

Il piano di perequazione finanziaria di un Land presuppone una verifica del reale fabbisogno finanziario dei Comuni.

di Giovanni Boggero

Parole-chiave: Germania, Comuni, autonomia finanziaria, legge regionale di perequazione finanziaria intercomunale, principio di connessione

Riferimenti normativi: art. 137, co. 1, co. 3 prop. 1, co. 5, della Costituzione del Land di Assia (Hessische Verfassung, HV); art. 1 n. 1, 2, 3, 4 e 11 della legge sulla perequazione finanziaria Finanzausgleichänderungsgesetz 2011 – 16 dicembre 2010 (Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 612)

Massima 1: La garanzia di un'adeguata dotazione finanziaria, corollario del diritto all'autonomia locale, richiede che i Comuni siano nella condizione di svolgere, accanto ai compiti obbligatori, anche un minimo di compiti facoltativi.

Massima 2: I compiti dei Comuni costituiscono il parametro che consente di giudicare l'adeguatezza della dotazione finanziaria. Il legislatore del Land può ottemperare al suo obbligo di garantire una perequazione finanziaria adeguata ai compiti comunali solo svolge un'indagine sul fabbisogno finanziario che deriva dal carico di compiti e dalla capacità contributiva.

Massima 3: Il legislatore del Land che grava i Comuni con l'obbligo di una quota di contribuzione compensativa a favore dei Circondari deve prima svolgere un'indagine sul fabbisogno finanziario dei Comuni.

Lo Staatsgerichtshof Hessen, la Corte Statale di Giustizia del Land dell'Assia, ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge novellata sulla perequazione finanziaria nel Land dell'Assia (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011) per violazione del diritto all'autonomia locale e, in particolare, del diritto dei Comuni ad una dotazione finanziaria adeguata, garantita dalla Costituzione regionale (combinato disposto dell'art. 137, comma 1, comma 3, prop. 1 e comma 5 HV).

A ricorrere era stato il Comune di Alsfeld, il quale lamentava che, per via della modifica della massa integrata delle entrate tributarie (Steuerverbundmasse), ossia quella parte – in Assia il 23% - delle entrate tributarie del Land che, insieme ad altre risorse, è destinata alla perequazione finanziaria, la propria dotazione finanziaria fosse stata ridotta, in questo modo costringendola a sua volta a ridurre i servizi al cittadino e limitando quindi l'autonomia locale dell'ente.

In particolare, il Land, nel ridurre i trasferimenti agli enti territoriali per circa 360 milioni di euro, avrebbe trascurato di verificare il carico di funzioni gravante realmente sui Comuni, considerando astrattamente soltanto le loro entrate tributarie, ossia soltanto le quote di imposte del Land o dei Comuni sul totale delle restanti quote, senza tuttavia verificare come si ripartissero le entrate fiscali nell'ambito della quota comunale (p. 8). A questo proposito, il legislatore del Land avrebbe così mancato di considerare le conseguenze dei tagli ai trasferimenti su singoli gruppi di Comuni, benché già in sede di procedimento legislativo fossero state segnalate al Land le conseguenze derivanti da una inferiore capacità contributiva dei Comuni circondariali rispetto ai Comuni privi di Circondario. A tal proposito, quindi, la scelta di consentire l'introduzione di una quota contributiva compensativa a carico dei Comuni per il proprio Circondario (Kompensationsumlage) avrebbe compresso ulteriormente l'autonomia finanziaria dei Comuni circondariali.

Secondo i giudici della Corte Statale di Giustizia del Land dell'Assia, la ricorrente avrebbe effettivamente subito una violazione del suo diritto all'autonomia locale, nel suo profilo finanziario (cfr. sentenza Corte Costituzionale della Renania-Palatinato del 14-2-2012), giacché il legislatore del Land non avrebbe osservato l'obbligo costituzionale procedurale di valutazione ed indagine per la definizione del piano di perequazione finanziaria (Finanzausgleich), in questo modo assegnando ai Comuni una quantità inferiore di risorse (così anche sentenza Corte Costituzionale della Turingia 18-3-2010, § 38). Il problema non si pone quindi strettamente in termini di "simmetria redistributiva", ma a priori in termini di adempimento procedurale che il legislatore del Land avrebbe dovuto svolgere per redigere il piano di perequazione finanziaria (principio di leale collaborazione).

In altre parole, la modifica della massa integrata delle entrate tributarie non viola di per sé l'autonomia locale. Anzi, a seguito di un'appropriata analisi sul fabbisogno, potrebbe darsi che la modifica della massa integrata delle entrate tributarie sia giustificata e con essa i tagli che ne derivano. Costituisce invece violazione dell'autonomia locale il mancato rispetto degli obblighi minimi di procedura, fissati dalla giurisprudenza costituzionale di numerosi Länder, per addivenire alla decisione sul piano di perequazione, il quale non può essere il risultato di una mera volontà politica, ma deve invece orientarsi alla trasparenza, alla razionalità e alla giustizia. È necessario che il legislatore del Land (e non le associazioni degli enti comunali) conosca o sappia valutare con sufficiente precisione l'entità delle risorse necessarie allo svolgimento dei compiti dei Comuni (cfr. la sentenza dello Staatsgerichtshof Niedersachsen, la Corte Statale di Giustizia del Land di Bassa Sassonia, 4-6-2010, § 64).

Nel dover modificare la legge in questione entro il 2016, il legislatore del Land dovrà quindi indagare il fabbisogno finanziario dei Comuni in relazione ai compiti che essi debbono svolgere e alla loro capacità contributiva (cfr. sentenza del Verfassungsgerichtshof Thüringen, la Corte Costituzionale del Land Turingia, del 2-11-2011, § 72). Anche per i compiti esercitati facoltativamente andrà previsto un contributo aggiuntivo, da calcolarsi in percentuale sulla base delle spese sostenute per i compiti obbligatori.

L'indagine sarà senz'altro difficile e complicata, sostiene la Corte, ma non impossibile, come invece è convinta l'amministrazione del Land. Il legislatore non deve per forza considerare tutte le uscite dei Comuni come rilevanti ai fini della perequazione finanziaria, ma può permettersi di discriminare tra spesa e spesa, senza tener conto di quelle che non rientrano nella conduzione di una sana politica di bilancio. Sull'esempio di quanto proposto nel 2011 dalla Corte Costituzionale del Land Turingia, la Corte si spinge quindi a consigliare come effettuare il calcolo del fabbisogno: considerare il totale delle spese per lo svolgimento dei compiti obbligatori, correggerlo per i valori statisticamente anomali e aumentarlo di un contributo per lo svolgimento di compiti facoltativi.