzione interpretativa proposta sia espressamente in contrasto con la lettera della legge.

Tenendo presente tale direttiva di massima, l'attenzione del legislatore delegato potrebbe volgersi all'obiettivo di restituire centralità al rapporto reciproco diretto Stato-cittadini, avente ad oggetto gli obblighi corrispettivi di assicurare livelli universali uniformi di fruizione dei diritti civili e sociali in cambio del concorso alle spese pubbliche in funzione della capacità contributiva di ciascuno. Del resto, le solenni enunciazioni dell'articolo 2 della legge delega potrebbero essere valorizzati per giustificare un recupero in tale direzione.

Al riguardo, pertanto, si potrebbero inserire, con riferimento ai livelli essenziali, meccanismi di adeguamento delle aliquote all'andamento dell'economia e del gettito, così da non abbandonare le regioni e gli enti locali a se stessi in merito al reperimento dei mezzi necessari a regime per la resa delle prestazioni fondamentali.

Con riguardo alle altre prestazioni, occorrerebbe puntare, in ossequio all'articolo 119, comma quarto della Costituzione, all'integrale copertura delle spese, del resto non espressamente preclusa (anche se non menzionata) dalla delega.

Detti sforzi appaiono oltremodo utili se si tiene conto che, come rilevato da attenta dottrina⁵, la Relazione unificata sull'economia e sulla finanza pubblica, alle pagine 160-162, in più punti tende ad identificare i livelli essenziali delle prestazioni con standard minimi di servizio, lettura che sembra rendere ancora più pressante l'esigenza di una particolare attenzione alla fase dell'attuazione della delega, in vista della tutela degli interessi costituzionalmente protetti connessi con i diritti di cittadinanza.

⁵ GUERRA M.C., *Il Federalismo secondo Tremonti*, in *La voce.info*, 5 maggio 2009