

La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*

di *Guido Rivosecchi* (Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope")

SOMMARIO: 1. Premessa: autonomia finanziaria e federalismo fiscale in chiave storico-evolutiva. 2. Gli innovativi principi dell'articolo 119 della Costituzione e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale. 3. Profili di costituzionalità della legge di delega. 4. La finanza delle regioni a statuto speciale e le Città metropolitane. 5. L'armonizzazione delle norme di contabilità e la marginalizzazione delle assemblee rappresentative.

1. Premessa: autonomia finanziaria e federalismo fiscale in chiave storico-evolutiva

Per affrontare il processo di ridefinizione dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, messo in atto dal disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost., credo si debba necessariamente partire da un cenno al quadro comparatistico, che conferma il forte riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nelle diverse forme di Stato composto.

E' fin troppo facile, sotto questo profilo, il richiamo alle relazioni intergovernative finanziarie dello Stato autonomico spagnolo, o a quelle degli ordinamenti federali, con particolare riferimento alla Germania, all'Austria, alla Svizzera, o, per andare oltre Oceano, alle peculiarità del sistema statunitense, o a quelle ancora più nette del sistema canadese, segnato da una sorta di federalismo fiscale *à la carte*, in cui Federazione e Province contrattano liberamente – ben al di là della ripartizione di competenze fissata dalle norme costituzionali – la dimensione quantitativa e qualitativa della potestà impositiva e di spesa.

Un ulteriore punto di partenza interessante, con riferimento ad una riflessione sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è costituito dai recenti dati che riguardano l'esperienza francese. Anche lo Stato tradizionalmente più accentrato, più riconducibile alle forme di stato unitarie, ha messo in moto negli ultimi anni un

* Relazione tenuta alla Tavola rotonda "Prospettive e problemi aperti del federalismo fiscale in Italia" promossa dall'Icom – Istituto per la competitività. Roma, 15 dicembre 2008.

processo di incisive riforme che hanno condotto ad un notevole aumento della quota di risorse proprie di cui dispongono le collettività territoriali.

L'incremento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali appare quindi un dato comune al governo delle società complesse, che non impedisce comunque – anche grazie al prezioso ruolo delle Corti costituzionali – la tutela delle ragioni dell'unità e il conseguimento di garanzie di omogeneità nella tutela dei diritti costituzionali di cittadinanza.

Nel processo di riconoscimento dell'autonomia finanziaria, l'Italia registra un po' di ritardo, per responsabilità che non imputerei tanto alla versione originaria dell'art. 119 Cost., quanto all'interpretazione che ne è stata data, perché già nel previgente Titolo V tale articolo riconosceva, seppur in forme diverse, l'autonomia finanziaria delle regioni. Tuttavia, la norma costituzionale commisurava tale autonomia alle funzioni “normali” (ordinarie), che erano determinate dalla legge dello Stato. Ciò finiva per innescare un circolo vizioso che faceva della finanza regionale una finanza dal carattere quasi integralmente derivato. I trasferimenti statali, per giunta, erano vincolati rispetto ai fini, quindi in gran parte slegati dall'effettiva dimensione quantitativa e qualitativa delle funzioni allocate ai diversi livelli di governo.

Tutto questo è stato faticosamente superato nel corso degli anni, soprattutto con il d.lgs. n. 56 del 2000. Con questo provvedimento sono stati soppressi gran parte dei trasferimenti dello Stato alle regioni, sostituiti da un aumento dell'addizionale sulla benzina, dell'addizionale Irpef e da una compartecipazione al gettito dell'Iva, attraverso l'innescamento di meccanismi di fiscalità regionale. Veniva in tal modo messa a disposizione di ciascuna regione una quota di risorse proporzionale all'evoluzione della base imponibile Iva e delle basi imponibili relative alle altre imposte. Nell'avviare il federalismo fiscale, il provvedimento stabiliva però un nesso tra le compartecipazioni al gettito Iva e un apposito fondo perequativo, mediante criteri di finanziamento e di trasferimento del gettito alle regioni legati al fabbisogno per le funzioni (con particolare riferimento alla spesa sanitaria), destinati a ridurre i differenziali tra i gettiti per abitante delle diverse regioni.

2. Gli innovativi principi dell'articolo 119 della Costituzione e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale

Tenendo presente questo imprescindibile quadro storico-evolutivo, il dato di partenza della nostra riflessione odierna è indubbiamente costituito dal nuovo art. 119 Cost., che viene a costituzionalizzare innovativi principi: dalla responsabilità finanziaria degli enti territoriali, al riconoscimento della loro autonomia sul lato dell'entrata e su quello della spesa, ai principi cooperativi, solidaristici e di perequazione. E', dunque, da quanto previsto dalla norma costituzionale che occorre partire per l'attuazione del federalismo fiscale.

Ciascun ente territoriale è chiamato all'autosufficienza con tre canali: tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riscontrabili sul territorio secondo il principio della territorialità dell'imposta, e perequazione. Le tre componenti devono coprire integralmente le spese che ciascun ente territoriale è chiamato a sostenere, secondo il fondamentale e innovativo principio del finanziamento integrale delle funzioni.

Peraltro, è bene ricordare che l'art. 119 Cost. è probabilmente l'unica norma della Costituzione che, dal 2001 ad oggi, non è mai stata messa in discussione, neppure nel progetto di riforma costituzionale approvato in duplice deliberazione dal Parlamento nella XIV legislatura e poi bocciato dal referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006.

Si tratta, quindi, di una norma condivisa nei suoi tratti essenziali e che è stata preservata dalla giurisprudenza costituzionale. In estrema sintesi si può dire che, così come è accaduto in altri settori, anche rispetto all'art. 119 Cost. la Corte ha esercitato una delicata funzione di supplenza preservando quelle imprescindibili istanze di unità e garantendo quella fondamentale funzione di coordinamento del sistema finanziario e tributario, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (cfr., sotto diversi profili, sentt. nn. 296/2003; 37/2004, 102/2008). La Consulta, infatti, si trova tutt'ora a dover compensare il vuoto determinato dalla mancanza di una legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, pur tanto da essa stessa sollecitata (sin dalla sent. 370/2003; nonché nella giurisprudenza *supra* richiamata).

3. Profili di costituzionalità della legge di delega

Sotto questo profilo, il disegno di legge del Governo ha il grande merito di tentare di colmare il vuoto normativo con una legge generale di coordinamento della finanza pubblica, in espressa attuazione dell'art. 119 Cost.

Per quanto riguarda le caratteristiche della delega legislativa, il provvedimento oggetto della nostra discussione può essere preso in esame sotto due distinti profili: da un lato, la compatibilità della delega con l'art. 76 Cost.; dall'altro, la compatibilità con l'art. 119 Cost. per quanto riguarda la specifica disciplina sul federalismo fiscale. Dal primo punto di vista, non mi sembra che si pongano particolari problemi di legittimità costituzionale, specie se si guarda all'uso che è stato fatto della delega legislativa nelle riforme amministrative a Costituzione vigente, con particolare riferimento a quelle degli anni Novanta, e al sindacato della Corte costituzionale sui principi e i criteri direttivi (in parte risalente ancor più indietro nel tempo), che non si è mai rivelato particolarmente stringente. Quindi, quest'uso della delega rispetto all'art. 76 Cost. mi sembra pienamente in linea con quanto è accaduto in passato e dovrebbe presumibilmente passare un eventuale controllo di costituzionalità.

Venendo, invece, all'esame del disegno di legge sotto il profilo della compatibilità rispetto all'art. 119, Cost., credo che la valutazione debba essere necessariamente differenziata e presupponga un esame della delega sotto distinti punti di vista.

In primo luogo, occorre fare riferimento al principio in base al quale l'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e del federalismo fiscale parte dal processo di riallocazione delle funzioni e non già delle risorse. Si tratta di un punto fondamentale, già introdotto dal disegno di legge del Governo Prodi presentato nella scorsa legislatura, che comunque segna l'inversione del criterio adottato da precedenti tentativi di attuazione dell'art. 119 Cost., come, ad esempio, quello accolto dal disegno di legge presentato nella XV legislatura dal Consiglio regionale della Lombardia. Quest'ultimo prevedeva, in una prima fase, la riallocazione delle risorse, come limite entro cui esercitare i compiti attribuiti ai diversi livelli di governo, e soltanto successivamente il processo di riallocazione delle funzioni, entro il "tetto" delle risorse preassegnate. Se fosse adottato questo criterio, le funzioni sarebbero finanziate nei limiti della risorse attribuite. E' questa una tesi assolutamente inaccettabile, perché incostituzionale rispetto al principio affermato dall'art. 119, quarto comma, Cost., relativo al finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo.

In secondo luogo, la delega determina una chiara segmentazione (se non una vera e propria gerarchizzazione) tra le funzioni attribuite ai diversi livelli di governo. Si distinguono, da una parte, le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, ossia assicurando il finanziamento dei LEP, con particolare riguardo ai comparti sanità, assistenza e istruzione a cui sono aggiunti, per gli enti locali, il trasporto locale e le funzioni fondamentali. Queste sono le funzioni che vengono finanziate, mentre per le altre non si prevede l'integrale finanziamento.

Tale bipartizione delle funzioni deve essere presa nuovamente in esame rispetto al principio sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost. Per gli enti locali la questione risulta poi ulteriormente aggravata dal fatto che non sono state ancora individuate dal legislatore statale le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Quindi, a meno che non si intenda rimettere anche questa competenza al legislatore delegato (circostanza che renderebbe a mio avviso i decreti legislativi viziati per eccesso di delega), questo rimane un nodo irrisolto dal disegno di legge. E' tra l'altro presumibile che, in contrasto con la logica della norma costituzionale, si registrerà una forte spinta degli enti territoriali per il riconoscimento di gran parte delle loro funzioni come riconducibili ai LEP, in quanto soltanto per questi ultimi sembrerebbe effettivamente garantita la copertura finanziaria.

In terzo luogo, occorre prendere in esame l'obiettivo espresso nella legge di delega di garantire il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nel processo di riallocazione delle funzioni e dei servizi. In questa sede, mi limito a dire che questo è uno dei punti più rilevanti e condivisi del progetto, per lo meno nel dibattito che accompagna l'*iter* del disegno di legge. L'obiettivo è quello di introdurre un criterio di misurazione omogenea del costo delle funzioni per l'erogazione delle prestazioni, al netto dei costi aggiuntivi e delle inefficienze che si manifestano nei vari contesti territoriali. Senza dubbio rimane un nodo problematico, rispetto al quale, a quanto sembra, gli economisti sostengono che non vi è alcuna disponibilità di dati certi.

Da un punto di vista costituzionalistico, si pongono comunque rilevanti problemi, soprattutto rispetto alla gestione della fase transitoria, nel disegno di legge del governo non sufficientemente determinata e nella quale, specie per la disciplina delle funzioni degli enti locali, non sono poste sufficienti garanzie, fissando, tra l'altro, in modo

arbitrario la percentuale delle funzioni fondamentali all'80 per cento del complesso delle funzioni.

Ad ogni modo, in merito alla metodologia per l'introduzione del criterio dei costi *standard*, vi sono già delle esperienze significative da cui si possono trarre prime indicazioni. In alcuni comparti, infatti, sono stati parzialmente sperimentati criteri di superamento di quello della spesa storica. Per esempio, in materia di sanità, è interessante l'esperienza dei c.d. DRG (*Diagnosis related groups*), ovvero di categorie di pazienti ospedalieri definite in modo che essi presentino caratteristiche cliniche analoghe e richiedano per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere. Per questi ultimi, si persegue una valutazione delle prestazioni sanitarie omogenee rispetto a determinate patologie sulla base di un tentativo di standardizzazione dei costi delle prestazioni. In materia, la determinazione dei costi delle prestazioni è basata su criteri molto simili a quelli che dovrebbero essere usati per i costi *standard*, attraverso dei codici sperimentali, per lo meno da ciò che risulta, tra l'altro, dalle relazioni della Corte dei conti al Parlamento.

Concludendo l'esame di compatibilità dei principi e dei criteri direttivi della delega rispetto all'art. 119 Cost., un quarto aspetto da prendere in considerazione riguarda il principio di perequazione.

Il disegno di legge prevede due meccanismi: uno nei confronti delle regioni, l'altro nei riguardi degli enti locali. Il meccanismo perequativo nei confronti delle regioni non sembra riconducibile né a sistemi verticali (basati esclusivamente su trasferimenti dallo Stato alle regioni), né a sistemi orizzontali (che viceversa consentono trasferimenti da regione a regione). Appare piuttosto come un modello spurio, formalmente verticale, in quanto basato su un fondo statale (che però non è collocato nel bilancio dello Stato), ma che sembrerebbe consentire una redistribuzione soltanto tra alcune regioni, pur essendo alimentato da tutte, in misura proporzionale alle rispettive capacità fiscali (art. 7, comma 1, lett. *f*), punto 1), del progetto). Per comprendere il funzionamento del meccanismo tutto dipende, in realtà, dal significato che si attribuisce a "modello verticale" ovvero a "modello orizzontale". Se per perequazione orizzontale si intende infatti un meccanismo che consente soltanto ad alcune regioni di fruire del fondo quando tutte vi contribuiscono secondo la rispettiva capacità fiscale, allora forse il disegno di legge introduce qualche apertura nei confronti di formule di perequazione

orizzontali. Rispetto a queste ultime, non mi sentirei di sostenere la tesi dell'incostituzionalità secca avendo come parametro l'art. 119, terzo comma, Cost., che si riferisce soltanto ad un "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Ai fini della conformità a Costituzione del meccanismo perequativo, ciò che conta è che si garantisca la funzione dello Stato a provvedere alle disuguaglianze territoriali per quello che riguarda i diritti fondamentali di cittadinanza, quindi con riguardo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 119, terzo comma, Cost.), che ben potrebbe comunque, sia pure nel rigoroso rispetto dei vincoli costituzionali, disporre forme di ripartizione del fondo differenziata tra le regioni, pur essendo esso alimentato da tutte in proporzione alla rispettiva capacità fiscale.

Per quanto riguarda, invece, la perequazione in favore degli enti locali l'art. 11 del disegno di legge prevede che nel bilancio di ciascuna regione siano istituiti due fondi, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte. La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti dovrebbe avvenire in relazione ai compiti svolti sulla base, da un lato, di un indicatore del fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; e, dall'altro, di indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale, tenendo conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui questi sono soggetti.

4. La finanza delle regioni a statuto speciale e le Città metropolitane

Tra gli ulteriori nodi critici del progetto rispetto alla ridefinizione delle relazioni intergovernative, mi sembra necessario segnalare, sia pure in rapida carrellata, almeno altri due aspetti fondamentali: la finanza delle regioni a statuto speciale e alcune questioni concernenti gli enti locali.

Sul primo punto, il disegno di legge del Governo non interviene minimamente. Si tratta sicuramente di una delle lacune più gravi del provvedimento, in quanto l'andamento dei

flussi finanziari delle regioni a statuto speciale mostra chiaramente il mancato rispetto del principio della correlazione tra le funzioni svolte e le risorse loro attribuite (che l'art. 119 Cost. afferma, invece, per tutti gli enti territoriali), ed anzi mostra meccanismi di finanziamento correlati a percentuali a volte superiori al 100 per cento dei tributi accertati sul rispettivo territorio, rendendo ormai inaccettabile questa sperequazione. Sul punto sarebbe necessaria un'integrazione del disegno di legge, al fine di ricondurre le regioni speciali entro il meccanismo di coordinamento generale della finanza pubblica e del sistema tributario, secondo quanto previsto dall'art. 119 Cost. Quest'ultimo, tra l'altro, riferisce l'"armonia con la Costituzione" a tutti gli enti territoriali, affermando delle istanze di unità che dovrebbero essere considerate inderogabili anche da parte del legislatore regionale speciale, se soltanto il disegno di legge del governo fosse espressamente qualificato come grande riforma economico-sociale. Un altro argomento testuale in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento espressi dal disegno di legge sarebbe a mio avviso individuabile nell'art. 116, terzo comma, Cost., che, prevedendo la possibilità per le regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, ha individuato nell'art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo. L'art. 119 Cost. potrebbe quindi forse essere considerato come una sorta di limite ulteriore alla specialità, che, se integralmente applicato nella sua portata precettiva, potrebbe costituire già di per sé utile strumento per riportare sotto controllo la finanza delle regioni a statuto speciale. Queste ultime continuano invece a fruire di forme di fiscalità "ultraprivilegiate", purtroppo anche recentemente avallate dalla Corte costituzionale, che continua a distinguere tra principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da un lato, e principi generali, dall'altro, rendendo opponibili al legislatore speciale soltanto questi ultimi (sent. n. 102 del 2008). Quanto alla seconda questione, relativa ai nodi ancora irrisolti sugli enti locali, mi limito a segnalare soltanto quello relativo alle Città metropolitane, che il disegno di legge ha il merito di affrontare, prevedendo finalmente specifiche forme di finanziamento (art. 12). Una questione ormai (per scelta del legislatore costituzionale del 2001) centrale nell'attuazione del Titolo V viene però affrontata oggi dal testo del Governo con un approccio discutibile, prevedendo, in attesa dell'istituzione delle aree metropolitane, esclusivamente il finanziamento delle funzioni dei relativi comuni

capoluogo. In tal modo, però, si finisce, di fatto, per disincentivare la costituzione di tali enti. Non si dimentichi che, nella gran parte dei casi (come, ad esempio, a Napoli), nei comuni minori dell'area metropolitana si concentra gran parte della popolazione. La questione del finanziamento delle Città metropolitane è tra l'altro aggravata dall'assenza, nel progetto, di ogni riferimento all'istituzione di meccanismi perequativi nei loro confronti.

5. L'armonizzazione delle norme di contabilità e la marginalizzazione delle assemblee rappresentative

Vorrei infine sottolineare due aspetti conclusivi, che riguardano disegno di legge del Governo nel suo complesso, e che mi pare non possano non essere affrontati, in quanto pre-condizioni per garantire l'attuazione e il rendimento del progetto di riforma.

Da un primo punto di vista, mi sembra che questo disegno di legge costituisca una straordinaria occasione per giungere ad una compiuta armonizzazione delle procedure contabili tra i vari livelli di governo, in maniera tale da disporre di dati certi sulla finanza regionale e locale nel quadro dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle norme comunitarie di contabilità. Tutto ciò costituirebbe anzitutto il presupposto per giungere a quella legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – la cui assenza è stata tanto lamentata anche dalla Corte costituzionale – e all'effettiva realizzazione di un disegno di federalismo fiscale. In secondo luogo, verrebbe in tal modo introdotto uno strumento per garantire una maggiore responsabilizzazione finanziaria dei diversi livelli di governo, coerente con quanto previsto dall'art. 119 Cost. e dalle linee guida del Patto di stabilità interno, recentemente valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, dalla c.d. “procedura di rivalsa” (art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007”), che consente allo Stato di rivalersi sui soggetti responsabili (in prima battuta, le autonomie territoriali) degli oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi comunitari. Questo processo dovrebbe però necessariamente partire dalla preventiva costruzione di strumenti di misurazione e di informazione dei dati finanziari e tributari che siano effettivamente omogenei tra i diversi livelli territoriali, in grado di garantire un adeguato livello di trasparenza in

merito ai processi di prelievo e di trasferimento di risorse finanziarie, e che veda, soprattutto, una qualche forma di raccordo anche con il Parlamento e con i Consigli regionali, senza rimanere soltanto appannaggio del Ministero dell'economia e degli organi di raccordo degli Esecutivi.

Sotto quest'ultimo profilo, vengo ad un cenno finale alla seconda questione generale che sembra collocarsi sullo sfondo di questo disegno di riforma, quella relativa al problema della marginalizzazione delle assemblee rappresentative.

In primo luogo, il Parlamento appare, per lo meno sotto taluni profili, non sufficientemente garantito nel procedimento di delegazione. I principi e i criteri direttivi della delega appaiono sufficientemente articolati, ma comunque troppo aperti, lasciando larghi spazi di intervento al Governo rispetto a quanto previsto dall'art. 119 Cost. Le Commissioni parlamentari, tra l'altro, interverranno in maniera assai poco incisiva con dei pareri sugli schemi di decreto legislativo che si risolveranno essenzialmente in una sorta di "presa d'atto" rispetto all'accordo preventivamente raggiunto in sede di Conferenza unificata.

In secondo luogo, il disegno di legge sembrerebbe attribuire la funzione costituzionalmente rilevante di coordinamento della finanza pubblica ad apposite commissioni di monitoraggio (in via temporanea, alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, e, in via definitiva, alla Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica), che, sulla scorta di pur condivisibili (ma diversamente radicate) suggestioni comparatistiche, sembrano alludere più a forme di Autorità (più o meno) indipendenti di controllo sui conti pubblici, a cui recentemente si fa spesso riferimento nel dibattito politico istituzionale, con il rischio di una sostanziale marginalizzazione del Parlamento e della Corte dei Conti.

Nel processo di attuazione della riforma, sarebbe piuttosto auspicabile valorizzare le sedi parlamentari di raccordo già esistenti, a partire dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, alla quale la norma costituzionale già attribuirebbe una competenza per materia in esplicito riferimento, tra l'altro, all'art. 119 Cost. A tal fine, si potrebbero prevedere, attraverso emendamenti al disegno di legge e correlate modificazioni dei regolamenti parlamentari, modalità di coordinamento con l'altra sede di raccordo già esistente, ovvero la Conferenza

unificata, stabilendo, ad esempio, se si teme l'aggravamento procedurale che comporterebbe l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, che in caso di accordo in Conferenza, potrebbe essere superato l'eventuale parere negativo della Commissione bicamerale.

La Commissione parlamentare integrata potrebbe così costituire un utile strumento di reinserimento delle assemblee rappresentative dei diversi livelli di governo nel circuito di elaborazione e attuazione dell'indirizzo fiscale e finanziario.