

Vicenza 10 marzo 2007

Relazione di G. Tremonti

FEDERALISMO FISCALE

1. Tre punti, di metodo.

Primo punto. Federalismo fiscale. Non è questo un caso in cui l'**aggettivo** ("fiscale") cancella o riduce il **sostantivo** ("federalismo").

E' questo infatti un caso in cui sostantivo ed aggettivo compongono un tutt'uno. Il federalismo o è fiscale o non è.

Secondo punto: questo secondo punto è derivato dal primo. Quella che segue non è una discussione di carattere **solo economico**, ma di carattere **essenzialmente politico**.

Il federalismo, è infatti e comunque un processo ad alta intensità, ad alta "**cifra**" politica.

Terzo punto. Il federalismo non è stato mai nella storia un processo lineare ed istantaneo, automatico e meccanico. Ma invece un processo di lunga durata, che si

sviluppa per fasi e che conosce anche stasi. E' un processo con sviluppo critico e dialettico, a dimensione tendenzialmente storica.

2. Sintetizzando e semplificando. Nell'**800** l'ideologia vincente è stata l'ideologia **nazionale**. Nel **tempo presente**, tanto in Italia quanto in Europa, l'ideologia vincente è invece l'ideologia **federale**.

Nei vostri raduni si vede gente semplice, con il cappello da sudista, simbolo di federalismo. Gli intellettuali ridono. Invece il popolo ha ragione. Infatti la guerra di secessione americana non è stata una guerra contro la schiavitù, ma una guerra per l'Unione: ". . . il mio obiettivo primario in questa lotta è quello di salvare l'Unione e non quello di conservare o eliminare la schiavitù. ... Se potessi salvare l'Unione senza dover liberare un solo schiavo, lo farei (A. Lincoln).

Lo stesso è stato, in parallelo storico, in Italia: Mazzini ha battuto Cattaneo. Si capisce poco, della storia d'Italia, se non si capisce questo.

Mazzini, con la sua ideologia nazionale ed unitaria, con il suo mito dell'unità organica del popolo italiano, era

in pieno nello spirito del suo tempo. Il processo storico si chiude quando l'ideologia nazionale si compatta con l'esercito di Casa Savoia.

Cattaneo, tollerante e non dogmatico, pragmatico e non mitico, liberale e pluralista, in una parola federalista, anticipa invece il tempo futuro. E' Cattaneo che ora è nello spirito del tempo presente.

3. Dopo un secolo e mezzo la ruota della storia ha infatti ricominciato a girare. In Europa, in Italia.

Le tappe politiche del federalismo italiano possono essere sintetizzate come segue:

A) 1955. Dieci anni dopo la Resistenza, Piero Calamandrei nota: " Il nuovo Stato repubblicano avrebbe dovuto assumere una fisionomia originale, tale da avvicinarlo sotto certi aspetti ad uno Stato federale: in quanto, pur rimanendo unitario... avrebbe dovuto adeguare "i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Ma anche questa diversa distribuzione del potere legislativo in una pluralità di autonomie regionali, che doveva essere uno dei caratteri tipici

dell'architettura della nuova Repubblica, rimase allo stato di programma". Così, quando la Costituente chiuse i suoi lavori, l'ordinamento costituzionale era, sì, una repubblica; ma non era ancora né una repubblica "democratica" (nel senso anche sociale che si era voluto dare a questa parola) né una repubblica "fondata sul lavoro", né una repubblica "regionale";

- B) solo negli anni '70, sotto la pressione della Corte Costituzionale, è stato introdotto l'ordinamento regionale. E' stato questo, da parte del sistema politico, un processo freddo. A bassa intensità spirituale. Più un atto dovuto che un atto voluto;
- C) tra la fine degli anni '80 ed il principio degli anni '90 ha fatto irruzione, con la sua carica insieme rivoluzionaria e democratica, la Lega di Bossi;
- D) alla fine degli anni '90 è iniziata da parte del sistema la risposta, che si è articolata in tre passaggi:
 - a) la **Bicamerale** (su cui si tornerà qui di seguito trattando del Titolo V);
 - b) la **Devoluzione**. Che nella sua configurazione originaria non era articolata come una riforma, ma

all'opposto come una applicazione della vecchia Costituzione del 1948, che all'art. 117, al termine dell'elenco delle competenze regionali prevedeva: "**altre competenze potranno essere aggiunte**" (ovvero **devolute!**);

c) il **Titolo V**

4. Il Titolo V, la parte di Costituzione vigente in tema di federalismo deriva dai lavori della Bicamerale.

Invertendo una regola storica (il potere costituito non è mai potere costituente), la Bicamerale contiene infatti - inconsapevolmente per la sinistra - due regole di rivoluzione costituzionale.

Ricordo in specie due miei emendamenti:

a) un **primo** emendamento, sul principio delle competenze statali chiuse ("**numerus clausus**"), **tutte** le altre competenze attribuite invece alle Regioni.

Il presidente Elia mi disse (forse giustamente) che questa era una provocazione. E' diventato un principio della Costituzione!

b) il **secondo** emendamento, sulla **inversione del flusso finanziario**. Non lo Stato che ha la titolarità propria

ed originaria delle "**grandi imposte**" (**prius**), salvo poi trasferire una quota del gettito alle Regioni (**posterius**).

Ma, all'opposto, le **Regioni** che hanno **titolarità fiscale originaria** delle "**grandi imposte**", ferme in parallelo, ma non in sovrapposizione, piuttosto a completamento, la quota Stato e la quota solidarietà. Anche questo emendamento è entrato nella Costituzione. In specie, nell'art. 119, secondo comma, seconda parte è scritto: "**Dispongono** di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (le "**grandi imposte**") riferibile al loro territorio".

E' questa, a Costituzione vigente, l'**architrave** del federalismo fiscale.

Che non è il federalismo delle addizionali o dei "piccoli tributi" locali. Ma una meccanica che passa attraverso le "**grandi imposte**", un tempo **solo** statali ed ora invece **anche** regionali.

5. Sul federalismo fiscale l'interpretazione della Costituzione vigente può in dettaglio essere fatta nei termini che seguono:

A) art. 114, primo comma: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

E' evidente, in questi termini, la distinzione tra Repubblica e Stato. Lo Stato è oramai solo una parte e non il tutto!

E' questo un passaggio rivoluzionario.

Un passaggio che ha radicalmente innovato rispetto al testo della vecchia Costituzione;

B) art. 114, secondo comma: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Vuol dire che la fonte delle norme che regolano le Regioni non è più la legge dello Stato, ma direttamente la Costituzione!

Coerentemente con quanto notato appena qui sopra, è anche questo un passaggio rivoluzionario!

Dove infatti la Costituzione ha voluto disporre diversamente, lo ha fatto espressamente.

E' stato in specie così per Roma capitale, dove la norma dispone che è: "La legge dello Stato

(non la Costituzione) che disciplina il suo ordinamento";

- C) art. 117, primo comma: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Questa norma è pure fondamentale e vuole dire essenzialmente che:

- entrambi i soggetti, lo Stato e le Regioni, hanno una propria potestà legislativa;
- entrambi sono soggetti solo alla Costituzione e non più, come prima, le Regioni allo Stato.

E' stato così rotto il vecchio schema di soggezione delle Regioni allo Stato.

Deriva da questo principio una conseguenza che è fondamentale in questa sede: se la Costituzione attribuisce alle Regioni un diritto, un potere, una funzione (come vedremo è così nel caso dell'art. 19, secondo comma, seconda parte), su questi le Regioni possono legiferare legittimamente e direttamente, senza più l'intermediazione della legge dello Stato!

In questi termini, l'eventuale intervento centrale, ammesso che sia possibile, sarebbe

comunque solo residuale. Non sarebbe la regola, ma l'eccezione;

D) art. 117, secondo comma: "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ... sistema tributario e contabile dello Stato".

Come è evidente non si fa riferimento, in questa norma al sistema tributario della Repubblica, in generale, ma solo ed in particolare al sistema tributario dello Stato!

Dunque, la competenza dello Stato è esclusiva solo sul suo sistema tributario.

E non su quello delle Regioni!

A riprova di questa tesi, il fatto che la stessa norma prosegue attribuendo ancora alla legge dello Stato la "perequazione delle risorse finanziarie".

E' appunto questa la riprova del fatto (i) che le Regioni hanno in principio un potere tributario proprio e (ii) che proprio per questo la legge dello Stato interviene ex post con finalità di perequazione relativa;

E) leggiamo in parallelo il vecchio testo ed il testo nuovo della Costituzione in materia di autonomia finanziaria delle Regioni.

Leggiamoli sulla base di quanto notato fino a qui, in materia di equiparazione di principio nella potestà legislativa di Stato e Regioni ed in materia di comune soggezione di Stato e Regioni solo alla Costituzione (e non più di sospensione delle Regioni allo Stato).

E leggiamolo notando in specie che sono due testi tra di loro radicalmente diversi.

E che la interpretazione del nuovo non può continuare ad essere uguale alla interpretazione del vecchio.

Non possiamo infatti avere una interpretazione sempre **uguale** su due testi **diversi** che si succedono e si differenziano nel tempo!

In questi termini, alla ricerca di una nuova e più coerente interpretazione del nuovo testo della Costituzione, possiamo piuttosto fare i seguenti rilievi essenziali:

- a) la Costituzione (art. 119, secondo comma) distingue chiaramente e sistematicamente tra (i) tributi ed entrate propri, che devono essere disposti "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (prima parte del secondo comma) e (ii) compartecipazione al gettito

di tributi erariali riferibile al loro territorio" (seconda parte del secondo comma);

- b) come è evidente nel disposto dell'art. 119, secondo comma, solo i tributi e le entrate propri sono soggetti ai principi di coordinamento.

Non le compartecipazioni, che sono state espressamente poste dopo e fuori dal campo di applicazione dei citati principi di coordinamento.

Principi che infatti espressamente sono contenuti solo nella prima parte e non estesi anche alla seconda parte dello stesso comma.

In particolare, questo regime differenziato ha una ragione molto semplice. Perché per i primi serve una valutazione politica di misura, di sistema, di equilibrio complessivo.

Mentre per i secondi basta una lineare rilevazione statistica.

Salva la correzione politica da operare *ex post*, con il Fondo perequativo di cui al successivo terzo comma;

c) va inoltre notato che la formula "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", contenuta nell'art. 119, secondo comma, prima parte, è la stessa formula già contenuta nell'art. 117, terzo comma, in materia di legislazione regionale concorrente.

Dove, in materia di legislazione concorrente, la Costituzione ha voluto un coordinamento fatto per legge dello Stato, lo ha disposto espressamente (art. 118, terzo comma, in materia di immigrazione, ordine pubblico, beni culturali).

Fuori da questa eccezione è invece chiaro che, in materia di finanza pubblica, il coordinamento è regionale o misto tra Stato e Regioni.

Appunto secondo i principi della legislazione non statale, ma concorrente.

Tecnicamente è questa, forse, una soluzione caotica (chi coordina chi, in regime di legislazione concorrente?).

Ma politicamente è certo una disposizione costituzionale chiarissima in ordine alla volontà politica di attribuire alle Regioni un potere fiscale proprio.

Potere che, se è condizionato dal vincolo di coordinamento per la prima parte del terzo comma, è invece assoluto per la seconda parte dello stesso comma - Parte che è stata volutamente posta dopo e fuori da tale vincolo;

- d) va in specie ripetuto, a questo proposito, che il diritto-potere regionale di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio non è basato e non va calcolato in funzione di scelte politiche discrezionali, ma automaticamente, esclusivamente e seccamente su basi statistiche.

Le eventuali scelte politiche discrezionali, così escluse a monte, sono infatti trasferite a valle.

Ed in specie trasferite all'interno del successivo terzo comma: "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo.. per i territori con minore capacità fiscale..".

Coerentemente infatti (i) mentre nel secondo comma, seconda parte, si fa riferimento ad un meccanismo statistico automatico ("gettito riferibile al territorio"), (ii) nel terzo comma si

utilizzano logicamente concetti diversi e propriamente politici ("perequazione"; "capacità fiscale").