

## Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi ?

di Piero Giarda<sup>(\*)</sup>

La recente modifica della Costituzione italiana ha introdotto importanti cambiamenti nei rapporti di potere e nei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, Stato, Regioni ed enti locali. Nella sua struttura complessiva può ritenersi come una modifica del sistema di federalismo fiscale definito dal testo costituzionale previgente. Le prime serie discussioni in Parlamento sulla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione del 1948 erano iniziate all'inizio degli anni Novanta, tanto è vero che alla fine del 1991 era stata predisposta una bozza di riforma<sup>1</sup> che, per la ripartizione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni, già presentava caratteri non dissimili da quelli che sarebbero stati discussi nel corso della legislatura 1992-1994<sup>2</sup> e che, ripresi dalla Commissione Bicamerale all'inizio della legislatura 1996-2001, hanno dato origine al provvedimento approvato nella primavera del 2001 tradottosi poi nella legge costituzionale n. 3 del 2001, promulgata a seguito dell'esito del referendum del 7 ottobre 2001.

Questo lavoro è diretto a valutare se gli istituti definiti dalla nuova Costituzione individuano un sistema di federalismo fiscale compiuto e definito, nei suoi aspetti di assegnazione dei compiti pubblici sul fronte della spesa, dei tributi propri e delle compartecipazioni, nonché sul fronte delle regole di perequazione; valutare cioè se il nuovo testo definisce in modo preciso la struttura delle relazioni finanziarie tra centro e periferia. La risposta a questa domanda è, in prima istanza, negativa. Le disposizioni che definiscono il nuovo sistema di federalismo fiscale si caratterizzano ora per incompletezza, ora per contraddittorietà, ora per diversità profonde nello stile espressivo (norme di dettaglio stanno fianco a fianco di norme di principio). Le ragioni più importanti dell'indeterminatezza del testo costituzionale sono legate al fatto che esso:

- non stabilisce un nesso preciso tra i diversi regimi della competenza legislativa e le necessarie conseguenti diversità nella struttura del finanziamento;
- non consente di leggere in modo immediato se il grado di decentramento complessivo dei poteri sia aumentato rispetto a quello indicato nella vecchia Costituzione;
- non indica quale sia l'entità delle differenze formali nel trattamento del cittadino e degli operatori economici che l'esercizio autonomo delle attività pubbliche nelle diverse Regioni potrà determinare.

Viene così a mancare la guida per il disegno concreto del sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali, in particolare, (a) per la scelta del peso relativo dei tributi propri e delle compartecipazioni al gettito dei tributi statali e, (b) per la definizione concreta delle regole di

---

<sup>(\*)</sup> Professore di Scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano. La ricerca è stata svolta con il concorso dei contributi dell'Università Cattolica alla ricerca scientifica per l'anno 2002.

<sup>1</sup> Si veda P. Giarda e G. Cerea, "I contenuti finanziari di recenti proposte di riforma dell'ordinamento regionale", *Economia Italiana*, Anno 1992 no. 2, pp. 203-242.

<sup>2</sup> Si veda P. Giarda, "Le competenze regionali nelle recenti proposte di riforma costituzionale", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, Anno CI no. 4, ottobre-novembre 1993, pp. 685-711.

perequazione interregionale, un elemento cardine di un sistema di federalismo fiscale di tipo cooperativo o solidale quale è quello definito dal nuovo testo.

Quest'ultimo aspetto – la scelta delle regole di perequazione – ha una forte valenza politica. Se la nuova Costituzione realizza un maggior decentramento, sarebbe naturale che ad esso si associasse un sistema di maggiori diversità interregionali nella fornitura dei beni e servizi pubblici la cui competenza è stata attribuita alle Regioni. Sarebbe invero un paradosso che, riconosciuta la direzione complessiva della riforma verso un maggiore decentramento, si volesse proporre un sistema di federalismo fiscale che ripeta i principi di *uniformità formale* che caratterizzavano l'intervento pubblico attuato nel regime della vecchia Costituzione<sup>3</sup>.

Non si può affermare in astratto che il decentramento dei poteri (di spesa e di entrata) sia sempre preferibile ad una soluzione accentrata. Sembra però incongruo che una riforma, dichiaratamente orientata – persino nel suo titolo – in senso federalista possa essere letta come capace di riproporre, in termini generali e per il complesso dei poteri che vengono decentrati, quelle stesse regole di uniformità formale che prevalevano prima della riforma.

Nel presente lavoro si mostrerà che una lettura integrata della Costituzione, che consideri congiuntamente le disposizioni degli articoli 119 e 117, unitamente a qualche ragionevole valutazione proveniente dalla teoria del federalismo fiscale, consente di individuare i caratteri del nuovo sistema di federalismo fiscale italiano. Si argomenta che esso consente che si determinino differenze di trattamento nelle diverse Regioni, che tali differenze sono circoscritte solo ad una parte delle attività che derivano dalle materie assegnate al regime della competenza legislativa esclusiva e che la misura delle differenze accettabili deve essere definita dal legislatore ordinario.

In quanto segue, l'esposizione si centra su quei compiti pubblici che hanno rilievo per la formazione del bilancio, siano essi rappresentati da pure erogazioni finanziarie o da spese per la fornitura, diretta o indiretta, di servizi ai cittadini; non considera quelle attività, che pure sono numerose nell'elenco delle materie toccate dall'articolo 117, di pura regolazione della vita economica e sociale; si limita a considerare i soli rapporti tra Stato e Regioni, ignorando tutti i temi di finanza locale e quelli connessi alla attuazione dell'articolo 118 (lo svolgimento delle funzioni amministrative). Nel prg. 1, sono riassunte le principali innovazioni in tema di decentramento dei poteri legislativi e delle funzioni amministrative introdotte con il nuovo testo; nel prg. 2 sono trattati, con qualche diffusione, i problemi associati ai vincoli posti dall'obbligo di uniformità imposto dalla lettera m) del 2° comma dell'articolo 117; nel prg. 3 viene considerato il nesso tra decentramento, livelli essenziali delle prestazioni e differenziazione; vengono poi discussi nel prg. 4 il ruolo e i caratteri della perequazione finanziaria nella costruzione del sistema di federalismo fiscale e, nel prg. 5, il ruolo dei contributi speciali associati al 5° comma dell'art. 119. Seguono brevi considerazioni conclusive.

### *1. Il decentramento dei poteri legislativi e delle funzioni amministrative.*

Consideriamo per prime le modifiche che il nuovo testo dispone in materia di attribuzione dei poteri legislativi, di assegnazione delle funzioni amministrative (tra i diversi livelli di governo) e di regole finanziarie per mettere in evidenza tutti quegli istituti che porterebbero a ritenere che la nuova Costituzione ha determinato un aumento del grado decentramento dell'azione pubblica. I principali cambiamenti riguardano:

---

<sup>3</sup> E' importante sottolineare che, in tutto il testo, la parola "uniformità" deve intendersi nel senso di "uniformità formale". Molti commentatori ritengono che l'*uniformità formale* nel trattamento del cittadino (stesse leggi, stesse regole su tutto il territorio nazionale) costruita nel regime della vecchia Costituzione non abbia trovato una corrispondenza precisa in una *uniformità sostanziale* di trattamento. Cittadini in diverse regioni, su molti servizi pubblici – anche quelli diretti alla attuazione di diritti sociali e quindi vincolati da regole formali di uniformità – riceverebbero trattamenti differenziati, migliori nelle aree più ricche del paese rispetto alle aree più povere.

(i) la attribuzione di numerose materie al regime della competenza legislativa esclusiva (detta anche “residuale”) delle Regioni. Nella Costituzione del 1948, questo regime non esisteva e non esistevano quindi materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Tutte le competenze regionali dovevano esercitarsi entro i confini segnati da leggi nazionali e rispettare l’interesse nazionale. Le materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni non sono elencate nel nuovo testo dell’articolo 117: esse risultano per esclusione dagli elenchi delle materie assegnate alla competenza legislativa dello Stato e delle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni. Si può notare che le Regioni avranno la competenza legislativa esclusiva su materie quali l’assistenza, i trasporti locali, la formazione professionale, oltre a numerose altre. E’ importante ricordare che il potere legislativo delle Regioni su queste materie è vincolato solo dalle norme Costituzionali e dell’Unione Europea e dai trattati internazionali, le stesse norme che vincolano e limitano il potere legislativo dello Stato.

(ii) l’ampliamento nel numero, e nell’importanza, delle materie attribuite al regime della competenza legislativa concorrente delle Regioni. Per la definizione attuale e previgente sulla nozione di competenza concorrente si veda il successivo punto (iv). Tra le materie che rimangono nel regime della competenza concorrente, con denominazioni un po’ diverse, ci sono la tutela della salute e il governo del territorio. Alle materie già esistenti ne vengono aggiunte altre, alcune di grande rilievo anche dal punto di vista finanziario, per i livelli di spesa ad esse associato. Ricordiamo l’istruzione (inclusa l’istruzione universitaria), la protezione civile, la tutela e sicurezza sul lavoro, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di comunicazione, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la promozione e organizzazione di attività culturali, il sostegno dell’innovazione per i settori produttivi, la ricerca scientifica e tecnologica, e altre ancora.

(iii) la corrispondente riduzione delle materie affidate alla competenza legislativa dello Stato, che perde l’esclusività della competenza sulle materie indicate nell’ultimo periodo del precedente punto (ii).

(iv) il mutamento, in senso più favorevole alle Regioni, della nozione di competenza concorrente. Nel vecchio ordinamento il potere legislativo era limitato dai “principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” e dal vincolo di non essere “in contrasto con l’interesse nazionale e delle altre Regioni”. Nel nuovo ordinamento i limiti al potere legislativo delle Regioni si trovano solo nella “determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”; viene a cadere il riferimento al possibile contrasto con l’interesse nazionale e delle altre Regioni, il cui accertamento era deferito, dall’art. 127 previgente, al Parlamento.

(v) la possibilità per singole Regioni di chiedere che lo Stato, con propria legge, trasferisca alcune materie dalla propria competenza legislativa alla competenza legislativa concorrente delle Regioni e trasferisca altre materie dal regime della competenza legislativa concorrente al regime della competenza esclusiva. Si aprono quindi gli spazi per attuare, a mezzo di legislazione ordinaria, un ordinamento di autonomia differenziata nelle diverse Regioni italiane, dove le differenze attengono alla assegnazione di compiti diversi nei diversi punti del territorio.

(vi) la quasi equiparazione costituzionale dei diversi livelli di governo, Regioni ed enti locali. Comuni e Province hanno oggi un esplicito riconoscimento costituzionale che mancava nella precedente Costituzione. Gli enti locali, ovviamente, non dispongono di poteri legislativi. Tutti i livelli di governo sono ora trattati con le stesse regole nell’articolo 119 (l’ordinamento finanziario), diversamente da quanto avveniva nel vecchio testo dove l’articolo 119 riguardava solo le Regioni.

(vii) l’introduzione di un nuovo livello di governo, le Città metropolitane e la previsione di un ordinamento speciale per la città di Roma, capitale della Repubblica.

(viii) un enunciato più forte sulla autonomia di bilancio di Regioni ed enti locali, con una maggior enfasi sui tributi propri e con la specifica che il gettito delle compartecipazioni al gettito dei futuri tributi statali affluisce alle Regioni nel cui territorio il gettito è prodotto e non ad un

fondo nazionale, come invece avveniva in base al vecchio art. 119, dove la assegnazione delle “quote di tributi erariali” era destinata a realizzare gli obiettivi della perequazione;

(ix) il mutamento delle regole di perequazione. I trasferimenti perequativi alle Regioni più povere saranno riservati ai territori con minore capacità fiscale per abitante; nel vecchio testo la perequazione era invece diretta a finanziare “i bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”. Il nuovo testo non precisa se le differenze nelle capacità fiscali debbano essere ridotte e in quale misura o se debbano invece essere annullate, richiedendo quindi la piena equalizzazione delle risorse per abitante. Non precisa nemmeno quale sia il termine di riferimento da assumere per misurare le differenze, se cioè l’aggettivo comparativo “minore” debba riferirsi alla Regione più ricca, alla media nazionale, oppure alla media delle tre o quattro Regioni più ricche.

(x) l’assegnazione delle funzioni amministrative su tutte le materie (assegnate alla competenza legislativa sia dello Stato che delle Regioni (concorrente ed esclusiva)) in via prioritaria ai Comuni e l’individuazione di una sorta di principio di sussidiarietà secondo il quale, in caso di incapacità dei Comuni nel loro complesso o anche di singole categorie di Comuni (per esempio i Comuni di piccole dimensioni) a svolgere in modo adeguato le funzioni amministrative per singole materie, le stesse funzioni possono essere assegnate prima alle Città metropolitane, poi alle Province, poi alle Regioni o allo Stato. La scelta del livello di governo cui affidare lo svolgimento delle funzioni amministrative sarà fatta dalle Regioni o dallo Stato in relazione alle specifiche competenze legislative di ciascuno.

Le innovazioni introdotte con la riforma Costituzionale sono di grande rilievo: toccano, in profondità, l’assegnazione dei poteri legislativi e amministrativi ai diversi livelli di governo del nostro paese. Sulla base della sola elencazione dei punti da (i) a (x), l’interrogativo posto nella introduzione, se il grado di decentramento del nuovo sistema di federalismo fiscale sia superiore o inferiore a quello derivante dal vecchio testo, troverebbe una risposta non equivoca precisando che il grado di decentramento proposto dalla nuova Costituzione è aumentato.

## *2. I livelli essenziali delle prestazioni*

Se le nuove disposizioni Costituzionali si limitassero a quelle sopra riportate, riuscirebbe difficile ipotizzare una risposta diversa da quella formulata nella riga conclusiva del precedente paragrafo. Tuttavia, il nuovo testo costituzionale contiene almeno una proposizione che limita la certezza di tale conclusione. Si tratta della lettera m) del secondo comma dell’articolo 117 che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. Questa proposizione indica che in tutti i casi in cui l’attività pubblica si estrinseca in prestazioni (sotto forma di erogazioni finanziarie o fornitura di servizi) che hanno rilievo per i diritti civili e sociali del cittadino, lo Stato ha il potere (e il dovere costituzionale) di determinare quali siano i livelli delle prestazioni che devono essere forniti dai soggetti che ne hanno la responsabilità politica. Poiché i livelli delle prestazioni si riferiscono a tutto il territorio nazionale, la sua applicazione definisce una regola generale di uniformità dei livelli di prestazione su tutto il territorio nazionale, vincolante per Regioni, enti locali e amministrazioni periferiche dello Stato.

I temi posti dalla citata lettera m) sono diversi e meritano di essere trattati separatamente:

- (a) quali sono i diritti sociali e civili ai quali la norma fa riferimento;
- (b) come leggere esattamente l’espressione “livelli ... delle prestazioni concernenti, etc.”
- (c) cosa si intende per “essenziali”;
- (d) come si trasformano i livelli essenziali delle prestazioni in obiettivi delle regole di perequazione interregionale.

Trattiamo i diversi punti in successione.

2.1 *Competenze regionali e diritti civili e sociali, ovvero a quali interventi si applica il vincolo della uniformità ?* La individuazione dell'incrocio tra le competenze regionali e i diritti civili e sociali è compito non facile perché questi ultimi sono oggetto di una vastissima letteratura, soprattutto in relazione ai loro mutevoli contenuti nel tempo. In quanto segue, che non ha compiti esegetici ma solo esemplificativi, si adotta il criterio *naïve* che i diritti civili e sociali possono essere letti nella Parte I della Costituzione italiana anche da un soggetto non giurista, consapevole del fatto che i diritti sociali scritti nella Costituzione del 1948 erano l'espressione della cultura del tempo e che i loro contenuti operativi – quelli rilevanti per definire l'incrocio con le competenze regionali – possono essere mutati nel tempo per effetto della evoluzione del linguaggio, della cultura e delle decisioni della Corte costituzionale. Una loro lettura semplificata può essere utile per esemplificare i problemi posti dalla lettera m).

Non tutti i diritti civili e sociali definiti e tutelati nella Costituzione hanno un rilievo diretto per la costruzione del sistema di federalismo fiscale che, ricordo, si limita a trattare questioni che incidono sulle scelte di bilancio di Regioni ed enti locali. I diritti civili e sociali sono trattati nella Parte I della Costituzione (Diritti e doveri dei cittadini). Una rapida lettura degli articoli da 13 a 54 consente di individuare i diritti ai quali corrispondono prestazioni pubbliche<sup>4</sup>.

Nel Titolo I (Rapporti civili), che occupa gli articoli da 13 a 28, i passi che hanno rilievo per le politiche di bilancio sono:

- l'articolo 23: “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”;
- l'articolo 24, 3° comma: “sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione”.

Nel Titolo II (Rapporti etico-sociali), che occupa gli articoli da 29 a 34, tutti gli articoli sono rilevanti:

- gli articoli 29, 30 e 31 sul sostegno pubblico alla famiglia, i figli e gli obblighi dei genitori;
- l'articolo 31 sulla protezione della maternità, infanzia e gioventù;
- l'articolo 32 sulla tutela della salute, garantendo cure gratuite agli indigenti;
- l'articolo 33 sulle scuole statali e non statali;
- l'articolo 34 sulla istruzione inferiore gratuita e sull'accesso dei meritevoli fino ai gradi più alti degli studi.

Nel Titolo III (Rapporti economici), che occupa gli articoli da 35 a 47, sono rilevanti:

- l'articolo 35, al 2° comma “[La Repubblica] cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori”;
- l'articolo 37 sulla tutela della madre lavoratrice;
- l'articolo 38, al 1° comma “Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”, e al 3° comma “gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale”.
- l'articolo 38, 2° comma, su tutela dagli infortuni e malattia, sulla invalidità e vecchiaia, la disoccupazione involontaria.

Nel Titolo IV (Rapporti politici) che occupa gli articoli da 48 a 54, è da segnalare l'articolo 53 che fissa il principio della capacità contributiva come principio generale di finanziamento (1° comma) e il criterio della progressività (2° comma).

Anche se gli articoli 23 (nel Titolo I) e l'articolo 53 (nel Titolo IV) hanno grande rilievo per il disegno di altri aspetti dei rapporti finanziari tra centro e periferia, il cuore dei diritti civili e sociali richiamati dalla lettera m) è contenuto tra quelli riportati nei Titoli II e III. Consideriamo ora brevemente, per alcuni di essi, la collocazione delle relative competenze legislative.

---

<sup>4</sup> Diritti rilevanti per le attività assegnate alla competenza regionale sono trattati anche nei “Principi fondamentali” della Costituzione. Per mantenere all'esposizione nel testo il suo carattere esemplificativo e non sistematico, essi non sono stati considerati.

La materia della **previdenza** è assegnata, in base alla lettera o) del secondo comma dell'art. 117 alla competenza legislativa dello Stato, con la denominazione di "previdenza sociale". Quindi l'insieme dei diritti tutelati dal 2° comma dell'articolo 38 non ha incidenza diretta sulle materie di competenza regionale e quindi nemmeno sul sistema di federalismo fiscale. Si pone tuttavia qualche problema per quanto attiene la linea di demarcazione tra previdenza e assistenza dato che, nel linguaggio adottato dalle leggi in materia previdenziale, l'espressione "assistenza" è applicata anche a quella parte delle prestazioni previdenziali che, per il singolo individuo, non trova una copertura finanziaria nei contributi pagati durante la vita lavorativa, ma proviene da una integrazione finanziaria pubblica posta a carico del bilancio dello stato. Se la lettera o) del 2° comma dell'articolo 117 non avesse utilizzato l'espressione "previdenza sociale" ma solo quella di "previdenza" forse anche l'integrazione statale avrebbe potuto essere assegnata, anche per i fini della competenza legislativa, alle Regioni. L'espressione più ampia utilizzata nella nuova Costituzione fa propendere in senso contrario a questa ipotesi.

La materia dell'**assistenza**, trattata nel 1° e nel 3° comma dell'art. 38, è assegnata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Si aggiunga che tutti gli interventi diretti alla tutela degli anziani non autosufficienti sono oggi in parte finanziati sul sistema sanitario nazionale. La materia assistenza definisce quindi un campo di intervento pubblico che non trova nella Costituzione una sua precisa definizione. Quali che ne siano i suoi confini esatti, resta il fatto che la sua assegnazione al regime della competenza regionale esclusiva rappresenta una delle decisioni meno comprensibili dell'intera riforma: il massimo di *devolution* dei poteri su una materia diretta ad attuare un diritto sociale del cittadino per il quale deve essere garantito un livello uniforme di prestazioni su tutto il territorio nazionale. Un vero rompicapo etico-politico.

Il diritto alla **tutela della salute** è definito dal 1° comma dell'articolo 32 come un "fondamentale diritto dell'individuo" ma, per il 2° comma dello stesso articolo, l'intervento pubblico è vincolato solo a garantire cure gratuite agli indigenti. La visione di un servizio sanitario basato sulla universalità e gratuità del sistema sanitario è quindi più il prodotto della legge n. 833 del 1978 che non della Costituzione.

Per quanto riguarda **l'istruzione**, valgono considerazioni analoghe a quelle della sanità. Tutti hanno diritto di accedere alla scuola. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. Ecco il diritto all'accesso e alla gratuità. Con legge statale sono fissate "le norme generali sull'istruzione", un potere che viene ribadito, dal nuovo articolo 117, 2° comma, lettera n) che riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione". Anche in materia di istruzione il diritto sociale originariamente indicato dalla Costituzione è stato ampiamente ridefinito da leggi ordinarie.

E' interessante rilevare che, in materia di assistenza, tutela della salute e istruzione, i diritti sociali hanno assunto, con il passare del tempo, contorni più ampi di quelli originariamente definiti dalla Costituzione. Si potrebbe porre la questione se il diritto sociale rilevante ai fini della lettera m) sia quello originariamente proposto dal testo Costituzionale, quello che emerge dal succedersi delle decisioni della Corte Costituzionale o quello definito da leggi ordinarie in tempi successivi. Si tratta però di una domanda retorica che non ha particolare rilievo per i problemi che stiamo trattando. Quale che sia lo specifico contenuto dei singoli diritti sociali, non c'è dubbio che per assistenza, tutela della salute e istruzione, il vincolo della lettera m) deve ritenersi pienamente operativo.

Per quanto riguarda l'insieme degli **interventi in campo economico** attuati attraverso i bilanci pubblici e che risultano assegnati alla competenza legislativa delle Regioni (concorrente o esclusiva), la lettura dei Titoli da I a IV della Parte I, sembra indicare che essi non dispongono di una tutela costituzionale sotto il profilo dei diritti civili e sociali. Alcuni interventi sono ritenuti più meritevoli di altri, ma nulla che li avvicini a previdenza, assistenza, sanità e scuola. Si può quindi dire che essi non dovrebbero entrare nel campo di applicazione della lettera m). Gli

interventi in campo economico rientreranno nella struttura dell'ordinamento finanziario attraverso le norme del 5° comma dell'articolo 119 (vedi infra).

In conclusione di questo paragrafo si può quindi dire che il vincolo di uniformità di prestazioni riguarda un sotto-insieme importante delle materie affidate alla competenza legislativa delle Regioni: una parte rilevante delle materie affidate alla loro competenza legislativa concorrente (sanità e istruzione) ma anche una parte delle materie affidate alla loro competenza legislativa esclusiva (assistenza). Si può anche dire con certezza che esso non riguarda l'intero sistema delle materie affidate alla competenza legislativa delle Regioni.

*2.2 Cosa s'intende per "livelli ... delle prestazioni"?* La nuova Costituzione attribuisce al legislatore nazionale il compito di definire concretamente, in via tecnica, "i livelli di prestazione" che le diverse Regioni dovranno fornire ai loro cittadini. Questa definizione deve precedere la costruzione delle regole di perequazione. Ci sono naturalmente straordinarie difficoltà a definire i livelli delle prestazioni della maggior parte dei servizi pubblici. Scuola, sanità e assistenza non fanno eccezione. E' possibile che la proposizione sintetica "determinare i livelli essenziali delle prestazioni" debba essere riformulata su due separate proposizioni:

A – determinare quali sono le prestazioni ritenute essenziali (nel rispetto o) per l'attuazione del corrispondente diritto civile o sociale (aspetto qualitativo).

B – determinare quali sono i livelli di attivazione delle singole prestazioni definite come al punto A (aspetto quantitativo).

In qualche caso, si pensi alle forme di assistenza che prendono forma di integrazioni del reddito, i due aspetti trovano facile soluzione: il punto A definisce un trasferimento finanziario, il punto B richiede la fissazione di un valore monetario. Nel caso della tutela della salute i due aspetti sono nettamente distinti: per il punto A il legislatore dovrà decidere quali sono le prestazioni che concorrono alla tutela del diritto (cure termali sì o no, cure odontoiatriche sì o no, ma per altre prestazioni l'alternativa non è così semplice); per il punto B dovrà decidere quale è il livello di attivazione delle singole prestazioni cui il singolo può accedere, una questione complessa perché l'unità di misura del livello delle prestazioni non è sempre facilmente definibile). Nel caso dell'istruzione, le complessità di elencare le prestazioni (punto A) e di definire i livelli delle prestazioni (punto B) si pone su un gradino più basso rispetto alla sanità, in relazione alla minore articolazione del servizio in prestazioni elementari e al fatto che la categoria che accede alle prestazioni (gli studenti) è, diversamente dalla sanità, selezionata ex-ante.

*2.3 Cosa si deve o si può intendere per "essenziali"?* I costi di produzione e la spesa che deve essere finanziata sono determinati dall'insieme delle prestazioni che concorrono alla attuazione del diritto e dal loro livello di attivazione. Ciò porta alla discussione dell'aggettivo "essenziale" che il testo costituzionale associa ai livelli delle prestazioni. Il legislatore nazionale non è libero di fissare i livelli delle prestazioni su valori di propria scelta. Nella decisione è tenuto a scegliere "livelli essenziali". Essenzialità è la condizione necessaria e sufficiente per la definizione di un oggetto o di un fenomeno; potrebbe anche essere riferita a qualche obiettivo definito o definibile (per esempio la sopravvivenza o il benessere). Questioni estranee a gran parte dell'analisi economica e al contenuto di questo lavoro.

Dal punto di vista della programmazione finanziaria, dato che l'attuazione dei diritti sociali dipende, in ogni dato momento, da decisioni politiche sul livello accettabile della pressione tributaria e sulle urgenze per gli altri interventi che devono essere finanziati dalle scelte di bilancio, la nozione di essenzialità non può che essere valutata in relazione alle compatibilità finanziarie complessive. La nozione di livello essenziale ricorre frequentemente nei dibattiti che caratterizzano i processi di decisione sulla spesa pubblica. Si ritiene da alcuni che la valutazione di quanto sia essenziale per la attuazione di un diritto sociale abbia un carattere oggettivo. Un'opinione forte non del tutto condivisibile. Per i fini della costruzione delle regole di perequazione, è in verità sufficiente ipotizzare che la determinazione dei livelli sia fatta con criteri uniformi per tutte le Regioni. La decisione sul livello di attuazione del diritto non può che essere,

in ogni dato momento storico, rinviata alla saggezza politica del momento in cui il legislatore nazionale prende le decisioni.

*2.4 Rischi delle procedure, libertà di movimento e tariffe.* I problemi che si incontrano nella definizione dei livelli delle prestazioni tendono ad ostacolare il buon funzionamento di un sistema di federalismo fiscale.

Una prima considerazione è legata al fatto che, nella opinione degli esperti di settore (per esempio nel campo della tutela della salute), la definizione dei livelli essenziali è considerata come un processo basato su considerazioni “oggettive”: la tutela dei diritti non può essere subordinata alla logica delle compatibilità finanziarie. E’ vero che queste possono, in dato momento storico, determinare i livelli di attivazione delle prestazioni elementari prescelte (o anche a restringere l’insieme delle prestazioni); tuttavia la valutazione di quanto è essenziale non può essere permanentemente condizionata dalle compatibilità finanziarie. In sede di attuazione della riforma costituzionale, il risultato più probabile di un processo di determinazione dei livelli essenziali sarà quello di fissarli ad un livello almeno pari a quello prevalente nella Regione che ha la reputazione di disporre il “migliore” sistema di tutela del diritto. Se il livello complessivo viene fissato ad un valore molto elevato, allora le risorse da assegnare alle Regioni saranno elevate e ciò costituirà un forte incentivo verso la costruzione di un sistema di federalismo fiscale con poca autonomia.

Sempre continuando con l’esempio del diritto alla tutela della salute, si potrebbe argomentare che esso non deve necessariamente trovare una risposta nel territorio di residenza del cittadino. Una volta che fosse garantito, in tempi ragionevoli e senza costi aggiuntivi, l’accesso a strutture localizzate in altre Regioni che forniscono prestazioni migliori, non è necessario che il livello delle prestazioni prodotte in ogni Regione sia esattamente lo stesso e pari al valore del livello essenziale definito a livello nazionale. In verità, l’uniformità assoluta sul territorio nei livelli delle prestazioni di un servizio pubblico quale la sanità è irrealizzabile. Sarà più facilmente ottenibile per i servizi di base (con una offerta distribuita sul territorio) mentre per le prestazioni specializzate, l’offerta non potrà che essere concentrata su alcuni punti del territorio, con costi imposti ai cittadini che risiedono più lontano dalle fonti di offerta.

C’è una ulteriore questione di rilievo teorico nella regola dell’uniformità, legata al fatto se questa riguardi solo le prestazioni dei servizi offerti o non anche le prestazioni patrimoniali richieste al cittadino per l’accesso ai servizi. Poiché è evidente che le stesse prestazioni di servizio potrebbe essere accompagnate da diverse tariffe di accesso, viene da chiedersi se la lettera m) si estende anche a richiedere un sistema di tariffe uniformi su tutto il territorio nazionale o addirittura l’accesso gratuito (la tariffa-zero). Su questi aspetti la Costituzione tace, salvo per i due casi ove è richiesta la gratuità: l’accesso all’istruzione obbligatoria e l’accesso all’azione giudiziaria. Dovrebbe quindi ritenersi che l’uniformità dei livelli delle prestazioni non richiede necessariamente uniformità delle tariffe. L’efficienza economica e l’equità sarebbero servite dalla applicazione di tariffe applicate in base al principio del beneficio (ciascuno paghi in relazione al beneficio che trae dal servizio), tuttavia la Costituzione italiana non fornisce un singolo riferimento a questo principio. La regola generale per il concorso alla spesa pubblica è quella della capacità contributiva (art. 53, 1° comma), con il riferimento aggiuntivo alla progressività (art. 53, 2° comma). L’uso di prezzi e di tariffe per l’accesso ai servizi che devono essere forniti in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale non è vietato dalla Costituzione,, ma non è nemmeno evocato tra gli strumenti di finanziamento nell’art. 119.

### *3. Decentramento, livelli essenziali delle prestazioni e differenziazione.*

Decidere se la nuova Costituzione abbia aumentato o ridotto o lasciato inalterato il grado decentramento del sistema di decisione e dell’offerta pubblica nel nostro paese richiede di ponderare i diversi e contrastanti aspetti del nuovo testo costituzionale. Richiede di valutare se il decalogo ripreso al primo paragrafo che porterebbe a riconoscere un forte aumento del

decentramento, sia controbilanciato in tutto o in parte o addirittura più che controbilanciato dagli argomenti presentati nel secondo paragrafo.

Se l'aumento del grado decentramento sia o no corretto per il nostro paese è una questione che non intendo esaminare in questa sede. Non mi sembra però proponibile sostenere che la riforma sia stata neutra o abbia addirittura ridotto il grado di decentramento del sistema pubblico italiano. La lettera m) non si applica agli interventi in campo economico siano essi assegnati alla competenza esclusiva delle Regioni (dal turismo, all'agricoltura, all'artigianato, alle fiere e mercati) o alla competenza concorrente (nel campo dell'energia, dei porti e aeroporti civili); non si applica nemmeno alla formazione professionale ed ai trasporti locali, solo per citare due importanti settori di attività regionale.

Per servizi quali la sanità e l'istruzione, che si esplicano attualmente all'interno di rigide regole formali di uniformità delle prestazioni, la loro assegnazione al regime della competenza legislativa concorrente delle Regioni sotto il regime della lettera m) non dovrebbe comportare un inasprimento delle regole di uniformità rispetto a quelle oggi vigenti o praticate. La lettera m) si applica anche all'assistenza (che l'articolo 117 assegna alla competenza esclusiva delle Regioni), un servizio che è, attualmente, svolto in gran parte nell'ambito dell'esercizio dell'autonomia degli enti locali ed ha aree di sovrapposizione non piccole con le prestazioni sanitarie, soprattutto nel campo degli anziani non autosufficienti, che lo legano alla competenza regionale in materia di sanità. L'assistenza presenta caratteri di grande differenziazione sostanziale sul territorio. Il percorso effettivo che gli interventi assistenziali prenderanno nel futuro è difficile da prevedere. Resta il fatto che l'applicazione della lettera m) sarà contrastata, in misura per ora non prevedibile, dalla assegnazione della materia al regime della competenza esclusiva regionale e dalla forte presenza dell'autonomia comunale.

In sintesi, se è vero che per effetto della nuova Costituzione l'aumento del decentramento tocca in modo diverso i diversi compiti pubblici, il grado di decentramento complessivo nel nostro paese è aumentato.

Per le materie che non rientrano nel campo di applicazione della lettera m), la nuova Costituzione non propone, nell'articolo 117 o altrove, indicazioni esplicite sulla accettabilità di differenze nei livelli delle prestazioni. E' interessante rilevare che nei paesi dove è operante un sistema di federalismo fiscale, la questione delle differenze tra i livelli di governo sub-centrali è trattata in modi diversi. La Costituzione degli Stati Uniti non tratta la questione. In altri paesi, come la Germania, il Canada, l'Australia o la Svizzera, sono invece indicati o principi di solidarietà interregionale o regole o criteri per la perequazione finanziaria interregionale. Nel caso italiano, la questione è ripresa nell'articolo 119. Possiamo quindi ripercorrere brevemente il contenuto di questo articolo per verificare se esso fornisce una risposta su quale sia il grado accettabile delle differenze e quali siano le caratteristiche della perequazione finanziaria interregionale.

#### *4. Differenze interregionali e perequazione finanziaria*

Si è già richiamato sopra al paragrafo 1, alla lettera (viii) il forte peso che, nel finanziamento della futura attività regionale, avranno i tributi propri e i proventi regionali provenienti dalle compartecipazioni al gettito dei tributi statali. Queste due fonti di entrata produrranno, stante la grande diversità delle basi imponibili di tutti i tributi nelle diverse Regioni, entrate per abitante molto diverse tra di loro, incompatibili certamente per il rispetto delle condizioni poste della lettera m) del secondo comma dell'art. 117, ma anche per un ordinato sistema di federalismo fiscale.

Il terzo comma dell'art. 119 dispone che, ai territori con minore capacità fiscale per abitante, siano assegnate quote di un fondo perequativo statale. Non definisce però se l'aggettivo minore debba leggersi minore della capacità fiscale della Regione più ricca, minore della media

nazionale o minore delle media di un gruppo delle Regioni più ricche. Non definisce nemmeno se la correzione delle capacità fiscali, una volta scelta la Regione di riferimento, debba essere totale o parziale; se, in altre parole si debba andare verso una equalizzazione complessiva delle capacità fiscali o se si debba solo correggere le differenze nei gettiti per abitante che risulterebbero dalle differenze nelle capacità fiscali delle singole Regioni.

Come orientarsi su questa materia, così complessa e anche densa di giudizi di valore? Si può procedere con alcune semplici proposizioni.

1. Il testo dell'art. 119 non esclude la piena equalizzazione delle risorse per abitante. Per le attività regionali che rientrano nella applicazione della lettera m) l'equalizzazione finanziaria coincide con il finanziamento della uniformità delle prestazioni; per le diversità nella struttura demografica, nelle caratteristiche sociali ed economiche della popolazione, l'uniformità delle prestazioni comporta costi diversi di produzione nelle diverse regioni, ai quali si associano diversi valori di spesa per abitante. La perequazione finanziaria dovrà quindi perseguire valori obiettivo della spesa per abitante diversi nelle diverse regioni e le quote del fondo perequativo dovranno essere finalizzate a tali valori. Per le altre attività l'equalizzazione può realizzarsi con quote del fondo perequativo che compensino totalmente le differenze nelle basi imponibili per abitante.

2. Anche in un regime di piena equalizzazione, le regole di perequazione devono rispettare il principio dell'autonomia tributaria. Ciò richiede che il gettito tributario regionale derivante dalla scelta di livelli di pressione tributaria (o di aliquote d'imposizione) diverse da quelle medie o da livelli uniformi regionali, non venga contabilizzato nella determinazione delle quote del fondo perequativo (vedi infra il punto 5).

3. Come si è argomentato nel precedente paragrafo 3, una completa e generalizzata equalizzazione non sembra compatibile con l'aumento del grado di decentramento. Non avrebbe avuto senso alcuno promuovere la riforma costituzionale sintetizzata nel paragrafo 2, senza consentire l'emergere di qualche differenziazione nello svolgimento dei compiti pubblici a livello regionale e quindi nelle dotazioni finanziarie e nei livelli delle prestazioni. Elemento decisivo per questo giudizio è la presenza, nel nuovo testo costituzionale, del principio della competenza legislativa esclusiva, una nozione che attribuisce alle Regioni, per i settori interessati, un simulacro di sovranità e di indipendenza. La coesistenza di un regime molto forte di autonomia legislativa (quale è quello associato alla competenza esclusiva) con un regime di uniformità dei finanziamenti, della spesa e delle prestazioni, sembra definire un paradosso più che una ipotesi di soluzione, una proposizione questa che deve però tenere conto di quelle materie, affidate al regime della competenza esclusiva ma che rientrano nel campo di applicazione della lettera m).

4. Diverso è invece il caso delle materie assegnate al regime della competenza concorrente, un istituto giustificato dalla presenza, nelle stesse materie, di interessi non interamente riconducibili al territorio sul quale l'ente Regione ha potere e rappresentanza politica (esternalità, effetti di spillover, contenuti distributivi dell'azione pubblica, e così via). Per queste, l'ordine delle cose richiede minori diversità e quindi criteri di perequazione più egualitari di quelli ipotizzabili per le materie assegnate alla competenza esclusiva delle Regioni, anche senza riferimento alla lettera m). L'equalizzazione piena è però richiesta solo per le materie che rientrano nel regime della lettera m).

5. Anche per le materie affidate al regime della competenza concorrente e quindi, come principio generale, vale la regola dell'autonomia tributaria. Le Regioni devono avere il potere di operare liberamente sulle aliquote dei tributi propri e le formule di perequazione devono avere a riferimento non i gettiti effettivi ma i gettiti standardizzati, ovvero i gettiti che si otterrebbero se tutte le Regioni applicassero su tutte le basi imponibili a loro disposizione, le stesse aliquote.

Si può quindi concludere che, così come la sola autonomia tributaria non sarebbe adeguata a produrre un ordinato sistema di federalismo fiscale in Italia, anche un regime di piena equalizzazione delle risorse non sarebbe adeguato. Deve quindi ritenersi scorretta la pretesa di estendere a tutto il complesso del futuro finanziamento dell'attività regionale una regola di

uniformità interregionale dei livelli di finanziamento basata sulla applicazione della lettera m) del 2° comma dell'art. 117.

Come ho avuto modo di argomentare in altra sede,<sup>5</sup> è possibile costruire una ragionevole “middle of the road” soluzione basata su regole di equalizzazione forti per tutte le spese associate alle materie incluse nel regime della competenza concorrente e su regole di equalizzazione meno forti per le spese associate alle materie assegnate alla competenza esclusiva delle Regioni, salvo che per quelle che rientrano nel campo di applicazione della lettera m). Nel disegno del sistema, per le considerazioni che si ricavano dalla teoria del federalismo fiscale, non si può nemmeno escludere – nonostante il diverso disposto del 4° comma dell'articolo 119 – che il finanziamento ordinario delle materie assegnate al regime della competenza concorrente debba essere assistito da vincoli di destinazione.

### *5. I contributi speciali*

Il 5° comma del nuovo articolo 119 prevede che in aggiunta alle tre fonti di entrata finora considerate – tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, quote di fondo perequativo – vi siano dei contributi speciali destinati “a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, a promuovere lo sviluppo economico, a promuovere la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici”. Tali contributi costituiscono la quarta fonte delle entrate regionali.

Il primo equivoco da sciogliere su questi contributi è che essi non allargano i poteri legislativi dello Stato (che sono sempre fissati dal secondo comma dell'art. 117). Essi consentono allo Stato di finalizzare risorse oggi stanziare sul bilancio dello stato per lo svolgimento di compiti che rientrano in materie assegnate alla competenza legislativa regionale, quando questi compiti siano diretti agli specifici obiettivi richiamati nel 5° comma.

Così, visto che una parte rilevante degli obiettivi indicati nel quinto comma riguarda interventi in campo economico assegnati al regime della competenza concorrente o esclusiva delle Regioni, del totale delle risorse che lo Stato spendeva nelle materie che sono state assegnate alle Regioni, non tutte dovranno essere assegnate e trasferite alle Regioni in base ai criteri prodotti dall'operare del fondo perequativo. Una parte potrà essere inizialmente trattenuta dallo Stato ed essere poi assegnata alle Regioni sulla base di specifici criteri di riparto tra le diverse Regioni in vista degli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici. Dati questi obiettivi, i criteri di riparto del fondo perequativo (riduzione delle differenze nella capacità fiscale o anche il finanziamento dei livelli uniformi delle prestazioni) non sarebbero adatti. E' necessario quindi isolare le risorse complessivamente destinate a questi obiettivi e ripartirle tra le Regioni con criteri appropriati, legati a parametri complessi quali sono gli indicatori di sviluppo economico o i differenziali nel grado di sviluppo regionale. Per loro natura, tali contributi potranno essere assistiti da vincoli di destinazione.

Altrettanto dicasi per le azioni dirette a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per promuovere la coesione e la solidarietà sociale. Contributi speciali potranno essere utilizzati per gli investimenti nel settore sanitario e nel settore della scuola, nonché per programmi particolari finalizzati a garantire l'accesso ai servizi a categorie di cittadini in situazioni disagiate. La responsabilità politica dell'azione resterebbe affidata all'ente cui è assegnata la competenza legislativa. Il finanziamento sarebbe assicurato in parte o per l'intero dal governo centrale.

---

<sup>5</sup> Per una analisi più dettagliata dei contenuti finanziari della nuova Costituzione, vedi P. Giarda, “Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione”, *Le Regioni*, anno XXIX no. 6, dicembre 2001, pp. 1425-1483 e anche, per una proposta concreta di soluzione sotto forma di una bozza di disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119, P. Giarda, “Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?”, relazione presentata alla XLIII Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara 25 ottobre 2001.

Caratteristica di questo gruppo di contributi dovrebbe essere l'obbligo di cofinanziamento da parte degli enti riceventi.

### *6. Considerazioni conclusive*

Per quanto esposto nei precedenti paragrafi, alla domanda proposta dal titolo di questo lavoro, se ci siano rimedi alla incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione, si può dare risposta positiva a condizione di:

- guardare al disegno di federalismo fiscale proposto dal nuovo testo come ad un insieme, piuttosto che a tante piccole e separate riforme;
- superare le indicazioni che derivano da una lettura troppo analitica del testo, alla luce di alcune proposizioni della teoria del federalismo fiscale;
- inserire ragionevoli giudizi di valore là dove mancano nel testo costituzionale, soprattutto in tema di definizione delle differenze ammissibili.

E' richiesta, in altre parole, una lettura del testo costituzionale con forti connotati politici e motivata dal desiderio di costruire un sistema di federalismo fiscale funzionante, evitando di dare attuazione ad alcune delle nuove norme prima di avere definito cosa fare dell'insieme.

Il lavoro indica anche che la redistribuzione dei poteri dal centro alla periferia risulterebbe più efficiente se le questioni poste dal decentramento dei poteri venissero trattate contestualmente a quelle relative al sistema finanziario ed anche a quelle relative alla assegnazione delle funzioni amministrative. Purtroppo ciò non sta avvenendo: gli atti finora proposti dal Governo si basano sulla ipotesi – avvalorata dalla tradizione amministrativa italiana – che l'avvio dell'attuazione della nuova Costituzione possa avvenire trattando le questioni poste dall'articolo 117 prima di quelle relative alla definizione della struttura di finanziamento. Questo approccio comporta gravi rischi per il governo e il controllo dei flussi di finanza pubblica nel nostro paese: incentiva comportamenti irresponsabili separando, di fatto, la assegnazione dei compiti pubblici dalla assegnazione delle fonti di finanziamento e lasciando in ombra le responsabilità in materia tributaria.

Piero Giarda: On the incompleteness of the system of fiscal federalism in the new Italian Constitution: are there remedies ?

Abstract:

A new section of the Italian constitution was introduced in 2001 to change the distribution of powers between the national and regional governments, the latter being given more legislative competence in a variety of fields. More taxing powers are attributed to regions and new interregional fiscal equalization rules are introduced that rely mainly upon fiscal capacity equalization plans. The new Constitution does not set all the required parameters to define a fully determined system of fiscal federalism. On one hand, some of its wording implies incomplete equalization of regional fiscal capacities suggesting that decentralization should go together with differentiation in regional public outputs. On the other hand, it gives the national government the power to set the level of performances that regions are expected to provide in public activities where civil and social rights are involved. The paper discusses a razor-hedge solution to this incompleteness where the degree of equalization is made a function of the strength of regional legislative autonomy. Where autonomy is unbounded (as it is the case with a limited subset of the new regional powers) then partial equalization is called for; where regional autonomy is bounded by the constraint of equal provision (as it is the case with health, education and social welfare spending) then full equalization is required. In the latter case national government grants should be of the conditional variety, where in the former case block unconditional grants would be called for.

JEL classification: H77, H11

Keywords: fiscal federalism, Italian constitutional reform, decentralization