



Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli enti locali

di Antonio Brancasi

(relazione al convegno su *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Caserta 10-11 aprile 2003)

Il titolo della mia relazione, relativo alla adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli enti locali, e la collocazione che le è stata data, e cioè nella giornata in cui si parla degli effetti sulle autonomie locali della trasformazione dello Stato regionale, sembrano evocare l'idea che il problema della finanza locale si pone oggi, dopo la modifica del titolo V, soltanto come conseguenza del diverso ruolo riconosciuto alle Regioni e si pone esclusivamente in termini di sufficienza delle risorse finanziarie. Questa idea coglie indubbiamente alcuni significativi elementi del nuovo quadro costituzionale, ma nel complesso è, a mio parere, decisamente fuorviante.

Coglie nel segno perché il profilo della sufficienza delle risorse è centrale ed è da esso che, come vedremo, bisogna partire per dare attuazione al disegno costituzionale. Coglie poi nel segno perché evidenzia una delle principali innovazioni introdotte dalla modifica del titolo V, e cioè il superamento dell'assetto binario della finanza delle autonomie, che prefigurava un distinto e separato rapporto Stato-Regioni e Stato.EE.LL, e la sostituzione con un sistema "a cascata" di rapporti Stato-Regioni-EE.LL. Due sono gli elementi che avvalorano questa affermazione.

- La costruzione ed il funzionamento del nuovo assetto finanziario degli enti locali si regge sulle leggi di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, leggi che rientrano nella potestà concorrente delle Regioni. Ciò significa che la disciplina statale, essendo circoscritta ai soli principi fondamentali del coordinamento, deve avere ad oggetto i sistemi regionali delle autonomie e non i singoli enti e che sono poi le Regioni a stabilire le regole per i vari enti. In concreto: il patto di stabilità interna, definito dallo Stato, dovrebbe determinare gli obiettivi che i sistemi regionali delle autonomie sono tenuti a perseguire e dovrebbero essere poi le Regioni a ripartire tali obiettivi tra i vari enti territoriali, in conformità ad eventuali principi fondamentali stabiliti dallo stesso Stato.

- Incidentalmente va rilevato che questa potestà di coordinamento, che spetta alle Regioni, è esercitabile da subito. Non ritengo che ai principi fondamentali del coordinamento si debba riconoscere un rilievo diverso rispetto a quelli relativi alle altre materie: mi riferiscono alla tesi che, pur ammettendo che le Regioni possono legiferare anche in assenza di leggi cornice ricavando i principi fondamentali dall'ordinamento vigente o addirittura senza neppure questo limite, tuttavia escludono che analogo sistema possa valere per l'autonomia finanziaria, in quanto l'art 119 stabilisce che questa deve essere esercitata "secondo i principi di coordinamento". Dissento da questa tesi per il fatto che l'art 119 non parla di principi fondamentali, ma semplicemente di principi di coordinamento, volendo con ciò intendere soltanto che il coordinamento deve avvenire mediante norme di principio, siano esse dello Stato che delle Regioni: per esercitare l'autonomia finanziaria è quindi necessaria la legge di coordinamento, che può essere adottata dalla Regione anche in mancanza di leggi cornice sul coordinamento. Il che apre un problema di fonti, relativo al rapporto esistente tra la legge regionale di coordinamento e la legge, anch'essa regionale, di esercizio dell'autonomia finanziaria; problema che non intendo affrontare, ma che segnalo per le implicazioni che può avere a livello di disciplina statutaria del procedimento legislativo regionale
- L'altro elemento, che conferma il superamento del sistema binario, è il fatto che in ordine al sistema tributario, non soltanto regionale ma anche locale, la potestà legislativa spetta alle Regioni ed è una potestà di tipo esclusivo. Il punto è in dottrina abbastanza condiviso e mi sembra esatto, perché la disciplina del sistema tributario è eretta a distinta e separata materia nel momento stesso in cui l'art 117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina del suo sistema tributario; stando così le cose, il criterio della competenza residuale della Regione implica che in ordine al sistema tributario regionale e locale la potestà esclusiva è appunto delle Regioni.

Certo ricorrono anche alcuni elementi che depongono nel senso della permanenza di un sistema di rapporti di tipo binario. Mi riferisco, in particolare, alla perequazione fiscale, che l'art 117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato e che sembrerebbe escludere ogni intervento delle Regioni in ordine alla ripartizione tra gli enti locali del fondo perequativo, e mi riferisco alle risorse aggiuntive ed agli interventi speciali dell'art 119 c.5, che consistono in misure disposte direttamente dallo Stato a favore di singoli enti locali, oltre che di singole Regioni. Ma anche questi elementi di continuità con il precedente modello binario possono essere letti diversamente e comunque possono dar luogo ad esiti di segno opposto: ed infatti nelle materie di sua competenza esclusiva lo Stato può conferire funzioni amministrative alle Regioni e può delegare loro funzioni regolamentari, per cui non è esclusa la possibilità di attrarre anche queste risorse nel nuovo modello "a cascata" di rapporti

Stato-Regioni-EE.LL; addirittura vi è stato chi ha sostenuto che una soluzione del genere, nel caso del fondo perequativo, sarebbe resa doverosa dalla Costituzione, in considerazione della formulazione letterale dell'art 119 c.3, che individua come destinatari del fondo i territori e non gli enti con minore capacità fiscale.

Ma l'idea che il problema della finanza locale si pone oggi soltanto come conseguenza del diverso ruolo riconosciuto alle Regioni, per quanto riesca a cogliere alcuni elementi del nuovo titolo V, è nel complesso fuorviante, perché sottovaluta l'altra importante innovazione, e cioè che l'autonomia finanziaria degli enti locali viene riconosciuta dalla Costituzione negli stessi identici termini in cui essa è riconosciuta alle Regioni. Non vi è quindi soltanto superamento del modello binario, ma vi è altro e la stessa potestà esclusiva delle Regioni, in ordine al sistema tributario locale, è del tutto particolare: non soltanto perché limitata dalle leggi di coordinamento, ma anche perché limitata dalla autonomia che gli stessi enti locali hanno di "stabilire ed applicare" tributi propri. Con ciò si aprirebbe il problema di quale debba essere l'ambito di disciplina occupabile dalla legge regionale: problema che può essere accantonato rilevando che la legge regionale deve limitarsi a disciplinare soltanto ed esclusivamente i profili coperti dalla riserva di legge dell'art 23 Cost. e segnalando che proprio il potere riconosciuto dall'art 119 agli enti locali di "stabilire ed applicare" tributi propri ha indotto taluni a ritenere necessaria una rilettura della riserva di legge in materia di prestazioni imposte.

D'altra parte, è fuorviante anche l'idea che il problema della finanza locale si pone soltanto in termini di adeguatezza delle risorse alle funzioni da esercitare, giacché in tal modo si coglie l'aspetto quantitativo, accanto al quale vi è però anche quello qualitativo, da cui dipende l'adeguatezza delle risorse rispetto alla autonomia di cui l'ente dovrebbe disporre

A mio parere, il problema del nuovo assetto della finanza locale è in realtà assorbito in quello più generale del nuovo assetto della finanza pubblica e della finanza complessiva delle autonomie territoriali. Non si può parlare del primo senza trattare del secondo e questo non è da annoverare tra gli effetti di una trasformazione che investe qualcos'altro, quanto piuttosto ne costituisce uno dei principali elementi. Con ciò l'ambito della mia relazione è destinato inevitabilmente ad ampliarsi, ma, siccome il tempo assegnatomi resta immutato, mi sia consentito procedere con l'enunciazione di semplici proposizioni.

Prima è però necessario fare una opzione di fondo tra due diversi approcci che si possono seguire nell'affrontare questi temi: l'approccio che svaluta la portata precettiva dell'art 119 e quello che invece la valorizza.

- Il primo approccio muove dall'idea che la norma si limita ad enunciare alcuni valori senza delineare un modello: questo approccio dà luogo ad una operazione interpretativa che ricerca costantemente, anche rispetto alle disposizioni più puntuale e meno controvertibili, letture aperte a più soluzioni. Merita rilevare che questo approccio lo si ritrova trasversalmente in tutte le forze politiche, non soltanto in coloro che avversarono il nuovo titolo V o che quanto meno non lo votarono, ma anche in coloro che lo sostennero. E' evidente che, se la norma costituzionale si limita ad enunciare alcuni valori (ad es, autosufficienza finanziaria delle singole collettività ma anche solidarietà), il modello di finanza pubblica è tutto da costruire; ma, siccome molteplici possono essere i modelli compatibili con tali valori, l'unico modo per uscirne è spostare sul terreno politico il problema del modello da scegliere. Il prodotto di un orientamento del genere è l'art 3 della l. 27 dicembre 2002 n.289 (legge finanziaria per il 2003) che istituisce una Alta Commissione di studio, con il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento, tenendo conto delle indicazioni fornite dall'accordo da concludere in sede di Conferenza unificata "sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale", quasi che tali meccanismi non siano già indicati dalla norma costituzionale.
- L'approccio orientato, invece, ad esaltare la portata precettiva del nuovo art 119, si traduce in una operazione interpretativa che ricerca costantemente regole il più possibili precise e muove dall'idea che la norma è sufficientemente dettagliata da delineare quanto meno un modello di assetto finanziario.

Dovrebbe risultare evidente, già dalle cose dette a proposito del superamento del sistema "binario", la mia preferenza per il secondo tipo di approccio. Questa preferenza è giustificata da tre ordini di considerazioni.

- L'autonomia si basa, a mio parere, su meccanismi di garanzia e di responsabilità che dovrebbero precedere qualsiasi forma di cooperazione) e ciò richiede un sistema di regole ben precise, che si impongano allo stesso legislatore e che quindi non è possibile siano di livello subcostituzionale.
- La tendenza a svalutare la portata precettiva dell'art 119 ha prodotto il congelamento degli aumenti delle addizionali IRPEF e delle maggiorazioni IRAP, in attesa dell'accordo sui meccanismi del federalismo fiscale (art 3 legge finanziaria 2003). La norma mi sembra estremamente significativa, perché, per un verso, fa discendere effetti diretti dal nuovo art 119, ma questi effetti sono nella direzione della riduzione della attuale già scarsa autonomia

finanziaria degli enti territoriali; mentre, per altro verso, utilizza la previsione di un futuro accordo per rimuovere regole esistenti, dando così prova della scarsa considerazione in cui è tenuta l'esigenza di disporre di regole sulle quali fondare le garanzie e responsabilità degli enti territoriali.

- D'altra parte, il congelamento dell'addizionale IRPEF e delle maggiorazioni IRAP non è neppure giustificabile con l'esigenza di disporre di uno stabile assetto tributario che possa fornire il necessario riferimento all'operazione di attuazione dell'art 119. Ed infatti, mentre viene congelata la potestà impositiva degli enti territoriali, lo Stato fa invece pieno uso della propria potestà. Tutto ciò è già di per sé discutibile, ma presenta poi risvolti ancor più preoccupanti.
- Da tempo la Corte costituzionale ha ricompreso tra i tributi propri delle Regioni quei tributi il cui gettito è ad esse integralmente devoluto: da ciò la conseguenza che, già prima della modifica del titolo V, l'IRAP era annoverata tra i tributi propri. Il nuovo art 119 ha ampliato i poteri delle Regioni sui tributi propri, perché sono diventati oggetto di una potestà legislativa di tipo esclusivo (seppure limitata dai principi fondamentali di coordinamento): conseguentemente lo Stato ha perso la possibilità di disciplinare l'IRAP. Ed invece la finanziaria 2003 estende anche a questa imposta il condono fiscale ed ipotizza il progressivo superamento della medesima.
- Ancora. Lo Stato ha varato una riforma del sistema tributario incentrata sulla riduzione della imposizione sul reddito, il che può farci piacere come contribuenti, ma apre molti interrogativi e svela le reali intenzioni che possono stare dietro un approccio orientato a svalutare la portata precettiva del nuovo art 119. Ed infatti uno scenario del genere pone l'inevitabile alternativa tra il taglio radicale della spesa pubblica, e quindi dei servizi resi alla popolazione, e la creazione di nuove ed alternative forme di imposizione in sostituzione dei tributi che si intende sopprimere o ridurre. Il fatto è che questo scenario è determinato da una decisione che non comporta alcun costo politico, perché è presa dallo Stato nel momento stesso in cui si accinge a cedere funzioni agli enti territoriali; viceversa la scelta tra le due alternative dovrà essere effettuata dagli enti territoriali che saranno costretti ad accollarsi inevitabilmente il relativo costo politico. A mio parere, prendere sul serio il nuovo titolo V significa ricercare in esso, ben oltre quanto espressamente stabilito dalle sue disposizioni, regole ulteriori, coerenti con i rapporti di equiordinazione tra i vari livelli di governo. Ed una di queste regole mi sembra dovrebbe essere che l'attuazione dell'art 119 deve avvenire a pressione fiscale invariata, o quanto meno a pressione non riducibile dall'ente che si accinge a perdere competenze, giacché il senso di tale norma è anche che lo Stato deve cedere agli enti territoriali quell'area di imposizione non più

necessaria all'esercizio delle sue funzioni (in altri termini, è fuori dalle regole cambiare le carte quando il gioco è iniziato).

E con ciò, siamo già sul terreno della applicazione della opzione che preferisco (quella orientata alle regole), per cui non resta che trattare delle altre regole ricavabili dal novo titolo V e lo farei accorpandole per problemi.

Primo problema: la tipologia di risorse degli enti locali, quale elencata dall'art 119, è esaustiva? Possono ricorrere anche altri tipi di entrate?

- La questione è estremamente rilevante: l'esperienza passata insegna. Si tenga infatti presente che nella finanza regionale le entrate previste dal precedente art 119 vi sono sempre state; il fatto è che oltre ad esse ne furono istituite molte altre (si pensi al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, al fondo sanitario, ai fondi per i trasporti ed ai molteplici altri fondi settoriali) che assunsero una rilevanza quantitativa talmente predominante da snaturare l'intero modello delineato dalla Costituzione. La nuova formulazione dell'art 119 consente ora di affermare il principio della tipicità delle entrate degli enti locali, nel senso che esse devono essere esclusivamente quelle previste dalla norma costituzionale: soltanto in questo modo si può escludere il ripetersi della precedente esperienza.
- Una regola del genere ha l'effetto di trasformare radicalmente i rapporti tra i vari livelli di governo, perché l'art 119 non prevede trasferimenti finanziari dalle Regioni agli EE.LL e limita i trasferimenti dallo Stato a Regioni ed EE.LL soltanto a due tipologie: quelli realizzati mediante il fondo perequativo e quelli previsti dal comma 5. Si deve allora dire che questa regola risolve un problema, quello di escludere il ripetersi della precedente esperienza, ma nel contempo ne pone molti altri (sul punto torneremo).

Secondo problema: l'adeguatezza delle risorse alle funzioni da esercitare. Si tratta, in definitiva, del problema della quantità delle risorse. Al riguardo, l'art 119 c.4 è estremamente chiaro nello stabilire che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni devono disporre di risorse sufficienti a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". E' certamente una norma di garanzia: ma cosa intende garantire? Tra le letture rivolte a svalutare la portata precettiva del nuovo titolo V, vi è quella secondo cui la norma intenderebbe garantire soltanto l'insieme degli enti territoriali ed imporrebbe allo Stato di cedere a tali enti le risorse che impiegava nell'esercizio delle funzioni ad essi conferite; così come imporrebbe alle Regioni analogo comportamento nei confronti degli EE.LL: in definitiva, né lo Stato né le Regioni devono trarre vantaggio, in termini finanziari, dalla attuazione del titolo V. A mio parere, la norma vuole stabilire anche questo, ma ancor prima

vuole garantire che ciascun ente, singolarmente considerato, disponga di risorse adeguate all'esercizio delle sue funzioni. Ciò apre due ordini di problemi: come determinare il costo delle funzioni e chi lo deve determinare

- Sul primo punto sembrerebbe ricorrere un circolo vizioso, perché il costo di una funzione dipende dalle scelte che vengono fatte in ordine al modo di esercitarla e tali scelte dipendono, a loro volta, dalle risorse che si hanno a disposizione. In realtà, ciò significa che il costo di una funzione è comunque determinabile assumendo a termine di riferimento un certo modello di esercizio della medesima; modello che sarà quello risultante dal pregresso modo di esercitarla o che dovrà essere definito da chi è preposto ad effettuare questo calcolo, fermo restando, in entrambe le ipotesi, che l'ente preposto ad esercitare la funzione può poi provvedervi secondo un proprio modello. Così impostato il problema, si possono ricavare dalla Costituzione due regole.
 - Dal principio che né lo Stato né le Regioni devono trarre vantaggio, in termini finanziari, dalla attuazione del titolo V consegue che il costo complessivo, su base nazionale o regionale, delle funzioni non può essere determinato in misura minore di quanto precedentemente impiegato dall'ente che era preposto a svolgerle: si tratta del criterio della spesa storica già impiegato nei precedenti trasferimenti e che i decreti Bassanini hanno provveduto ad affinare.
 - Dall'art 116 c.3 si può ricavare il principio che, nel ripartire il costo complessivo delle funzioni tra i singoli enti che devono esercitarle, non è utilizzabile il principio della spesa storica, ma bisogna adottare indicatori di fabbisogno che consentano una perequazione dei bisogni (l'esercizio delle medesime funzioni presenta un costo diverso in relazione alle differenti realtà). Ed infatti, il criterio della spesa storica potrebbe assicurare l'adeguatezza delle risorse, ma la Costituzione garantisce anche l'eguale autonomia finanziaria degli enti territoriali, tanto è vero che l'art 116 c.3, nel prevedere forme di autonomia differenziata, stabilisce che ciò deve avvenire nel rispetto dei principi di cui all'art 119 e cioè che non deve trattarsi di una autonomia differenziata soltanto in termini di maggiori risorse rispetto al costo delle funzioni.
- Quanto al secondo punto, relativo a chi deve provvedere a determinare il costo delle funzioni, si potrebbe dire che ciò compete all'ente che le esercitava, oppure all'ente che provvede a conferirle, oppure all'ente che dispone sulle medesime della potestà legislativa (le tre cose possono non coincidere: lo Stato individua le funzioni fondamentali degli enti locali anche nelle materie di competenza esclusiva regionale e tali funzioni potrebbero essere attualmente esercitate anche dalle Regioni). Ma, a monte di ciò, viene in rilievo il tipo di potere esercitato nel determinare il costo delle funzioni: si tratta della operazione propedeutica alla costruzione dell'intero sistema e, poiché alla attuazione dell'art 119 devono provvedere le leggi di

coordinamento, bisogna concludere, a mio parere, che anche per questo profilo vale il sistema “a cascata” che si diceva, per cui lo Stato deve determinare il costo delle funzioni di ciascun sistema regionale delle autonomie e sono poi le Regioni a determinare il costo delle funzioni di ciascun ente, sulla base delle medesime regole seguite dallo Stato ed in conformità ad eventuali ulteriori principi fondamentali da questo stabiliti.

Terzo problema: con quali entrate assicurare le risorse così calcolate ? Anche su questo punto l’art 119 c.4 è estremamente chiaro: deve trattarsi di entrate proprie, di tributi propri, di partecipazioni a tributi erariali e dei trasferimenti assegnati con il fondo perequativo. Non resta che esaminarle distintamente

- Quanto alle entrate proprie mi sembra riduttivo ritenere che esse consistono semplicemente nelle entrate derivanti dal patrimonio; d’altra parte, anche allargare la categoria alle entrate tariffarie non mi sembra risolutivo, perché riaprirebbe la questione della distinzione tra tasse e tariffe. Dall’art 117 si può trarre, invece, l’indicazione che, a differenza dei tributi, la disciplina di queste entrate non è eretta a distinta e separata materia ed è quindi attratta nelle altre materie di settore: ciò significa che le entrate proprie sono quelle che conseguono dall’esercizio delle competenze relative alle materie di settore e comprendono quelle di natura latamente commutativa, cioè che traggono giustificazione sia nelle utilità fornite al contribuente dall’ente, sia negli oneri che le attività dei contribuenti generano in capo all’ente. Da ciò due conseguenze.
 - Nel costruire il nuovo assetto finanziario, il calcolo del costo delle funzioni va effettuato al netto delle entrate fornite dalle esercizio delle medesime.
 - Inoltre, la potestà di istituire queste entrate segue la competenza ad esercitare le funzioni da cui le medesime derivano: per cui le Regioni dispongono al riguardo di una potestà legislativa che non necessariamente è di tipo esclusivo, come nel caso dei tributi, ma che può essere anche concorrente; così come, qualora queste entrate siano coperta dalla riserva di legge dell’art 23 Cost., la possibilità di istituirle è conferita agli EE.LL dalla legge regionale o statale, a seconda della relativa materia di settore.
- Quanto ai tributi propri si tratta di un potere impositivo che è riconosciuto direttamente dalla Costituzione alle Regioni ed agli EE.LL e che incontra soltanto due ordini di limiti: a livello regionale, quelli posti dalle norme di coordinamento (che, essendo poste anche dalle leggi regionali, si configurano anche come un autolimito); a livello di EE.LL, oltre ai limiti posti dalle norme di coordinamento, opera la riserva di legge.
 - La questione di fondo è: in che misura le Regioni possono “inventarsi” i loro tributi propri e quelli degli EE.LL? Il fatto che si tratti di una potestà riconosciuta direttamente dalla

Costituzione e che questa potestà sia esercitata mediante competenze di tipo esclusivo conduce ad affermare che non è necessario che la legge statale stabilisca quali sono i tributi propri di Regioni ed EE.LL. Certo vi sono i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario che certamente devono evitare fenomeni di doppia imposizione e che devono ripartire le aree di prelievo: il fatto è che le competenze residuali non spettano più allo Stato per cui questa ripartizione dovrebbe avvenire individuando le aree di prelievo riservate allo Stato e lasciando le altre alle autonomie territoriali.

- Questa conclusione sembrerebbe contraddire quanto si è detto a proposito della adeguatezza delle risorse: avrebbe poco senso affermare che lo Stato deve garantire a ciascun sistema regionale delle autonomie risorse corrispondenti al costo delle funzioni attribuite ai relativi enti, se poi queste risorse devono essere assicurate da entrate tra le quali vi sono i tributi propri che non sono stabiliti dallo Stato; in altri termini ricorrerebbe una equazione in cui un addendo (l'ammontare dei tributi) è nella piena disponibilità degli enti stessi e costituisce quindi una incognita. Questa contraddizione è in realtà soltanto apparente, perché la clausola di corrispondenza delle risorse al costo delle funzioni non opera nel senso della attribuzione di tributi da parte dello Stato, quanto piuttosto nel senso che lo Stato deve garantire tali tributi, cedendo parte della propria potestà impositiva ai singoli sistemi regionali delle autonomie: e le Regioni devono poi ripartire la titolarità di tali tributi tra gli enti locali. Ritorna sotto questo profilo la necessità che l'attuazione dell'art 119 avvenga a pressione fiscale immutata, di modo che, prendendo a riferimento l'assetto del sistema fiscale esistente al momento, lo Stato riduca la propria pressione fiscale per cederla alle autonomie territoriali e per lasciare ad esse la possibilità di disciplinare diversamente tali tributi e di aumentare o ridurre con essi la pressione fiscale.
- Il punto è particolarmente rilevante perché su di esso si fonda una ulteriore regola. Nell'ambito dei tributi propri bisogna distinguere tra quelli ceduti dallo Stato o, nel caso degli EE.LL, dalle Regioni e quelli invece "nuovi", che cioè non sono garantiti in funzione della corrispondenza delle risorse al costo delle funzioni. La differenza non riguarda i poteri che gli enti territoriali possono esercitare: poteri che sono gli stessi. La Regione potrà liberamente disciplinare entrambi i tipi di tributi, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, e gli EELL potranno farlo in conformità alle leggi regionali rese necessarie dalla riserva di legge. La differenza tra i due tipi di tributi sta nel diverso rilievo che presenta il loro gettito: nel caso dei tributi ceduti il loro gettito potenziale, calcolato tenendo conto di una aliquota standard, concorre a finanziare il fabbisogno di spesa riconosciuto all'ente dallo Stato o dalla Regione. Il gettito derivante dalla applicazione di aliquote maggiori a quelle standard o dalla istituzione di

“nuovi” tributi dovrebbe invece finanziare il fabbisogno ulteriore, e cioè quel fabbisogno aggiuntivo derivante dalla scelta di espandere l’attività dell’ente o, al limite, dalla incapacità di conseguire livelli standard di efficienza gestionale. In altri termini, siccome la riserva di legge rende comunque necessaria una disciplina dei tributi locali da parte delle Regioni, queste dovranno, innanzi tutto, garantire a Comuni e Province la disponibilità di tributi il cui gettito potenziale, calcolato in base ad aliquote standard e sommato alle altre entrate autonome, corrisponda al costo delle loro funzioni; oltre a ciò, le Regioni dovranno però consentire a tali enti non soltanto di ridurre il prelievo, ma anche di aumentarlo mediante l’incremento delle aliquote o la istituzione di altri tributi.

- Tutto ciò presenta dirette implicazioni sul problema dei livelli delle prestazioni. Lo Stato è competente a determinare i livelli essenziali e le Regioni, a loro volta, possono, stabilire livelli più elevati. In entrambi i casi, sia lo Stato che le Regioni nel prendere la relativa decisione devono preoccuparsi della sostenibilità finanziaria delle conseguenti spese e nel valutare ciò non devono tener conto delle complessive risorse potenziali degli enti (perché altrimenti l’autonomia di ciascun ente potrebbe risultare completamente vanificata dalle decisioni prese dal livello superiore di governo in ordine ai livelli delle prestazioni), quanto piuttosto devono tener conto delle sole entrate ad essi garantite. Se poi le entrate garantite non fossero sufficienti a finanziare più elevati o nuovi livelli di prestazioni, lo Stato e le Regioni dovrebbero aumentare tali entrate cedendo agli enti ulteriori tributi o ulteriori compartecipazioni.
- Quanto alle compartecipazioni ai tributi erariali, anche la loro disciplina avviene, a mio parere, mediante l’esercizio della potestà concorrente in materia di coordinamento, per cui anche in questo caso dovrebbe valere il sistema “a cascata” Stato-Regioni-EE.LL: in particolare, lo Stato attribuisce le compartecipazioni ai singoli sistemi regionali delle autonomie e le Regioni le ripartiscono tra gli EE.LL. Il problema è quello della quantità di compartecipazioni da attribuire e del modo in cui ripartirle ed anche a questo riguardo è possibile ricavare, a mio parere, una regola estremamente precisa dall’art 119
- Il dato da cui muovere è che, per gli enti con maggiore capacità fiscale, il costo delle funzioni deve essere eguagliato dalla somma tra il gettito potenziale dei tributi propri, calcolato in base ad una aliquota standard, ed il gettito delle compartecipazioni (art 119 c4).
- Se tutti gli enti, per l’esercizio delle loro funzioni, dovessero sopportare il medesimo costo, le stesse quote di compartecipazioni, riconosciute agli enti con maggiore capacità fiscale, andrebbero riconosciute anche a tutti gli altri enti. Giustamente si potrebbe obiettare che in questo modo gli enti con minore capacità fiscale non disporrebbero di risorse corrispondenti al costo delle loro funzioni, poiché i loro tributi e le loro compartecipazioni, applicati ad una

minore capacità fiscale, darebbero luogo anche ad un minor gettito: ma questa obiezione è tenuta ben presente dalla norma costituzionale, che, proprio in considerazione di ciò, istituisce il fondo perequativo

- Il fatto è che non tutti gli enti devono sopportare il medesimo costo pro-capite per esercitare le loro funzioni e ciò per due ordini di motivi: non tutti gli enti, neppure quelli del medesimo livello istituzionale situati nella stessa Regione (criterio della differenziazione), dispongono delle stesse competenze; ma, principalmente, il costo per l'esercizio delle medesime funzioni si diversifica in relazione al livello dei bisogni. Da ciò consegue che la quota di compartecipazioni, determinata ai sensi del punto precedente, deve essere incrementata o ridotta in relazione alla circostanza che l'ente, per esercitare le sue funzioni, debba sopportare un costo pro-capite maggiore o minore di quello sopportato dagli enti con maggiore capacità fiscale: in questo modo si realizza la perequazione dei bisogni e la quota con cui ciascun ente compartecipa al gettito dello specifico tributo è data dalla applicazione della seguente formula:

$$A = \frac{f - [ab (T_i Y_i + T_{ii} Y_{ii} + T_{iii} Y_{iii} + \dots + K_i J_i C_i + K_{ii} J_{ii} C_{ii} + K_{iii} J_{iii} C_{iii} + \dots)]}{ab JC} 100$$

Dove:

A: è la quota di compartecipazione allo specifico tributo compartecipato

f: è il costo delle funzioni dell'ente considerato

ab: è la popolazione dell'ente considerato

T_i, T_{ii}, T_{iii}: sono le aliquote figurative standard di ciascun tributo proprio

Y_i, Y_{ii}, Y_{iii}: sono le capacità fiscali pro-capite, relative a ciascun tributo compartecipato, dell'ente con maggior capacità fiscale

K_i, K_{ii}, K_{iii}: sono le quote con cui l'ente partecipa a ciascuno degli altri tributi compartecipati

J_i, J_{ii}, J_{iii}: sono le aliquote medie di ciascuno degli altri tributi compartecipati

C_i, C_{ii}, C_{iii}: sono le capacità fiscali pro-capite, relative a ciascuno degli altri tributi compartecipati, dell'ente con maggiore capacità fiscale

J: è l'aliquota media del tributo compartecipato di cui bisogna trovare A

C: è la capacità fiscale pro-capite, relativa al tributo compartecipato di cui si deve trovare A, dell'ente con maggior capacità fiscale

Tutto questo è possibile sintetizzarlo con:

$$A = \frac{f - [ab (\sum T_i Y_i + \sum K_i J_i C_i)]}{ab JC} 100$$

- E veniamo, per ultimo, al fondo perequativo che costituisce lo strumento più delicato di tutto l'impianto ed in ordine al quale va registrato un generalizzato orientamento a svalutare la

portata precettiva dell'art 119 ed a spostare sul terreno politico la soluzione del tipo e del grado di perequazione da realizzare.

- Eppure proprio su questi due punti l'art 119 è estremamente chiaro. Destinatari del fondo sono "i territori con minore capacità fiscale per abitante" (comma 3), per cui si tratta di una perequazione che riguarda esclusivamente gli squilibri di capacità fiscale esistenti tra le varie collettività: il che è, del resto, spiegabile perché la perequazione dei bisogni va realizzata "a monte" mediante la determinazione, ad aliquote differenziate, delle compartecipazioni. In secondo luogo, le risorse derivanti dal fondo perequativo (e si noti che non si parla delle risorse del fondo perequativo complessivamente intese) devono essere di importo tale da "finanziare integralmente", assieme a quelle derivanti dai tributi propri e dalle compartecipazioni, le competenze attribuite agli enti territoriali (comma 4). La funzione garantista della norma dovrebbe rendere chiaro, a mio parere, che l'integrale finanziamento riguarda le funzioni di ciascun ente e non quelle dell'insieme di Comuni, Province, Città metropolitane o Regioni. Nel contempo, il riferimento alle funzioni attribuite sta ad indicare che il fondo è destinato a perequare il minor gettito delle compartecipazioni e dei soli tributi propri che sono garantiti in funzione della coperta del costo delle funzioni, e non anche degli ulteriori tributi propri autonomamente istituiti dai singoli enti (ritorna così la distinzione tra i due tipi di tributi propri): in definitiva, la perequazione fiscale è integrale, ma è circoscritta alle entrate tributarie riconosciute per la copertura del fabbisogno calcolato nei modi che si è detto.
- I problemi interpretativi sono semmai altri e riguardano il fatto che, ai sensi del comma 3, il fondo perequativo è istituito, non per gli enti, bensì "per i territori" con minore capacità fiscale. E' in effetti difficile immaginare una assegnazione di fondi ai territori, per cui la formula impiegata dalla norma o è dovuta alla consapevolezza che la capacità fiscale è caratteristica delle singole collettività e non dei relativi enti, oppure sta ad indicare, come da taluno sostenuto, che il fondo viene ripartito tra i territori regionali e sono poi le Regioni ad effettuare le assegnazioni ai singoli enti. Da parte mia propendo per questa seconda lettura: essa prefigura, anche in ordine a questo strumento, il superamento del sistema binario, rendendo a tal fine doveroso il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative alla ripartizione del fondo e l'eventuale delega di competenze regolamentari in materia. D'altra parte è difficile immaginare che possa avvenire diversamente, tenuto conto che sono i tributi propri e le compartecipazioni di ciascun ente a rendere rilevanti gli squilibri di capacità fiscale e che, nel caso degli EE.LL, sono proprio le Regioni a dover garantire tali cespiti ai singoli enti.
- Bisogna peraltro dar conto che la soluzione di una ripartizione "a cascata", dallo Stato alle Regioni e da queste agli EE.LL, apre l'ulteriore problema della impossibilità di perequare

mediante il fondo gli squilibri infraregionali di capacità fiscale: in altri termini, alcune Regioni non concorrerebbero alla ripartizione del fondo, ma nel loro territorio potrebbero esservi EE.LL con capacità fiscale minore di quella delle Regioni che concorrono invece alla ripartizione del fondo. Si tratta però di un problema agevolmente risolvibile: è sufficiente che i principi fondamentali di coordinamento, stabiliti dallo Stato, prevedano che le Regioni, nell'attribuire le compartecipazioni ai singoli EE.LL, lo facciano differenziando le quote di compartecipazione non soltanto in relazione al minor o maggior costo delle funzioni, ma anche in funzione della perequazione degli squilibri infraregionali di capacità fiscale.

Quarto problema: adeguatezza delle risorse rispetto a quali funzioni?

- Nel contesto del precedente titolo V, l'interrogativo non aveva motivo di porsi, perché il sistema si caratterizzava per il tendenziale parallelismo tra competenze legislative ed amministrative, cosicché finanziando l'ente titolare delle prime si finanziava anche quello titolare delle seconde, e viceversa. Certo, anche in tale contesto vi era il fenomeno della delega di funzioni amministrative, dallo Stato alle Regioni e da queste agli EE.LL, che comprometteva il parallelismo; ma la distinzione tra titolarità (spettante all'ente delegante) ed esercizio (spettante all'ente delegato) delle competenze amministrative consentiva di ribadire il modello. Quando poi anche questo accorgimento è entrato in crisi nei rapporti tra Regioni ed EE.LL, la soluzione del problema finanziario è stata agevolata dalla presenza nel sistema di un ulteriore elemento di semplificazione, e cioè il fatto che l'art 119 non riguardava gli EE.LL e che mancava una disciplina costituzionale delle loro entrate.
- Lo scenario del nuovo titolo V è completamente diverso: per un verso, infatti, l'art 119 disciplina anche la finanza degli EE.LL e lo fa, come si è detto, tipizzando le entrate che concorrono a definire la loro autonoma finanziaria, mentre, per altro verso, viene completamente superato il parallelismo. Tutto ciò pone il problema di individuare il tipo di funzioni sulle quali commisurare, nel dare attuazione all'art 119, l'autonomia finanziaria degli enti.
- Affermare che il problema neppure si pone, in considerazione della sostituzione del modello "binario" con il sistema "a cascata" di rapporti Stato-Regioni-EE.LL, significherebbe eludere la questione, che poi si riproporrebbe appieno nei rapporti Regioni-EE.LL. Ed infatti le competenze amministrative dovrebbero tendenzialmente spettare ai Comuni, ma l'ente che ha la potestà legislativa di disciplinarle deve intestarle ai vari enti e nel provvedere a ciò deve tener conto dell'eventuale necessità di "assicurarne l'esercizio unitario", con l'esito di mantenerle a se stesso o di attribuirle ad enti diversi dai Comuni, "sulla base dei principi di sussidiarietà,

differenziazione ed adeguatezza” (art 118 c.1). In particolare, tra le competenze amministrative ne possono essere alcune che hanno ad oggetto attività di programmazione e di finanziamento degli enti territoriali preposti a realizzare poi le specifiche iniziative o a gestire concretamente le relative attività. Il problema che si diceva viene allora a precisarsi in questi termini: è possibile all’ente che dispone della potestà legislativa riservarsi queste competenze, oppure attribuirle ad un livello istituzionale superiore a quello preposto alla realizzazione degli specifici interventi, qualora ritenga che le medesime richiedono di essere esercitate in maniera unitaria ? L’alternativa è tra il ritenere che funzioni del genere scompaiono e non sono più ammissibili per il solo fatto che i trasferimenti finanziari non sono previsti tra le entrate che, ai sensi dell’art 119, compongono l’autonomia finanziaria degli enti territoriali, oppure sostenere una sorta di prevalenza dell’art 118 sull’art 119.

- Per risolvere questo problema bisogna muovere, a mio parere, dalla considerazione che vi sono ambiti in cui le competenze dell’ente, anche eventualmente di natura amministrativa, lo investono della titolarità a definire le politiche da perseguire; vi sono invece ambiti in cui l’ente dispone di competenze che servono ad attuare le altrui politiche oppure a condizionarle ed orientarle mediante l’esercizio di potestà legislative (come nel caso della determinazione dei livelli delle prestazioni) o anche amministrative. Questi due ambiti non sono delimitati direttamente dalla Costituzione che, a questo riguardo, si limita ad attribuire la competenza a delimitarli ed a stabilire i criteri da seguire nel farlo.
- Per i profili che ci interessano, bisogna anche muovere dalla constatazione che l’autonomia finanziaria è un attributo meramente strumentale che serve agli enti per poter concretamente esercitare quei poteri che consentono loro di perseguire in autonomia proprie politiche, per cui essa è predicabile esclusivamente entro gli ambiti in cui ricorre questa possibilità ed è in riferimento a tali ambiti che opera l’art 119 e la tipizzazione delle forme di finanziamento da esso prescritte. Fuori di tali ambiti gli EE.LL (ma il discorso vale logicamente anche per le Regioni) devono disporre di risorse per l’esercizio di competenze che richiedono l’impiego di mezzi finanziari, ma queste risorse sono ulteriori e diverse da quelle previste dall’art 119, in quanto non concorrono a comporre la loro autonomia finanziaria, e restano liberamente disciplinate dal sovrastante livello di governo che è competente a definire le politiche a cui l’esercizio di tali competenze è funzionale.
- Da questa soluzione discende che gli enti forniti di potestà legislativa dispongono anche del potere di lasciar fuori dall’ambito di applicazione dell’art 119 il finanziamento di determinate competenze amministrative e di istituire per esse appositi trasferimenti finanziari. Si tratta di un esito che attenua notevolmente il modello garantista di autonomia finanziaria, ma che non vale a

svuotarlo, perché risulta comunque circoscritto da alcuni correttivi previsti dal nuovo titolo V: correttivi che invece non opererebbero se, in luogo di questa ricostruzione, si negasse che l'art 119 ha inteso tipizzare le entrate che concorrono a formare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

- In primo luogo, questo potere va esercitato secondo il principio di sussidiarietà, per cui è necessario che la sottrazione di competenze amministrative all'area dell'autonomia finanziaria non dipenda semplicemente dall'esistenza (o creazione) di una funzione amministrativa di finanziamento (perché il mero finanziamento deve pur sempre avvenire nei modi stabiliti dall'art 119), ma si giustifichi per la presenza (o l'istituzione) di una sovrastante competenza di tipo programmatico, non altrimenti allocabile.
- In secondo luogo vi sono le funzioni "fondamentali" degli EE.LL, che compete allo Stato individuare mediante l'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale. E' possibile, allora, riconoscere agli EE.LL un ambito di maggiore autonomia, relativamente alle loro funzioni "fondamentali", con l'esito di escludere che tali funzioni possano essere sottordinate a competenze programmatiche esercitate da altri. In definitiva né lo Stato né le Regioni potrebbero sottrarre il finanziamento di queste funzioni all'ambito di applicazione dell'art 119

Con questo, le regole per costruire il nuovo assetto della finanza delle autonomie territoriali ci sono tutte. Anzi vi è di più, perché l'art 119 prevede che lo Stato attribuisca a Regioni ed EE.LL risorse ulteriori a quelle necessarie a coprire il costo per l'esercizio delle funzioni. Si tratta delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali (comma 5), che dovrebbero servire, non a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e neppure a garantire la perequazione dei bisogni (come da taluno sostenuto), quanto piuttosto a rimuovere i fattori strutturali che generano la necessità stessa di una perequazione fiscale e dei bisogni.

- La carenza di regole riguarda semmai gli elementi di dinamismo del sistema, che sono riposti nella caratteristica delle varie tipologie di entrate di adeguarsi automaticamente (in quanto entrate collegate al gettito fiscale) alla crescita economica. Questi elementi di dinamismo non sono però sufficienti, perché le grandezze sulle quali operano sono definite una volta per tutte, avendo presente il contesto esistente nel momento in cui il sistema viene attuato, e cioè un certo fabbisogno di spesa di ciascun ente, una certa capacità fiscale della sua collettività, una certa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ecc. Il fatto è che è proprio questo contesto a poter subire nel tempo trasformazioni, per cui gli elementi di dinamismo rischiano di operare su dati, consolidati in partenza, non più attuali.

- Per la tenuto di questo nuovo assetto è quindi necessario pensare ulteriori regole di dinamismo, estrapolandole dalla disciplina costituzionale fin qui vista. Ma la trattazione di questi ulteriori profili, che ritengo essenziali, richiederebbe una apposita relazione, per cui non resta che rinviare ad altra puntata, con l'avvertenza però che, probabilmente, su questo versante non è possibile trovare nel nuovo titolo V la risposta a tutti i problemi: ed è, appunto, ad ipotesi del genere che dovrebbe restare circoscritto l'ambito della politica e degli accordi istituzionali.

aprile 2003