

Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale

Audizioni dei professori Vincenzo Cerulli Irelli, Tania Groppi e Gian Candido De Martin nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze, Senato della Repubblica 12 novembre 2008)

Vincenzo Cerulli Irelli

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 contraddire 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 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 ricordata (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.

Tania Groppi

1. Alcune osservazioni sul ddl n. 1117 sul federalismo fiscale nel quadro costituzionale (questo mi pare il contributo che i costituzionalisti possono portare a un dibattito per altri aspetti molto tecnico).

2. In primo luogo, va detto che si tratta di una doverosa attuazione della riforma del Titolo V, come modificato nel 2001, che però dà per scontate due premesse che, a mio avviso, non possono essere ritenute tali:

A) che la riforma del 2001 non possa essere rimessa in discussione, né necessiti di aggiustamenti;

B) che l'attuazione "istituzionale" possa avvenire in un momento successivo rispetto all'attuazione "finanziaria".

3. A) Quanto al primo aspetto, a me pare che, a ormai 7 anni dall'entrata in vigore della riforma, le riflessioni, pur ampiamente svolte, sulla sua adeguatezza a soddisfare i bisogni della società italiana non siano soddisfacenti. In altri termini, il discorso sul federalismo in Italia è entrato nel dibattito politico-istituzionale grazie all'inventiva di una forza politica nuova, nata sulle macerie della prima repubblica, e, grazie al sapiente impulso di tale partito, non ne è più uscito, anzi, ha catturato il consenso anche di tutte le altre forze politiche, come se si trattasse di una panacea per i mali dell'Italia. Pare ormai impossibile (perché politicamente scorretto) sostenere, invece, che ciò di cui l'Italia ha bisogno (e ciò in cui si concreta anche il reale interesse delle regioni più ricche e produttive) è una amministrazione più efficace, efficiente e responsabile ("*accountable*", si potrebbe dire), su tutto il territorio, che consenta ai privati di sviluppare le loro attività imprenditoriali e di competere sui mercati globali. Qualcosa, in altri termini, che non ha niente a che vedere con il federalismo, se la parola mantiene un qualche significato. In questo ddl ci sono alcuni elementi (come l'abbandono del criterio della spesa storica, i principi di responsabilità e trasparenza, che però dovrebbero essere migliorati attraverso l'inserimento di concreti meccanismi applicativi) che vanno in questa direzione, ma annacquati in un amalgama ambiguo: si oscilla tra un federalismo di facciata, contenuto in una delega vaga e generica, che pare lasciare nella sostanza le cose come stanno ed elementi di "federalismo per abbandono" che se sviluppati metterebbero in pericolo la coesione sociale e l'unità del paese.

4. Va ricordato che il federalismo è per sua natura un assetto istituzionale complicato e costoso, che vale la pena intraprendere solo se è utile a tenere unite società fortemente divise, con identità regionali forti, accompagnate da cleavages culturali, religiosi, etnici: non si può pretendere di realizzare il federalismo a costo zero, e questo deve essere chiaro a tutti, in primo luogo ai contribuenti.

5. Insomma, forse prima di pensare ad attuare il Titolo V occorrerebbe una riflessione seria, profonda e partecipata su quello che vogliamo: non mi pare che, nonostante il tempo ormai trascorso dal 2001, i fiumi di inchiostro versati, i due referendum costituzionali, gli esiti elettorali delle forze politiche "federaliste", le continue negoziazioni tra i governi statali,

regionali, locali, si sia raggiunto un livello soddisfacente di riflessione. Abbiamo bisogno di una sorta di “stati generali” sul regionalismo italiano, che consentano di verificare se il testo del 2001 sia adeguato o se debba essere, ed in che misura, ripensato.

6. B) Ciò si collega all'altro aspetto che accennavo, ovvero la necessità di un raccordo tra l'attuazione dell'art.119 e quella di altre parti del Titolo V. Il ddl pare sfasato rispetto alla esigenza di mantenere una logica nel processo di decentramento in atto in Italia (o, se vogliamo usare questa espressione, di “federalizzazione”). Si va infatti a calcolare il fabbisogno di regioni ed enti locali e a disciplinare il modo di copertura del medesimo senza aver ancora determinato quali sono le funzioni svolte dai diversi livelli di governo. Per non fare che qualche esempio, in assenza di una revisione del TUEL che individui le funzioni fondamentali di comuni e province, di una piena applicazione del principio di sussidiarietà, di un chiarimento del riparto di competenze in materia di istruzione (che diventa, tutto di un tratto, una delle materia regionali in cui garantire i livelli essenziali). O ancora, prima che siano chiariti i rapporti tra regioni ed enti locali: al punto che ambigua resta la stessa lettura della potestà legislativa regionale in materia di tributi locali, che a mio avviso dovrebbe essere piena. O, ancora, senza che si siano adeguate alla riforma costituzionale le norme sulle Città metropolitane, né si sia disciplinato l'ordinamento di Roma Capitale. O che si sia ripensato, come a questo punto pare necessario, il sistema delle autonomie speciali, a fronte del quale il legislatore è impotente, come testimonia questo ddl che, in sostanza, non affronta il problema della finanza delle regioni speciali, né avrebbe potuto fare diversamente, essendo necessaria una legge costituzionale. Per non dire della mancata riforma del Senato o, quanto meno, della integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Si parte, insomma, dalla coda, ed è difficile allontanare il sospetto che si tratti di una operazione di facciata.

7. Uno dei punti di più dubbia costituzionalità del ddl si collega, a mio avviso, proprio a tale mancato preliminare chiarimento del quadro costituzionale.

8. Mi riferisco alla violazione dell'art. 119.4 Cost. laddove chiede che le risorse che, ai sensi dei precedenti commi, spettano a regioni ed enti locali, debbano consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati, senza che sia prevista alcuna distinzione tra funzioni di serie A e di serie B (a differenza di quanto faceva il testo originario dell'art.119, che parlava di “spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”). Tutto il ddl, in effetti si basa sulla distinzione tra due tipi di funzioni: per le regioni, spese riconducibili ai livelli essenziali relativi ai diritti civili e sociali (sanità, assistenza, istruzione, cui si aggiunge, in modo poco chiaro, il trasporto pubblico locale) da un lato, altre spese dall'altro; per comuni e province, spese riconducibili alle funzioni fondamentali da un lato, altre spese dall'altro. Soltanto per le prime si assicura una piena copertura, introducendo una distinzione che non è compatibile con il testo costituzionale ed appare del tutto arbitraria.

9. Inoltre, il mancato rispetto dell'ordine logico di attuazione del Titolo V, determina una ambiguità di fondo, che emerge almeno quanto a tre aspetti: A) genericità della delega; B) mancanza di trasparenza sui dati dell'entrata e della spesa; C) incertezza dei tempi di attuazione.

10. A) Genericità della delega. Basta considerare quello che deve essere ritenuto il punto qualificante della riforma, ovvero il passaggio dal criterio della c.d. “spesa storica” – fondato sul sistema trasferimenti statali effettuati sulla base di quanto si è speso negli anni

precedenti – a quello dei c.d. “costi standard”, relativi all’individuazione di una misura uguale in tutto il territorio nazionale per l’erogazione della prestazione (al netto quindi delle inefficienze e degli oneri aggiuntivi che possono manifestarsi in un determinato contesto territoriale). Il vero nodo politico dell’intera vicenda che ruota intorno al federalismo fiscale risiede nella determinazione dei costi standard, che – una volta che la riforma sarà a regime – andranno a determinare la magna pars delle entrate regionali: ebbene, non si trova nel testo alcun cenno alle modalità e ai criteri che debbono guidare nella determinazione di tali costi standard. Tale operazione è assai complessa, in quanto i criteri per determinare i valori standard non possono riguardare solo i costi efficienti, ma devono coinvolgere anche l’omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali. Tutti aspetti che sfuggono al Parlamento nel momento dell’adozione della legge e sono rimessi per intero al governo nella predisposizione dei decreti.

11. B) Anche se quello di trasparenza è uno dei principi più volte affermati nel ddl, manca, nel momento della approvazione della delega, la trasparenza quanto ai dati finanziari che soli possono illuminare sulle reali conseguenze del ddl medesimo. Qui ci sono due elementi da richiamare: innanzitutto è difficile disporre nel nostro ordinamento di dati affidabili, senza una previa riforma della contabilità di stato e di quella regionale, che seguono ad oggi sistemi diversi. Inoltre, si tratta di dati di cui comunque dispone il governo, a cui fanno capo la Ragioneria generale dello Stato e l’ISTAT. Essi dovrebbero essere messi a disposizione del parlamento, che dovrebbe poterli verificare tramite il suo servizio bilancio. Infine, la genericità della delega impedisce un qualsiasi riferimento a dati concreti, che sarà possibile solo a fronte dei decreti legislativi: ma a quel punto il Parlamento si sarà già spogliato della sua potestà legislativa e non gli resterà che esprimere parere sugli schemi di decreto.

12. C) Tempi incerti. Per un verso, come si è detto, il ddl sembra aver voluto anticipare il necessario scioglimento di un serie di nodi ancora aperti nel titolo V. Per un altro, invece, si tratta di un percorso del quale non si vede la fine. Non solo c’è un termine di ben 24 mesi per adottare i decreti. Ma basti a tale proposito citare una serie di norme transitorie che si limitano a fare riferimento alla “prima applicazione” e a “un periodo di tempo sostenibile” (artt. 17 e 18), senza porre alcuna data oltre la quale il sistema andrà a regime. Saranno, presumibilmente, i decreti stessi che individueranno tali date. Fino a quel momento il meccanismo è bloccato e si procede a tentoni: basti pensare che per comuni e province si stabilisce che il fabbisogno è finanziato considerando in modo forfettario l’80% di esse come fondamentali e il 20% come non fondamentali.

13. I primi due aspetti di ambiguità (A, genericità della delega; B mancanza di trasparenza sui numeri) si collegano strettamente a uno dei principali punti di criticità: ovvero l’emarginazione del Parlamento, e più in generale degli organi rappresentativi. Il Parlamento è espropriato almeno due volte: a) nella predisposizione dei decreti legislativi, perché siamo di fronte ad una delega in bianco che lascia campo libero al governo, con la collaborazione della commissione paritetica di cui all’art.3, formata da tecnici nominati dai governi statale e locali, rispetto alla quale ci si limita a prevedere un parere delle commissioni parlamentari, su di un testo già sottoposto ad intesa in sede di Conferenza unificata; b) nella gestione, adeguamento, controllo dei nuovi meccanismi, che è affidata ad una Conferenza permanente incardinata presso la Conferenza unificata, ai sensi dell’art.4; fuori da ogni controllo non solo del parlamento nazionale ma, per la parte regionale e locale, anche delle rispettive assemblee elettive, considerando come si è configurata la forma di governo a tali livelli.

14. Perché, invece, non utilizzare, sia nella fase della predisposizione dei decreti, che in quella successiva, di monitoraggio della riforma, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata ai sensi dell'art.11 della legge cost. 3/2001, un adempimento, inutile ricordarlo, che in 7 anni non si è riusciti ad attuare? Nessun problema pone la formulazione del medesimo art.11 che, laddove prevede il parere di tale commissione per i progetti di legge in materia di art. 119, richiede poi il voto a maggioranza assoluta dell'assemblea per superare l'eventuale parere negativo. Ciò infatti non esclude che alla Commissione possano essere attribuiti compiti ulteriori, come l'espressione del parere sugli schemi di decreto legislativo, ovviamente senza che si possano determinare le conseguenze (quanto a richiesta di maggioranza qualificata) previste dall'art.11 medesimo, mancando nel caso di tali compiti ulteriori la copertura costituzionale. L'intervento della Commissione bicamerale integrata in sede di parere sugli schemi di decreto legislativo risponderebbe a tre esigenze: semplificare il passaggio parlamentare, che altrimenti sarebbe disperso in una molteplicità di commissioni; consentire un coinvolgimento delle autonomie attraverso una modalità diversa da quella, prevista nel ddl, dell'intesa con la Conferenza unificata, in modo da recuperare (sulla base della scelta, ovviamente, che si faccia, quanto alla integrazione della commissione) il ruolo delle assemblee elettive regionali e locali; consentire una effettiva partecipazione del parlamento, poiché in tal modo sarebbe possibile eliminare dal procedimento la previa intesa con la Conferenza unificata, che di fatto espropria il parlamento di ogni controllo sugli schemi di decreto, che gli sarebbero sottoposti già "blindati" dall'intesa medesima.

15. In definitiva a mio avviso l'iter parlamentare del ddl in esame impone di affrontare due preminenti esigenze costituzionali:

a) ripristinare l'ordine logico di attuazione del Titolo V (che ripeto, dovrebbe avvenire in sequenza: 1) riflessione sulla sua adeguatezza e, in caso contrario, revisione costituzionale delle norme "inadeguate"; 2) attuazione sotto il profilo istituzionale; 3) attuazione sotto il profilo finanziario);

b) ripristinare i corretti rapporti tra i poteri in tale attuazione, reinserendo le assemblee elettive in scelte politiche fondamentali per il futuro del paese. Soltanto a tali condizioni è possibile cominciare a parlare dei contenuti, e del "federalismo fiscale che vogliamo".

Gian Candido De Martin

1. Cercherò di sviluppare molto rapidamente alcune considerazioni, premettendo che mi riconosco in larga misura in quanto sostenuto negli interventi precedenti del prof. Cerulli Irelli e della prof. Groppi.

Ritengo sia innanzi tutto necessaria qualche battuta introduttiva per inquadrare il tema in discussione. Credo che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione - al di là dei possibili perfezionamenti delle norme costituzionali che lo precedono (specie dell'articolo 117) - rappresenti la chiave e la cartina di tornasole per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V, che è volta a realizzare un forte rafforzamento del policentrismo autonomistico locale e regionale, nell'ambito di quella che si può definire la «via italiana al federalismo», in cui va concretato e salvaguardato il ruolo di ciascun ente territoriale, senza

gerarchie, attuando correttamente i principi di sussidiarietà e solidarietà, in una prospettiva di governi autonomi e responsabili. Si tratta, in altre parole, di un'occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico. In tal senso, ritengo che l'attuazione dell'articolo 119 sia anche condizione necessaria per poter poi attuare altre previsioni costituzionali, come quella dell'articolo 116, ultimo comma, che prevede, com'è noto, la possibilità di forme di autonomia regionale differenziata.

Nella prospettiva che ho appena accennato, credo si debba sottolineare il valore essenziale di due principi contenuti nell'articolo 119: quello del terzo comma, in cui la manovra della perequazione, da realizzarsi essenzialmente a livello nazionale, assume un ruolo decisivo per la tenuta e la coesione del sistema repubblicano, e soprattutto quello del quarto comma, in cui emerge il nesso inscindibile tra tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto autonomo e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio, come già ricordato dal professor Cerulli. In sostanza, è necessario realizzare un assetto in cui siano assicurate risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, in modo che Comuni, Province e Regioni possano realizzare quei servizi e quelle prestazioni che assicurino l'universale godimento dei diritti di cittadinanza.

Tutto ciò, almeno potenzialmente, a risorse invariate, ossia spostando le risorse da un soggetto ad un altro, salva ovviamente la previsione di eventuali incentivi aggiuntivi per realizzare, con maggiore efficienza e tempestività, il nuovo assetto.

2. Detto questo, ritengo di dover altresì sottolineare tre presupposti, che mi sembrano imprescindibili per poter realizzare correttamente la previsione dell'articolo 119 sul c.d. federalismo fiscale. In primo luogo, per poter attuare veramente il nuovo sistema finanziario pubblico è indispensabile determinare preliminarmente l'assetto delle funzioni, soprattutto di quelle amministrative, che sono quelle che «costano». Si tratta quindi di attuare preliminarmente quanto previsto dall'articolo 117 in ordine alle funzioni fondamentali degli enti locali e dall'articolo 118 in ordine alla titolarità di tutte le altre funzioni amministrative, sia proprie che conferite dalla legge ai vari soggetti istituzionali del sistema. In tal senso è necessario, ovviamente, partire dalle funzioni per poi determinare le connesse risorse, anche se ciò non preclude di per sé la possibilità di immaginare un percorso *in progress*, con fasi distinte, nella attuazione dell'articolo 119, purché siano chiari il disegno e il punto di arrivo. In altre parole, si ad un'attuazione processuale, anche con misure transitorie, purché nell'ambito di un percorso in cui vi sia coerenza complessiva e sia stabilito in modo inequivocabile il modello a regime di assetto delle risorse finanziarie, nell'ambito di un sistema coordinato di funzioni e finanza pubbliche.

Il secondo presupposto che mi sembra necessario per poter concretare correttamente le previsioni costituzionali riguarda la determinazione (ad opera essenzialmente del legislatore statale) di quelli che l'articolo 117 considera i livelli essenziali – termine che non è certo sinonimo di minimi - delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, nei servizi regionali e locali, devono essere assicurati a tutti i cittadini della Repubblica, prescindendo dai confini territoriali dei governi degli enti autonomi, con la possibilità di un intervento sostitutivo statale, in base alla previsione dell'articolo 120 della Costituzione, in caso di inadempimento. Senza questi elementi sui livelli essenziali risulterebbe impossibile quantificare le risorse da attribuire ai soggetti istituzionali titolari dei compiti in parola, per metterli in condizione di esercitare integralmente le funzioni di competenza.

L'ultimo punto che vorrei evidenziare sul piano dell'impostazione generale della riforma in esame riguarda la connessione tra l'attuazione del federalismo fiscale e la riforma

del sistema della contabilità pubblica, in una prospettiva che superi l'attuale contabilità dello Stato e miri invece a realizzare una sorta di contabilità della Repubblica, in funzione di politiche di bilancio condivise, idonee a realizzare autonomia e responsabilità, con un coordinamento della finanza pubblica corrispondente ad un sistema di governance multilivello, in cui le autonomie territoriali non dipendano, per aspetti decisivi del loro funzionamento, dalla discrezionalità del Ministro dell'economia o dalle annuali leggi finanziarie.

3. Vorrei ora affrontare, sia pure in estrema sintesi, alcuni punti critici rilevati nella lettura del disegno di legge n. 1117, fermi restando i profili positivi già illustrati dai precedenti auditi, uno dei quali conto di riprendere prima di concludere.

In primo luogo, le linee portanti del sistema di finanziamento prefigurato per le autonomie regionali e (soprattutto) locali non appaiono corrispondenti al modello costituzionale, cui ho dianzi accennato, poiché non forniscono garanzie effettive né in ordine alla previsione di risorse adeguate all'esercizio integrale di tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto di autonomia, né per quanto riguarda una perequazione di sistema corrispondente alla impostazione prevista dall'articolo 119.

In effetti, si circoscrive il finanziamento soltanto ad alcune funzioni considerate fondamentali (pur di gran rilievo), trascurando tuttavia tutte le altre possibili funzioni fondamentali degli enti locali, senza una riflessione organica sull'intero sistema delle funzioni amministrative che, secondo le previsioni degli articoli 117 e 118, dovrebbero riguardare le autonomie territoriali. Inoltre, va rilevato che il sistema previsto non prefigura alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni amministrative, limitandosi a fotografare gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema: manca pertanto la certezza che i finanziamenti erogati siano idonei persino a far fronte in certi casi ai costi storici di alcune istituzioni territoriali; mentre per altro verso permane una sorta di derivazione regionale della finanza locale, in netto contrasto con l'articolo 119.

Un secondo aspetto critico riguarda la perequazione. A tal proposito non mi sembra di riscontrare un criterio che sia in grado di determinare le dimensioni di questa forma necessaria di finanziamento, poiché tutto risulta in sostanza condizionato alla disponibilità delle risorse, con la conseguenza che, specie laddove vi siano maggiori esigenze di sostegno in funzione di riequilibrio, sarebbe preclusa la possibilità effettiva di un adeguato intervento, come previsto invece nel comma 3 dell'articolo 119.

In ordine alla perequazione, va anche rilevato, come già sottolineato dal professor Cerulli Irelli, che è discutibile la possibilità di affidare alle Regioni la concreta gestione della manovra rispetto agli enti locali, ciò che finirebbe per accentuare sostanzialmente quanto già accennato in ordine alla configurazione della finanza locale come una finanza di trasferimento, condizionata da decisioni regionali e non definita in base a un sistema prestabilito tale da responsabilizzare le autonomie locali: i finanziamenti perequativi dovrebbero di per sé essere erogati dallo Stato, con un possibile ruolo regionale circoscritto alle materie regionali e subordinato ad intese con gli enti locali.

Aggiungo poi soltanto un breve accenno ad una scelta che mi pare egualmente assai discutibile. Mi riferisco alla previsione di assegnare risorse aggiuntive ai soli capoluoghi delle costituenti città metropolitane (anche perché i due concetti di «capoluogo» e di «città metropolitana» mi sembrano, allo stato attuale, giuridicamente indefinite): ma siffatta soluzione, seppure immaginata in via transitoria finirebbe infatti paradossalmente per disincentivare la costituzione delle città stesse.

Un altro aspetto problematico concerne un punto cui avevo prima accennato, vale a dire la mancanza nel progetto in discussione di una previsione di revisione organica del sistema finanziario e di contabilità pubblica in una prospettiva di un coordinamento della finanza pubblica basata su una comune politica economica, nell'orizzonte di una Repubblica multilivello. In tal senso mi permetto di segnalare che materiali utili sono contenuti nella proposta predisposta da ASTRID, che dedica particolare attenzione a questo punto, da considerare specificamente qualificante per gestire l'intero pacchetto attuativo dell'articolo 119.

Un ultimo limite che mi preme sottolineare è relativo alle modalità del finanziamento delle Regioni a Statuto speciale. Su questo punto, a mio avviso, il disegno di legge governativo non appare intervenire in modo efficace per superare l'attuale assetto del finanziamento alle Regioni speciali, che non è assolutamente fondato sulla correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro esercizio, sancita da IV comma dell'articolo 119, tenuto conto che - come è noto - ciascuna Regione speciale o Provincia autonoma gode di un meccanismo di finanziamento correlato a percentuali (per lo più assai alte, in qualche caso addirittura prossime al cento per cento), dei tributi accertati sul rispettivo territorio.

Quello delle Regioni speciali è un nodo assolutamente da non trascurare se si vuole mantenere la coesione del sistema e l'unità socio-economica della Repubblica. Se da un lato la specialità ritengo possa ancora giustificarsi in ragione di una visione espansiva dell'autonomia, con funzioni quindi di maggiore ampiezza riconosciute a talune Regioni "pilota" della Repubblica, ciò non può evidentemente trasformarsi in un sistema di privilegio finanziario in contrasto con l'articolo 119, che contiene alcuni principi da considerare come supremi (ai sensi anche della ben nota giurisprudenza costituzionale) e quindi tali da vincolare pure le Regioni speciali, al di là dell'ordinamento differenziato per ciascuna previsto (che peraltro contiene sempre il vincolo di armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento).

4. Mi avvio alla conclusione con una considerazione di metodo, attirando l'attenzione su una questione che ha già segnalato poc'anzi la professoressa Groppi e che anch'io considero essenziale, tanto più tenendo conto della complessità e della durata del processo di riforma per attuare il nuovo Titolo V. Mi riferisco alla necessità di realizzare un sistema decisionale in cui siano coinvolte effettivamente anche le autonomie regionali e locali nell'iter attuativo dell'articolo 119 - e prima ancora nell'attuazione delle altre norme costituzionali presupposte, a cominciare dagli articoli 117, lettera p), e 118) - in una prospettiva di leale collaborazione analoga a quella che aveva portato, nel maggio 2002, a definire, in un protocollo interistituzionale sottoscritto da Governo, Regioni e autonomie locali, un metodo di concertazione permanente attraverso la costituzione di un tavolo comune dove codecidere percorsi e contenuti per concretare la riforma costituzionale, metodo poi però di fatto disatteso.

In tal senso appare certamente utile la previsione dell'articolo 3 del disegno di legge n. 1117 di una commissione paritetica per la condivisione dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie; così come può essere valutata positivamente anche l'ipotesi, prefigurata nell'articolo 4, di dare vita ad una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, una volta realizzata la riforma. Resta però il nodo di un effettivo coinvolgimento delle autonomie nella fase di elaborazione dei decreti legislativi previsti nel disegno di legge in esame. A tal fine mi chiedo se, senza prevedere nuovi organi ad hoc, non sia finalmente il caso di attuare quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, integrando tempestivamente la Commissione bicamerale per le questioni regionali

con rappresentanze delle autonomie territoriali, in modo da assicurare in questa fase delicata e decisiva una voce delle autonomie nella sede parlamentare che dovrebbe verosimilmente essere chiamata ad esprimersi sui contenuti degli schemi dei decreti legislativi da approvare.