

**Titolo V della Costituzione
e federalismo fiscale:
elementi di riflessione**

Roma, 30 Marzo 2004

NOTE E STUDI N.59

1. PREMESSA

Il nuovo Titolo V della Costituzione, introdotto con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ampliato in misura importante le competenze delle Autonomie locali (Regioni, Province Comuni e Città metropolitane).

Anzitutto, sono aumentate le competenze legislative spettanti alle Regioni in via esclusiva o in concorrenza con lo Stato. Per le materie di competenza legislativa concorrente viene sancito che la potestà legislativa “spetta alle Regioni” salvo che “per la determinazione dei principi fondamentali”, riservata allo Stato (articolo 117 della Costituzione).

In secondo luogo, è stato disposto un generale decentramento delle funzioni amministrative: esse sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (articolo 118).

In terzo luogo, è stato fissato il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per le Autonomie locali. L'articolo 119 determina le fonti attraverso le quali le Autonomie locali devono “finanziare integralmente” le funzioni pubbliche loro attribuite: tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e trasferimenti perequativi dallo Stato senza vincoli di destinazione.

La revisione della Costituzione in senso federalista appare un fatto acquisito, anche se il tema è ancora oggetto di dibattito. Tuttavia, per assicurare un efficiente funzionamento del nuovo sistema occorrono alcuni aggiustamenti dell'attuale quadro costituzionale. Ad esempio l'istituzione di un Senato federale, purché opportunamente configurato, può favorire il raccordo tra i diversi soggetti che compongono la Repubblica, limitando il contenzioso tra Stato e Regioni.

E' necessaria una riflessione sulle questioni da affrontare per dare un'efficace attuazione al disegno federale, garantendo un ordinato svolgimento delle funzioni dei diversi livelli di governo ed assicurando gli equilibri della finanza pubblica.

L'esigenza di approfondimento si pone, in particolare, riguardo alla ripartizione delle competenze legislative e alla realizzazione del federalismo fiscale

Con riferimento alla prima questione, l'attuazione del nuovo articolo 117 della Costituzione ha dato luogo a numerose incertezze sul piano interpretativo. Tali incertezze sono testimoniate dal numero di casi in cui la Corte Costituzionale ha dovuto pronunciarsi sul tema: ben 73 sentenze tra il 1° gennaio 2002 e il 18 marzo 2004. Il modello delle competenze nella produzione legislativa non sembra ancora delineato nettamente e già sono all'esame del Parlamento numerose proposte di modifica dell'attuale articolo 117.

Riguardo alla seconda questione, il federalismo fiscale previsto dal nuovo quadro costituzionale non è stato attuato. Non sono stati individuati i principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e per l'armonizzazione dei bilanci pubblici. Inoltre, non è chiaro attraverso quali tributi verrà finanziata la spesa regionale, né quali saranno i meccanismi per garantire, nel nuovo sistema, l'equilibrio complessivo del bilancio delle pubbliche amministrazioni.

2. RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

Articolo 117

L'articolo 117 pone i poteri legislativi dello Stato e delle Regioni sullo stesso livello. Spetta a ciascun soggetto, secondo le proprie competenze, dare attuazione alla Costituzione.

Le competenze legislative esclusive delle Regioni sono individuate in via residuale: esse riguardano tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza esclusiva dello Stato o alla competenza concorrente di Stato e Regioni¹.

¹ In base all'articolo 117, comma 2, lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni e esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

In base all'articolo 117, comma 3, sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroplani civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

L'articolo 117, comma 6, prevede che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di competenza esclusiva (salvo il caso di delega alle Regioni) e spetta alle Regioni in ogni altra materia. Gli enti locali hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Per le materie di competenza concorrente, l'articolo 117 riserva allo Stato la fissazione dei principi fondamentali.

La potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (articolo 117, comma 1).

Articolo 120

Specifici vincoli all'azione regionale sono posti dall'articolo 120 della Costituzione. Al primo comma, è previsto che la Regione "non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale".

Il secondo comma dell'articolo 120 aggiunge che il Governo può sostituirsi a organi delle Autonomie locali "nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

La formulazione della disposizione - che fa riferimento al Governo come soggetto attivo e a "organi" delle Autonomie locali come soggetti destinatari - porta a ritenere che il potere sostitutivo riguardi senz'altro l'esercizio delle funzioni amministrative. E' meno certo che il Governo possa utilizzare i poteri sostitutivi anche rispetto all'esercizio delle funzioni legislative. In ogni caso, in un sistema federale l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, di cui all'articolo 120, comma 2, appare delicato. Anche qualora tale potere potesse essere utilizzato con riferimento alle funzioni legislative, si tratta comunque di uno strumento di intervento straordinario.

La giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale si è già espressa su alcuni aspetti fondamentali dell'interpretazione del nuovo articolo 117. Essa si è soffermata anzitutto sull'individuazione delle materie nelle quali ricondurre le specifiche disposizioni legislative, dello Stato o delle Regioni, oggetto di impugnazione presso la Corte Costituzionale. Il principale problema è costituito dal fatto che alcune disposizioni, ricadendo in parte in una materia in parte in un'altra, possono rientrare in più competenze, sia concorrenti sia esclusive.

a) Materie statali “trasversali”

Nel chiarire l'estensione delle competenze esclusive dello Stato, la Corte Costituzionale ha sottolineato che non tutti gli ambiti specificati dall'articolo 117 possono essere considerati "materie" in senso stretto. In alcuni casi, infatti, le competenze statali hanno per oggetto "valori" costituzionalmente protetti, idonei a investire una pluralità di materie.

Così, con riferimento alla "tutela dell'ambiente" la Corte ha individuato un "valore trasversale", per il quale spettano allo Stato le determinazioni che rispondono a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Pertanto, laddove si individui un valore costituzionalmente protetto, in funzione di quel valore lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche se incidenti sulle competenze legislative regionali ex articolo 117 della Costituzione (sentenze n. 307 del 7 ottobre 2003; n. 222 del 24 giugno 2003; n. 536 del 20 dicembre 2002; n. 407 del 26 luglio 2002).

Ad esempio, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere nella materia della caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di "limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato" (sentenza n. 226 del 24 luglio 2003).

Ancora, la Corte ha osservato che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prevista dall'articolo 117, secondo comma, lett. m), non si configura come una materia in senso stretto (sentenza n. 282 del 19 giugno 2002). Si tratta di una competenza del legislatore statale idonea a investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore deve poter porre le norme necessarie per assicurare, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Tra le materie statali trasversali rientra anche la tutela della concorrenza. Nella sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004, infatti, la Corte Costituzionale ha affermato che la tutela della concorrenza "costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa solo in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali".

b) Fissazione dei principi fondamentali per le materie di competenza concorrente

Per individuare il ruolo dello Stato e delle Regioni negli ambiti di competenza legislativa concorrente, è cruciale definire la nozione di "principi fondamentali" di cui all'articolo 117, comma 3.

Nella giurisprudenza della Corte si trovano alcuni primi esempi di disposizioni che sono state ritenute costituire principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, comma 3². Appare ancora prematuro trarre da questi esempi considerazioni definitive circa la nozione di principio fondamentale.

Risulta ormai chiarito, invece, che i principi fondamentali non possono trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. La Corte Costituzionale ha riconosciuto il potere delle Regioni di esercitare le proprie competenze legislative nelle materie a legislazione concorrente senza dover attendere la legge statale che istituisce i principi fondamentali (sentenza n. 94 del 28 marzo 2003). Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore (sentenza n. 282 del 19 giugno 2002).

In ogni caso, l'incertezza circa l'identificazione dei principi fondamentali nelle diverse materie di competenza concorrente comporta un evidente rischio di contenzioso. Per porvi rimedio, la legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento al nuovo Titolo V, ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi volti a fissare i principi fondamentali già presenti nella legislazione vigente, nell'attesa che il Parlamento ne individui di nuovi.

c) Principio di sussidiarietà

Un ulteriore importante contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione del quadro delle competenze legislative è costituito dalla sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003. In tale sentenza, la Corte Costituzionale ha affermato che "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di

² Possono essere ricordati, in particolare:

- la norma che modifica le sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione del divieto di fumo (art. 52, comma 20, legge 28 dicembre 2001, n. 448). Nella sentenza n. 361 del 19 dicembre 2003 la Corte afferma che le previsioni di illecito amministrativo al fine della tutela della salute "devono essere assunte come principi fondamentali, necessariamente uniformi, a norma dell'ultima proposizione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, stante la loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali";
- la legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (legge 22 febbraio 2001, n. 36), che fissa le soglie di esposizione ammesse per gli impianti elettromagnetici (sentenza n. 307 del 7 ottobre 2003);
- la norma (art. 27, comma 17, della legge n. 448 del 2001) che modifica parzialmente il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) concernente la misura pecunaria delle sanzioni determinate dalle Regioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione (sentenza n. 362 del 19 dicembre 2003). La Corte Costituzionale afferma che i principi fondamentali sono da intendersi come criteri di carattere generale ai quali si ispira la disciplina nazionale della materia;
- le norme relative alla denuncia di inizio attività contenute nella legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), relative alla disciplina dei titoli abilitativi (sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003).

potestà concorrente ... significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze".

Quindi, secondo la Corte, anche nel nostro sistema esistono congegni volti a rendere flessibile un disegno costituzionale che "in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

La Corte individua nel principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione un meccanismo dinamico diretto a far sì che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate a un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario.

Tale principio viene promosso, con il vincolo del rispetto del principio di legalità, a criterio di distribuzione, oltre che delle funzioni amministrative, anche delle competenze legislative: nelle materie di competenza concorrente, qualora lo esigano esigenze di carattere unitario non suscettibili di frazionamento o localizzazione, una volta operato il conferimento alle autorità statali delle funzioni amministrative, anche la funzione legislativa è attratta a livello statale. La Corte argomenta, al riguardo, che il principio di legalità porta "ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale".

La tesi della Corte è accompagnata da alcune qualificazioni. Anzitutto, l'ampliamento della potestà legislativa statale deve essere proporzionato all'interesse pubblico concreto. Inoltre, per giudicare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o se costituisca, invece, applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, è essenziale un'intesa tra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale è subordinata l'operatività della disciplina.

Il principio di sussidiarietà enunciato nella sentenza n. 303 del 2003 introduce un fondamentale elemento di flessibilità nel disegno delle competenze legislative.

Materie da riportare alla competenza esclusiva dello Stato

La sentenza n. 303 del 2003 non fa venire meno l'esigenza di un intervento sull'articolo 117 volto a ricondurre alla competenza esclusiva dello Stato alcune materie attualmente affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni o alla competenza esclusiva delle Regioni.

Si tratta in particolare delle materie connesse alle grandi reti nazionali: la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia; le reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e le relative opere; le comunicazioni elettroniche.

Per tali ambiti, l'esigenza di unità dell'ordinamento per l'economia e il mercato prevale nettamente rispetto ai vantaggi di un'autonomia decisionale delle Regioni. E' la stessa natura della materia a richiedere una regolazione unitaria, e non appare sufficiente la fissazione a livello centrale dei principi fondamentali, anche eventualmente accompagnata da forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Modifica dell'articolo 127 della Costituzione

Il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004 prevede di modificare l'articolo 127 della Costituzione in modo da consentire al Governo, qualora una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica", di sottoporre la questione all'istituendo Senato federale. Quest'ultimo, a maggioranza assoluta, potrà chiedere alla Regione di rimuovere le disposizioni pregiudizievoli e in caso di opposizione potrà chiedere al Presidente della Repubblica di annullare la legge o le sue disposizioni. Nell'esercizio di queste funzioni e nell'adozione delle relative deliberazioni, è previsto che il Senato federale sia integrato dai Presidenti delle Regioni.

Questo strumento di intervento potrebbe contribuire utilmente all'unità economica e giuridica dell'ordinamento. Va ancora approfondito come assicurarne l'efficacia attraverso un'appropriata configurazione delle competenze decisionali.

Proposte di superamento dell'attuale nozione di competenze legislative concorrenti

Per completezza, va menzionato un approccio diverso, comunque volto a garantire una migliore ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, che era stato proposto nel disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003 (il disegno di legge non è stato successivamente discusso in Parlamento a causa dell'opposizione emersa nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni). La proposta consisteva nell'eliminare la categoria delle materie di competenza legislativa concorrente, nel ridefinire gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato e delle Regioni e nel reintrodurre il vincolo del "rispetto dell'interesse nazionale" per l'esercizio delle funzioni legislative delle Regioni³.

Di interesse risulta anche la proposta (A.S. 1998) di attribuire allo Stato il potere di fissare i principi fondamentali per tutte le materie di competenza esclusiva regionale, attraverso un procedimento legislativo aggravato (con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e dunque anche dell'istituendo Senato federale). Verrebbe in tal modo assicurata ex ante per tutte le materie, evitando il contenzioso tra Stato e Regioni, la tutela delle esigenze di interesse nazionale riconosciute come tali dal Senato federale.

Una significativa modifica della ripartizione delle competenze è delineata anche dalla proposta contenuta in A.S. 2507. Oltre a modificare l'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, tale proposta prevede: l'eliminazione delle materie di competenza legislativa concorrente; il potere dello Stato di adottare, su questioni determinate, provvedimenti legislativi dichiarati di interesse

³ Cfr., al riguardo, anche le proposte contenute in A.S. 2030.

nazionale in quanto necessari per l'unità giuridica o economica del paese; il vincolo dell'ispetto dell'unità giuridica ed economica del paese per l'esercizio delle competenze legislative delle Regioni.

3. FEDERALISMO, AUTONOMIA DI SPESA E LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

In un sistema federale, le Autonomie locali dovrebbero avere la massima libertà, ma anche la piena responsabilità politica e finanziaria, per le scelte di spesa e di entrata. Questo principio è recepito nell'articolo 119, comma 1, della Costituzione che sancisce l'autonomia finanziaria di spesa e di entrata delle Regioni e degli Enti locali.

Per quanto concerne l'autonomia di spesa, nell'attuazione del nuovo Titolo V vi è il rischio di un modello di federalismo a metà, in cui lo Stato impone di fatto alle Autonomie locali elevati livelli di spesa nelle materie formalmente trasferite. Ciò implica il pericolo di una deresponsabilizzazione delle amministrazioni: non avendo il pieno controllo dei flussi di spesa, esse tenderanno a considerare lo Stato come responsabile di ultima istanza del finanziamento.

Misure da intraprendere per rendere effettiva l'autonomia di spesa e di gestione

Resta in gran parte da realizzare, e incontra in effetti forti resistenze, il trasferimento delle risorse e del personale per lo svolgimento delle funzioni legislative e amministrative devolute.

E' significativo fare riferimento alle difficoltà di attuazione del decentramento delle funzioni amministrative previsto dalle riforme della fine degli anni Novanta, che ha una portata molto inferiore a quella del decentramento necessario per dare attuazione al nuovo Titolo V. A sei anni dall'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega riportata nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini)⁴, per circa la metà delle 21.285 unità di personale per le quali era prevista l'assegnazione alle Autonomie locali non è stato ancora dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento⁵.

Il decentramento richiesto per dare attuazione al nuovo Titolo V è ben più ampio. L'articolo 7 della legge n. 131/2003 prevede che il Governo, sulla base di accordi con Regioni ed Enti locali da concludere in sede di Conferenza unificata, individui beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire. Ad oggi questo accordo, che dovrebbe essere attuato annualmente nell'ambito della manovra finanziaria, non è stato raggiunto. Una volta realizzato, i tempi di attuazione dell'accordo stesso, se quantificati alla luce della precedente esperienza di decentramento amministrativo, appaiono tut'altro che rapidi.

⁴ Decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143; decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422; decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

⁵ Nel decentramento amministrativo avviato alla fine degli anni Novanta, comunque, le spese per il personale trasferito alle Autonomie locali rimanevano a carico dello Stato.

Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni come limite all'autonomia di spesa

Come già illustrato, l'autonomia degli Enti territoriali sul fronte delle prestazioni è limitata dal potere dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni "concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera m).

Quanto più elevati sono gli standard fissati per le prestazioni concernenti i menzionati diritti, tanto più si riduce l'autonomia di scelta delle Regioni. In quelle con minore capacità fiscale la fissazione degli standard ha implicazioni sull'ammontare delle risorse che dovranno essere trasferite dallo Stato, con chiare conseguenze sotto il profilo della responsabilizzazione relativa alle scelte fiscali.

La giurisprudenza costituzionale non ha ancora avuto occasione di approfondire la nozione di livello "essenziale" delle prestazioni.

Al riguardo, è comunque opportuno rilevare che nelladeterminazione dei livelli essenziali occorre fare riferimento sia alla quantità che alle caratteristiche qualitative delle prestazioni offerte, come avviene, con le dovute differenze, per gli obblighi di servizio attualmente previsti per le imprese che forniscono servizi di interesse economico generale. Inoltre, il livello essenziale della prestazione non può essere definito solo sulla base della spesa storica regionale standardizzata. In questo modo, infatti, si limiterebbe ulteriormente, e in modo ingiustificato, l'autonomia di spesa di quelle Regioni che riescono a fornire un servizio di qualità adeguata a costi inferiori.

4. L'AMMONTARE DELLA SPESA REGIONALE

Il decentramento delle funzioni legislative e amministrative realizzato dal Titolo V della Costituzione implica un trasferimento di spesa dallo Stato alle Autonomie locali.

Prendendo come riferimento dati relativi alla spesa pubblica nel 200⁶, si può stimare che in seguito all'attuazione del Titolo V la spesa complessiva delle Regioni a statuto ordinario sarà dell'ordine di 218 miliardi di euro, con un incremento di circa 53 miliardi rispetto alla spesa storica⁷. La spesa pubblica dello Stato è stimabile pari a 239 miliardi di euro, di cui circa 170 riconducibili alla spesa degli enti previdenziali (Figura 1).

La nuova spesa regionale corrisponde, quindi, al 47 % della spesa pubblica complessiva.

⁶ ISAE (2004), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo* Nelle stime vengono attribuite alle Regioni anche le spese decentrate dallo Stato agli Enti locali.

⁷ Occorre inoltre ricordare che una parte rilevante della spesa storica delle Regioni, nel contesto precedente la riforma, era finanziata attraverso trasferimenti dello Stato.

La sanità continuerà (sia pure in misura minore rispetto ad oggi) ad avere un peso preponderante nella spesa regionale, assorbendo circa il 32% delle risorse (Tabella 1).

5. LE RISORSE PER IL FINANZIAMENTO DELLE SPESE DELLE AUTONOMIE LOCALI

Al fine di assicurare l'equilibrio finanziario delle Autonomie locali è dunque necessario che esse reperiscano entrate pari a 218 miliardi di euro. Per individuare il futuro modello di finanziamento della spesa locale occorre tenere conto di una serie di fattori, di carattere sia economico che giuridico.

Ammontare del gettito dei tributi

Anzitutto, è utile avere presente l'attuale ammontare del gettito dei principali tributi statali e locali (Figura 2)⁸. Gli ultimi dati disponibili sono relativi al 2001. La quota principale del gettito complessivo è riconducibile all'IRPEF (37%), seguita dall'IVA (26%), dall'IRPEG (10%) e dall'IRAP (9%), dalle accise (9%) e dalle altre imposte indirette erariali (7%). I tributi propri delle Autonomie locali rappresentano solo il 2% del gettito complessivo.

Entrate tributarie imputabili alle scelte delle Autonomie locali

Per assicurare la responsabilità fiscale delle Autonomie locali, che è la necessaria contropartita dell'autonomia di spesa, occorre che una quota rilevante delle entrate che finanzieranno le spese locali sia determinata dalle scelte delle stesse Autonomie.

I tributi che per loro natura sono imputabili alle scelte delle Autonomie locali sono i tributi propri e le addizionali (a differenza dei trasferimenti e delle compartecipazioni).

Caratteristiche economiche dei tributi

Al fine di individuare il possibile ruolo dei diversi tributi (tributi propri, ICI, IRPEF, IVA, accise, IRAP, IRPEG-IRES) nel sistema federale, occorre prenderne in considerazione le caratteristiche economiche. Naturalmente, tali considerazioni dovranno essere confrontate con i vincoli costituzionali, di cui si dirà in seguito.

I *tributi propri*, in quanto direttamente riconducibili alle scelte delle Autonomie locali, sono strumenti idonei ad assicurare la responsabilità fiscale delle stesse. Il loro potenziale di gettito non è valutabile in quanto l'estensione del potere delle Autonomie locali di istituire tributi propri non è ancora definita sul piano giuridico⁹.

⁸ Per un'accurata rassegna, cfr. E. Buglione, M. Maré (2003), *Il federalismo fiscale in Italia: ruolo dello Stato e degli enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese* Società italiana di economia pubblica, working paper n. 296.

⁹ Cfr. il successivo paragrafo "Tributi propri".

L'ICI è direttamente riconducibile al territorio perché connessa agli immobili. Tale imposta si presta bene al finanziamento della spesa locale – in particolare, di quella relativa ai servizi di urbanizzazione. Essendo istituita con legge statale, l'ICI non costituisce un tributo proprio in senso stretto; tuttavia, i margini di manovra attribuiti ai Comuni appaiono funzionali a garantire la responsabilizzazione circa le scelte fiscali. L'ICI fornisce già ora un gettito significativo, di oltre 9 miliardi di euro nel 2001. Tale gettito è presumibilmente destinato ad aumentare in seguito alla prevista revisione degli estimi catastali.

L'imposta sul reddito delle persone fisiche si presta a evidenziare il nesso tra imposizione e spese dell'Ente territoriale, con particolare riguardo ai servizi alla persona. Se all'aumento delle prestazioni (e quindi della spesa) corrisponde un aumento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche imputabile all'Autonomia locale, il costo delle decisioni di spesa delle amministrazioni diviene trasparente e immediatamente percepibile dal cittadino elettor¹⁰. Inoltre, i dati sul gettito IRPEF pro-capite mostrano una distribuzione territoriale relativamente omogenea (Tabella 2).

L'imposta sul valore aggiunto ha un gettito stabile e la distribuzione territoriale più omogenea nell'ambito dei principali tributi erariali, in quanto legata ai consumi. I margini di manovra delle aliquote sono tuttavia minimi, a causa dei vincoli comunitari. Ne consegue che l'IVA fornisce una base naturale di risorse per quella parte della spesa regionale che si intende finanziare con trasferimenti perequativi e tramite compartecipazioni.

Le accise hanno una stabilità del gettito analoga a quella dell'IVA e vengono ricondotte al territorio attraverso i dati sui consumi. Alcune di loro (ad esempio, quelle sulla benzina e sui tabacchi) hanno inoltre un'elevata omogeneità territoriale. Esse non presentano gli stessi vincoli dell'IVA in termini di manovrabilità delle aliquote. Tali tributi costituiscono quindi un candidato alla regionalizzazione.

L'IRAP fornisce un gettito pari a circa 30 miliardi di euro, già ora utilizzato per il finanziamento della spesa regionale. Rispetto alle imposte sui redditi prodotti in forma societaria, l'IRAP interessa un insieme di contribuenti più ampio e, comprendendo nella base imponibile una parte connessa ai redditi da lavoro, ha un gettito più stabile e una distribuzione territoriale più omogenea. Si tratta quindi di un tributo che si può prestare bene alle esigenze di finanziamento della spesa regionale. Va comunque tenuto conto che nel disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale statale si prospetta l'abolizione di questo tributo.

L'IRPEG, ora sostituita dall'IRES¹¹, è fortemente ciclica e distribuita in modo diseguale sul territorio. Essa offre, dunque, scarse garanzie di stabilità delle entrate. Se utilizzata come strumento importante di finanziamento della spesa locale, l'IRPEG determinerebbe un aumento del numero dei territori con

¹⁰ Ovviamente, l'efficace funzionamento del sistema presuppone la lotta all'evasione.

¹¹ Le modifiche alla determinazione della base imponibile introdotte con l'IRES non dovrebbero apportare significative variazioni delle caratteristiche qui delineate.

insufficiente capacità fiscale e dunque una maggiore dipendenza dai trasferimenti del fondo perequativo.

In ogni caso, è inevitabile che il finanziamento delle spese locali si basi su una combinazione di tributi: non solo per esigenze di gettito, ma anche perché non esiste un unico tributo tale da soddisfare tutti i requisiti necessari per un efficiente finanziamento, ossia l'imputabilità alle scelte delle Autonomie locali, la garanzia di un'entrata stabile e una distribuzione territoriale del gettito relativamente omogenea.

Il quadro costituzionale

Dal punto di vista giuridico, l'autonomia degli Enti territoriali in materia di entrate e, quindi, la possibilità per questi ultimi di avvalersi dei diversi tributi, è limitata dall'articolo 119 della Costituzione, che circoscrive le fonti di finanziamento delle funzioni pubbliche delle Autonomie locali.

Queste ultime “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”; infine, possono beneficiare di trasferimenti da un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, istituito dallo Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti da queste tre fonti (tributi ed entrate propri, compartecipazioni, trasferimenti perequativi) devono consentire alle Autonomie locali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Un ulteriore limite deriva dall'attribuzione alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (articolo 117, comma 3).

Sul tema vi è stata l'importante sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 26 gennaio 2004, riguardo alla potestà delle Regioni sul “sistema tributario degli enti locali”. Erastato chiesto alla Corte di pronunciarsi circa la legittimità costituzionale della legge finanziaria per il 2002, nella parte in cui conteneva norme di dettaglio in una materia spettante alla legislazione concorrente, nella quale, quindi, lo Stato avrebbe dovuto adottare solo i principi fondamentali. La Corte ha affermato che l'attuazione del nuovo disegno costituzionale richiede come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale non solo per la fissazione dei principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche per determinare “le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali” e per definire una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema al nuovo¹².

¹² Sulla base di queste considerazioni, la Corte Costituzionale ha ritenuto che, “poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora tenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente

Per evitare una situazione di incertezza, appare quindi necessario un tempestivo intervento del legislatore statale volto a dare attuazione all'articolo 117, comma 3, in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tributi propri

La questione centrale per definire il futuro modello di federalismo fiscale è quale sia l'ambito di autonomia delle Regioni nello stabilire tributi propri.

La Corte Costituzionale sinora si è pronunciata solo su alcuni profili.

Nelle sentenze nn. 296 e 297 del 26 settembre 2003 e n. 311 del 15 ottobre 2003, essa ha chiarito con riferimento all'IRAP, nella prima sentenza, e alla tassa automobilistica, nella seconda e nella terza sentenza - che non può essere considerato tributo proprio, nell'accezione contenuta nell'art. 119 della Costituzione, il tributo che non sia stato istituito dalla Regione con propria legge.

Non è sufficiente a qualificare un tributo come "proprio" la circostanza che il gettito dello stesso sia attribuito alla Regione, unitamente a competenze di carattere attuativo della legge statale, all'attività amministrativa connessa alla riscossione del tributo e a un limitato potere di variazione dell'importo del tributo stesso o dell'aliquota applicabile.

Conseguentemente, la disciplina della tassa automobilistica e quella dell'IRAP rientrano nell'esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali (art. 117, comma 2, lett. e).

Al contrario, come affermato nella stessa sentenza n. 297 del 2003, la tassa di concessione per la ricerca dei tartufi deve considerarsi tributo proprio, essendo stata istituita con legge regionale, in base ad autorizzazione contenuta nella legge statale. Nell'esercizio della propria competenza legislativa, la Regione ha, quindi, facoltà di non applicare il tributo e di dichiarare estinti i crediti relativi allo stesso e alle connesse sanzioni.

Resta invece aperta la questione di quali tributi possano essere "istituiti" dalle Regioni come tributi propri ex articolo 119. Parte della dottrina ritiene che le Regioni non possano istituire tributi propri sugli stessi indici di capacità contributiva di un tributo istituito dallo Stato e che i presupposti del tributo proprio debbano per loro natura non esorbitare dal territorio regionale.

riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali". Per converso, "si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificate, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti".

Addizionali

Un secondo tema da affrontare è quello dei limiti all'utilizzo delle addizionali come strumento per il finanziamento della spesa regionale.

Anzitutto, le addizionali garantiscono un margine di scelta, e quindi di responsabilità fiscale alle Autonomie locali, ma non configurano una situazione di effettiva autonomia, dipendendo strettamente, sia nell'*anche nel quantum*, da scelte dello Stato.

In secondo luogo, tradizionalmente le addizionali hanno rappresentato una quota molto ridotta del gettito dei relativi tributi erariali. Per l'IRPEF, attualmente la misura dell'addizionale regionale fissata dal decreto legislativo n. 56/2000 è pari allo 0,9 per cento, con la possibilità per le Regioni di aumentare l'aliquota dell'addizionale di un ulteriore 0,5 per cento. Ipotizzare addizionali rappresentative di quote rilevanti del gettito dei tributi erariali costituirebbe una novità nel nostro sistema tributario.

L'articolo 53 della Costituzione alla luce del nuovo Titolo V

Un eventuale ampliamento delle addizionali o, comunque, qualsiasi intervento delle Autonomie locali in relazione all'imposizione personale sul reddito pone un problema di coordinamento con l'articolo 53 della Costituzione, che richiede la progressività del sistema tributario.

L'articolo 53 prevede che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" (principio della generalità dell'imposizione e principio della correlazione del carico tributario alla capacità contributiva del contribuente) e che "Il sistema tributario è informato a criteri di progressività" (principio di progressività).

La Corte Costituzionale ha sancito che i principi di progressività e di capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione sono una specificazione del principio di egualanza enunciato dall'articolo 3 della Costituzione. Quest'ultima disposizione prevede, al secondo comma, che "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Prima della riforma del Titolo V, non esistevano dubbi interpretativi riguardo all'identificazione nello Stato del soggetto competente a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale alla libertà e all'egualanza dei cittadini. Nel nuovo assetto costituzionale, invece, potrebbero sorgere incertezze circa la competenza esclusiva dello Stato a svolgere la funzione redistributiva.

Tali dubbi potrebbero essere alimentati dal dato letterale delle nuove disposizioni. In particolare, il nuovo testo dell'articolo 114 della Costituzione prevede che "La Repubblica è costituita dai Comuni,

dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, laddove il previgente testo del medesimo articolo prevedeva che “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”.

Ciò porta a interrogarsi sulla possibilità che, in seguito al nuovo Titolo V, laddove la Costituzione faccia riferimento alla “Repubblica” non si debba oggi più intendere solo lo Stato, ma anche le Autonomie locali. In quest’ottica, si potrebbe ritenere che il compito di rimuovere gli ostacoli alla libertà e all’uguaglianza di cui all’articolo 3 della Costituzione sia attualmente attribuito a ciascuno dei soggetti che costituiscono la Repubblica, tra cui lo Stato

Tuttavia l’argomento strettamente letterale, se da un lato appare convincente soprattutto se messo in relazione con il nuovo assetto istituzionale, nel quale il rapporto tra lo Stato e le Autonomie locali è un rapporto di pari ordinazione, dall’altro lato perde gran parte della sua forza laddove si considerino le altre norme costituzionali nelle quali appare il termine “Repubblica”: in alcune di queste norme, infatti, riesce assai difficile immaginare di poter attribuire a tale termine il nuovo significato che esso sembra assumere in forza della modifica del Titolo V (si vedano, ad esempio, gli articoli 5 e 12 della Costituzione¹³⁾.

Sotto un profilo sostanziale, vi sono argomenti sia di carattere economico che di carattere giuridico per ritenere che la funzione di attuare la progressività del sistema tributario debba rimanere un’esclusiva dello Stato.

La teoria economica ha da tempo evidenziato che sistemi di progressività differenziati a livello regionale non conducono a risultati convincenti: immaginando che continui ad applicarsi il sistema attuale in cui il soggetto è tassato in base al luogo di residenza, il contribuente con reddito più elevato sarebbe incentivato a spostare la propria residenza nelle Regioni con trattamento fiscale più favorevole. Verrebbe in tal modo pregiudicata, sino a vanificarla, l’efficacia della redistribuzione¹⁴.

Sul piano giuridico, la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale¹⁵, con il pieno sostegno della dottrina, ha chiarito che il principio di progressività riguarda il sistema tributario nel suo complesso e non i singoli tributi, con la conseguenza che esso non è di ostacolo alla sussistenza di tributi non progressivi o addirittura regressivi. Anche se per “sistema tributario” si intende l’insieme dei tributi erariali e locali, il vincolo costituzionale non richiede che i sistemi tributari dei singoli Enti territoriali debbano essere improntati a criteri di progressività.

¹³ In base all’articolo 5, “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”. L’articolo 12 sancisce che “La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni”.

¹⁴ I tradizionali riferimenti nella teoria economica sono C. M. Tiebout (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy; R. Musgrave (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill; W. E. Oates (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. Cfr. anche W. E. Oates (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, XXXVII, 1120-1149.

¹⁵ Cfr. sentenze 23 marzo 1960, n. 12; 2 aprile 1964, n. 30; 28 maggio 1985, n. 159; 24 giugno 1994, n. 263; 4 maggio 1995, n. 143.

Inoltre, la Corte ha affermato che il principio di progressività- inteso nel senso che l'aliquota aumenta con il crescere del reddito - presuppone un rapporto diretto tra imposizione e reddito individuale del contribuente e riguarda, quindi, le imposte personali¹⁶.

Per realizzare la progressività attraverso le imposte personali sul reddito è necessaria una visione della posizione complessiva del contribuente; per questo, è necessario che la progressività venga attuata dallo Stato. Sistemi di progressività differenziati a livello regionale non consentirebbero infatti una tutela uniforme dei diritti essenziali di cittadinanza sul territorio nazionale; risulterebbe violato il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Va anche ricordato che la migliore dottrina giuridica ha sempre sostenuto che non vi deve essere più di un'imposta progressiva sullo stesso indice di capacità contributiva. Questo principio, pur elaborato nel contesto precedente la modifica del Titolo V, sembra mantenere la sua validità anche nel nuovo sistema.

Infine, una competenza esclusiva dello Stato in materia di progressività rende più semplice la verifica dell'effettiva attuazione nel sistema tributario del principio di cui all'articolo 53, comma 2, della Costituzione.

Ciò non significa, naturalmente, precludere alle Autonomie locali la possibilità di introdurre alcuni elementi di differenziazione nell'imposizione locale. Per completezza, va ricordato che alle Autonomie locali rimane comunque il potere di contribuire all'attuazione dell'articolo 3 della Costituzione attraverso gli altri strumenti a loro disposizione, quali ad esempio le politiche di welfare e la tariffazione sociale di determinati servizi pubblici.

In ogni caso, trattandosi di un tema così delicato, appare opportuno introdurre chiarimenti sulla progressività a livello legislativo, in sede di determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

6. Come fare la perequazione

Appare utile qualche considerazione sulle modalità con cui realizzare i trasferimenti perequativi. L'articolo 119 prevede che la spesa locale possa essere finanziata attraverso un fondo perequativo

¹⁶ Corte Cost. 4 maggio 1995, n. 143; Corte Cost. 24 giugno 1994, n. 263; Corte Cost. 23 maggio 1985, n. 159. Per le imposte reali la previsione di un'aliquota proporzionale, invece che progressiva, non concreta il vizio di illegittimità costituzionale (Corte Cost. 23 maggio 1985, n. 159). Con riferimento all'imposizione sui fabbricati, la Corte Costituzionale, nel ritenere legittima la determinazione della base imponibile su base catastale, ha precisato che quando oggetto del tributo sia "una cosa produttiva, la base per la tassazione è data (e la capacità del contribuente è rilevata) dall'attitudine di un bene a produrre un reddito economico e non dal reddito che ne ricava il possessore, dalla produttività e non dal prodotto reale" (Corte Cost. n. 16 del 1965).

senza vincolo di destinazione. L'intervento perequativo, secondo la Costituzione, avverrà a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

Il fondo perequativo nazionale finanziato con la compartecipazione IVA, previsto dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 contenente disposizioni in materia di federalismo fiscale¹⁷, si basa su una serie di indicatori che già includono la capacità fiscale. Secondo tale meccanismo, la compartecipazione all'IVA è aumentata per quelle Regioni che, data la ristrettezza delle loro basi imponibili, applicando aliquote teoriche (cosiddette aliquote standard) ottengono un gettito da tributi propri e addizionali inferiore al gettito medio pro capite. In base a tale criterio, non tutte le Regioni accedono al fondo perequativo. Quelle più prospere ne sono escluse.

L'utilizzo di aliquote standard è essenziale per non penalizzare le Regioni che finanziano la spesa innalzando le aliquote: se si utilizzassero infatti le aliquote effettive, le Regioni che innalzano le aliquote per ottenere maggior gettito riceverebbero un minore trasferimento perequativo, mentre le Regioni che diminuiscono le aliquote potrebbero compensare in parte la perdita di gettito con un miglioramento sul fronte della perequazione.

Per incentivare le Regioni a valorizzare al massimo la propria capacità fiscale, incoraggiando lo sviluppo economico, è opportuno che il sistema di perequazione non preveda una compensazione totale della differenza tra il gettito ottenuto applicando l'aliquota standard e il gettito medio pro capite¹⁸.

Per completezza, va ricordato che l'articolo 119, comma 5, della Costituzione prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinate Autonomie locali per una serie di finalità che giustificano il ricorso a strumenti di finanziamento diversi da quelli previsti dal comma 2 dello stesso articolo.

7. Indebitamento e vincolo di bilancio

Le Autonomie locali possono finanziarsi anche con l'indebitamento, sia attraverso mutui che attraverso emissioni obbligazionarie. Quest'ultima possibilità, utilizzata già a partire dagli anni Venti, venne fortemente limitata dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43 a seguito di una crisi della finanza locale. La legge finanziaria per il 1995 (legge 23 dicembre 1994, n. 724) ha introdotto una nuova disciplina, più favorevole, delle emissioni obbligazionarie delle Autonomie locali.

Dal giugno 1996 alla fine del 2002 queste ultime hanno effettuato in totale 659 emissioni, domestiche e internazionali, per un ammontare di 16 miliardi di euro. La quota più rilevante è rappresentata dalle emissioni delle Regioni (11,8 miliardi di euro), seguite dai Comuni (3,5 miliardi) e dalle Province (0,7 miliardi). L'ammontare di titoli obbligazionari delle Autonomie locali attualmente in circolazione è pari a circa 14 miliardi di euro.

¹⁷ Sui problemi di mancata attuazione del decreto legislativo n. 56/2000, cfr. ISAE (2004), cit., capitolo 1.

¹⁸ Il decreto legislativo n. 56/2000 prevedeva una correzione al 90% della differenza.

Un ampio ricorso all'indebitamento da parte degli Autonomie locali risulta problematico sotto due profili. Anzitutto, il mercato può assumere che vi sia un'implicita garanzia dello Stato sui debiti contratti dalle Autonomie locali e basare su questa ipotesi la valutazione del rischio delle connesse attività finanziarie. Inoltre, l'utilizzo del debito può alterare la percezione del nesso tra decisioni di spesa e imposizione, mettendo così a rischio la responsabilità circa le scelte fiscali nei confronti degli elettori. Occorre quindi prevedere limiti appropriati alla possibilità di indebitarsi.

Il quadro normativo vigente pone già alcuni vincoli a questo riguardo.

Il nuovo Titolo V, all'articolo 119, preclude ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dalle Autonomie locali.

Lo stesso articolo 119, al comma 6, prevede che le Autonomie locali possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Va tuttavia rilevato che in linea teorica le spese di investimento possono essere definite in senso molto ampio, e quindi il vincolo potrebbe rivelarsi non particolarmente stringente. Ad esempio, le spese in istruzione possono essere considerate investimento in capitale umano. Nell'ultima legge finanziaria si è opportunamente provveduto a definire la nozione di spesa di investimento per il cui finanziamento è possibile ricorrere all'indebitamento, facendo riferimento alle classificazioni EUROSTAT (art. 3, comma 16 ss)¹⁹.

Alle emissioni di valori mobiliari delle Autonomie locali si applica poi l'articolo 129 del Testo unico bancario: al di sopra di una certa soglia (52 milioni di euro), le operazioni vanno preventivamente notificate alla Banca d'Italia.

Per le Regioni a statuto ordinario, l'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 prevede che i mutui e le emissioni obbligazionarie non possono superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate (ossia le entrate non finalizzate allo svolgimento di specifiche funzioni delle Regioni). Inoltre, l'accensione di prestiti deve essere autorizzata nella legge regionale di bilancio, la quale deve indicare "l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri"²⁰.

Per gli Enti locali le condizioni per il ricorso all'indebitamento sono stabilite nel decreto legislativo n. 267/2000 (Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali).

E' importante ricordare che dal 1999 le Regioni, le Province e i Comuni sono vincolati dal cosiddetto "patto di stabilità interno". Esso coinvolge tutti questi soggetti nell'impegno a rispettare i vincoli assunti

¹⁹ Un ulteriore limite quantitativo è posto dall'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in base al quale la spesa per interessi non può superare il 25 per cento delle entrate correnti. Il limite è ampio tenuto conto del livello attuale dei tassi di interesse.

²⁰ Cfr. audizione del Direttore Generale del Tesoro su "Effetti e tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale", Commissione Programmazione Economica e Bilancio del Senato della Repubblica, 24 marzo 2004.

dal governo in sede europea nell'ambito del Patto di stabilità e crescita. Attraverso disposizioni contenute nella legge finanziaria annuale, il patto di stabilità interno impone obiettivi di riduzione dei disavanzi di bilancio regionali²¹. Nel caso in cui l'Italia sia sanzionata nel quadro delle procedure europee contro i disavanzi eccessivi, il patto di stabilità interno prevede la ripartizione dell'onere su tutti i soggetti della pubblica amministrazione che non hanno rispettato gli obiettivi²².

In base al patto di stabilità interno il Ministero dell'Economia (Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) ha il potere di monitorare l'andamento della spesa e del disavanzo delle Autonomie locali. Agli enti che presentano al Ministero piani finanziari di progressiva riduzione del rapporto debito/PIL (proiettati su un orizzonte temporale di 5 anni) viene consentito il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa depositi e Prestiti senza oneri aggiuntivi rispetto a quelli del rimborso del debito residuo.

Sempre con riferimento al monitoraggio dei bilanci delle Autonomie locali, l'articolo 7, comma 7, della legge n. 131/2003, attuativa del nuovo Titolo V, stabilisce che "la Corte dei Conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio" da parte delle Regioni (così come degli Enti locali) in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Lo stesso articolo prevede che la Corte dei Conti verifichi "la sana gestione finanziaria degli Enti locali".

Da ultimo, va ricordato che l'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001 (legge finanziaria per il 2002) e il relativo regolamento di attuazione, contenuto nel decreto del Ministro dell'Economia (di concerto con il Ministro dell'Interno) del 1° dicembre 2003, disciplinano l'accesso al mercato dei capitali degli Enti territoriali, al fine di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti della finanza pubblica". La disciplina è volta ad assicurare, da un lato, la conoscibilità del debito degli Enti territoriali e, dall'altro, il rispetto dei principi di trasparenza, economicità e prudenza nelle attività di ricorso al mercato. Con specifico riferimento agli strumenti di finanza derivata, è evidente l'importanza di impedire che essi vengano usati dagli amministratori locali per rendere meno trasparente l'effettivo costo delle proprie scelte.

Sia il patto di stabilità interno che la disciplina dell'accesso al mercato dei capitali sono strumenti essenziali per il coordinamento delle politiche di bilancio e l'equilibrio finanziario complessivo del nuovo sistema di autonomia dei diversi livelli di Governo introdotto dal nuovo Titolo V. È importante che il rispetto delle condizioni in essi stabilite sia accompagnato da adeguati meccanismi di enforcement.

I vincoli di bilancio previsti dall'ordinamento, infatti, potrebbero non essere sufficienti a eliminare il rischio di *moral hazard*: l'aspettativa di un intervento riparatore dello Stato in caso di insolvenza potrebbe indurre le amministrazioni locali a una gestione finanziaria non rigorosa. Per scoraggiare

²¹ Vi è anche un obiettivo di riduzione del rapporto debito/PIL di natura non diretta, ma derivata, nel senso che dipende da due operazioni: la riduzione del disavanzo finanziario e le politiche di dismissione mobiliare.

²² Articolo 28, comma 8, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

questi comportamenti, occorre rafforzare il quadro dei meccanismi sanzionatori nei confronti delle amministrazioni che non rispettino precisi impegni di equilibrio del bilancio.

8. Conclusioni

La riforma del Titolo V della Costituzione realizzata nella scorsa legislatura ha modificato profondamente il nostro ordinamento, delineando un modello di tipo federale in cui le Autonomie locali hanno sostanziali competenze amministrative e legislative, nonché piena autonomia finanziaria di spesa e di entrata.

Tale modello, ad oggi, non è ancora pienamente realizzato. Sono necessari sia interventi legislativi che diano attuazione ai principi sanciti nel Titolo V, sia alcuni aggiustamenti delle disposizioni contenute nella Costituzione.

Il 25 marzo 2004 il Senato ha approvato, in prima lettura, un disegno di legge che modifica ulteriormente il quadro costituzionale. Molte questioni cruciali circa il futuro assetto ordinamentale del nostro paese dovranno essere definite nei prossimi mesi.

Dall'analisi degli sviluppi successivi alla riforma del 2001 emergono alcuni problemi che vanno risolti per assicurare il buon funzionamento del nuovo sistema.

Anzitutto, la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni da' luogo a molte incertezze sul piano interpretativo. Nell'intensa attività svolta in questi mesi, la Corte Costituzionale si è impegnata a risolvere numerosi profili problematici. Sarebbe ora opportuna, alla luce dell'esperienza maturata, una revisione dell'articolo 117 della Costituzione rispettosa dell'impostazione federalista ma al tempo stesso consapevole delle esigenze di unità economica e giuridica della Repubblica.

Il federalismo fiscale è largamente inattuato. Esso potrà essere realizzato solo a seguito della fissazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario previsti dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

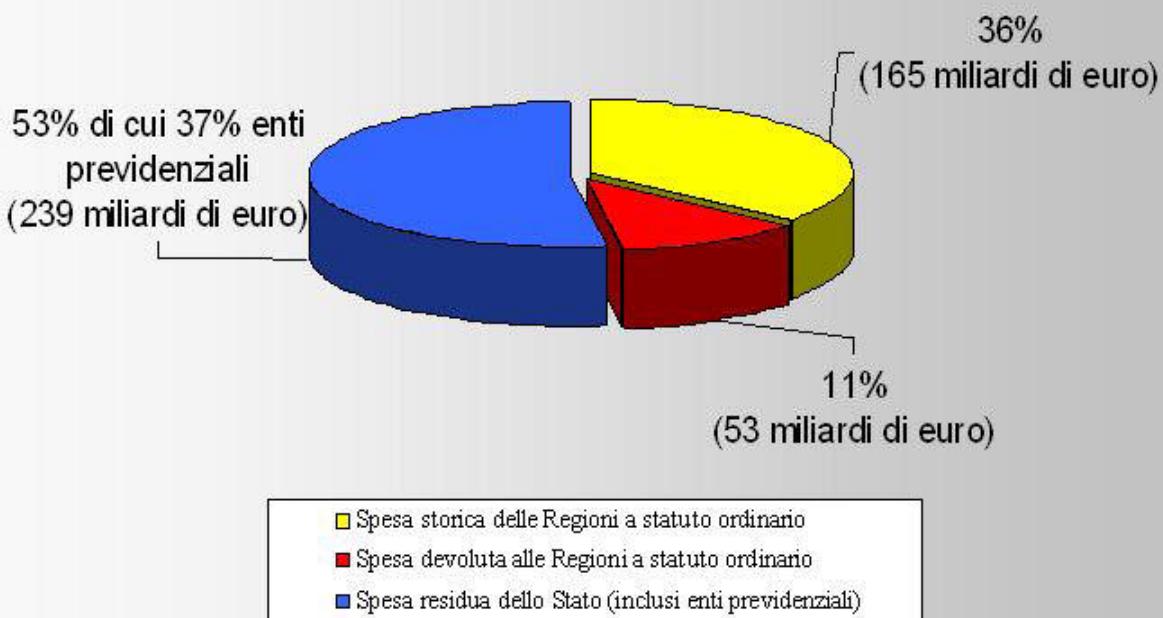
Una questione centrale è quale sia l'ambito di autonomia degli Enti territoriali nello stabilire tributi propri. Per assicurare la responsabilità fiscale delle Autonomie locali occorre che una quota rilevante delle entrate che finanzieranno le spese locali sia riconducibile alle scelte delle stesse Autonomie. Se verrà data una interpretazione restrittiva della possibilità di istituire tributi propri e del possibile ricorso alle addizionali, la spesa locale dovrà essere finanziata sostanzialmente attraverso le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e attraverso la perequazione. Si ridurrebbe, in tale scenario, l'autonomia finanziaria e, di conseguenza, anche la responsabilità delle Autonomie locali circa le scelte fiscali, a fronte di un'ampia attribuzione delle competenze di spesa. Verrebbe così vanificato l'obiettivo di conseguire, attraverso il federalismo fiscale, una più efficiente allocazione delle risorse.

D'altro canto, è imprescindibile che i principi fondamentali e le linee generali del nuovo sistema siano coerenti con il vincolo dell'unità economica e giuridica dell'ordinamento.

Comunque, quali che siano le soluzioni che verranno adottate, è evidente che un federalismo a metà, come quello attuale, non realizza i benefici che possono derivare da un effettivo sistema federale e accentua la conflittualità tra Stato, Regioni e Enti locali. Aumentano così l'incertezza normativa e i costi amministrativi; possono essere pregiudicati gli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Questo regime di transizione va superato rapidamente, procedendo alla realizzazione di un sistema in grado di funzionare in modo efficiente.

Figura 1: Ripartizione tra Stato e Regioni della spesa pubblica
in seguito all'attuazione del nuovo Titolo V
Stime su dati 2001



Fonte: ns. elaborazioni su dati Isae 2004

assonime

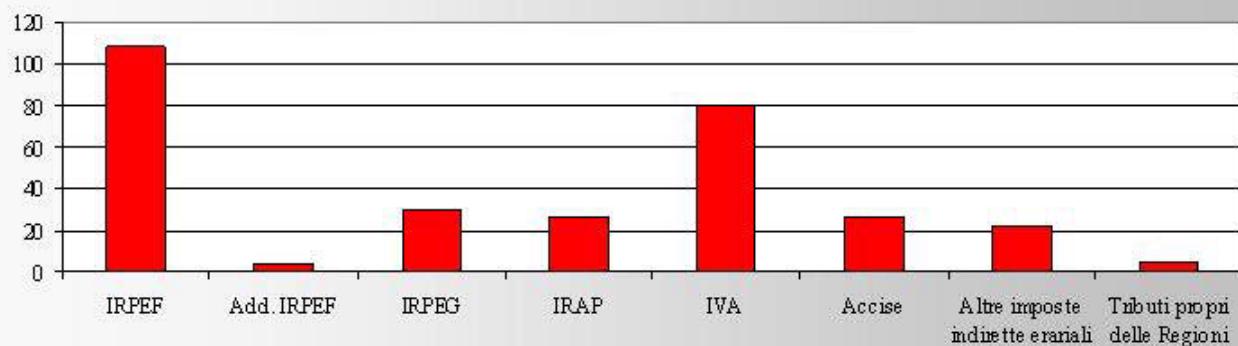
Tabella 1: Peso delle materie con maggiore incidenza sulla spesa regionale
dopo l'attuazione del nuovo Titolo V
Anno 2001

	Valori percentuali
Sanità	32,3
Istruzione e ricerca	26,2
Protezione sociale	7,7
Abitazioni e assetto del territorio	3,8
Attività ricreative e culturali	3,3
<i>Per memoria:</i>	
<i>Spesa totale delle Regioni*</i>	<i>236 miliardi di euro</i>

Fonte: Isae 2004

assonime

Figura 2: Gettito dei principali tributi* - Anno 2001
(miliardi di euro)



*Gettito relativo alle Regioni a statuto ordinario. Per la voce "altre imposte indirette" il gettito è relativo a tutte le Regioni.

** I tributi propri delle Regioni qui comprendono: concessioni regionali, tassa di proprietà dei veicoli, addizionale regionale Pra, addizionale consumo gas metano, tassa regionale diritto studio, tributo speciale deposito rifiuti, altre.

Fonte: Buglione Marè 2003

assonime

Tabella 2: Coefficiente di variazione regionale calcolato sul gettito per abitante
di ciascun tributo
(Anno 2001)

	Coefficiente di Variazione*
Irpef	0,3
Irpeg	0,6
Iva	0,2
Imposta ipotecaria e di registro	0,4
Diritti catastali	0,3
Imposta di bollo (valori bollati)	0,2
Imposta di bollo (F23)	0,6
Imposta assicurazioni (ramo vita)	0,4
Imposta assicurazioni (ramo danni)	0,6
Accisa benzina	0,2
Accisa gasolio	0,6
Accisa GPL	0,4
Accisa lubrificanti	0,5
Imposta energia elettrica	0,4
Imposta sul gas metano	0,6
Imposta sui tabacchi	0,1
Imposta sui giochi	0,3
Imposta sulle scommesse	0,5

* Deviazione standard su media

Fonte: ns. elaborazioni su dati Ministero dell'Economia 2003

assonime