

# **Esercizio delle funzioni e perequazione: il sistema di finanza delle Autonomie e l'art. 119 della Costituzione\***

*di Antonio Brancasi*

Preliminarmente vorrei tornare sulla pretesa contraddizione, da alcuni riscontrata, tra il terzo ed il quarto comma dell'art 119 Cost., cioè sull'idea che il quarto comma presupporrebbe una perequazione dei bisogni mentre invece il comma precedente si limita a prevedere soltanto una perequazione di tipo fiscale. A livello di metodo mi sembra sia *fuori luogo* dare una lettura delle norme costituzionali che comporti l'intrinseca contraddittorietà delle medesime, perché la prima operazione da effettuare nell'interpretare una Costituzione è quella di sciogliere le sue eventuali contraddizioni: fin tanto che non si sia raggiunto questo risultato ogni interpretazione, nel confermare ed avvalorare elementi contraddittori, è inevitabilmente erronea ed agevolmente contestabile. Nel merito poi questa pretesa contraddizione, a mio parere, è assolutamente apparente ed è estremamente agevole superarla. Infatti, il primo passaggio necessario, per costruire il sistema di finanza delle autonomie delineato dalla modifica del titolo V, consiste nel determinare il costo delle funzioni, dal momento che il quarto comma richiede che questo sistema sia in grado di finanziare "integralmente" le funzioni attribuite ai vari livelli di governo. Nell'effettuare questo calcolo si dovrà logicamente immaginare che l'esercizio delle funzioni avvenga secondo un determinato livello standard di efficienza e che tutti gli enti che esercitano le medesime funzioni lo facciano esprimendo la medesima *performance*; ciò nonostante sarà inevitabile constatare una sensibile diversificazione, da ente ad ente, del costo *pro capite* di queste funzioni. Ed infatti, a differenziare il costo delle medesime funzioni può essere sia il diverso contesto in cui vanno esercitate (è banale rilevare che il trasporto scolastico costa di più se effettuato in una area territoriale molto estesa e magari impervia) sia il livello dei bisogni che l'esercizio di tali funzioni è destinato a soddisfare (è altrettanto banale osservare che il bisogno di trasporto scolastico è maggiore nelle zone montane piuttosto che nelle città). Affinché il sistema di finanza delle autonomie sia in grado di assicurare l'integrale finanziamento del costo che l'esercizio delle funzioni comporta per ciascun ente, è necessario, appunto, calcolare questo costo ed è necessario farlo in riferimento a ciascun ente; inoltre, siccome all'entità del costo dovrà poi far seguito un corrispondente importo di risorse, la circostanza che il calcolo del costo sia differenziato da ente ad ente implica una operazione di perequazione commisurata al fabbisogno e non alla capacità fiscale.

Il problema della perequazione fiscale si pone soltanto in un secondo momento, dopo che l'operazione di calcolo del costo delle funzioni è stata compiuta ed è stato determinato quanto il sistema deve assicurare al singolo ente. Ed è un problema che si pone nel contesto dell'ulteriore caratteristica del sistema di basarsi sul principio che le risorse corrispondenti al costo delle funzioni devono pervenire a ciascun ente nella forma di tributi ed entrate propri e di partecipazioni al

---

\* Intervento al Seminario di ASTRID "L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (c.d. legge sul federalismo fiscale)", svoltosi a Roma, il 24 luglio 2007.

gettito di tributi erariali. Ciò significa che, siccome da ente ad ente il costo *pro capite* delle funzioni, per quanto standardizzato (calcolato immaginando un certo livello di efficienza), è pur sempre diversificato (in relazione ai bisogni) e siccome devono essere conseguentemente diversificate le risorse *pro capite* che il sistema deve assicurare a ciascun ente, è necessario riconoscere aliquote standard differenziate di pressione fiscale ai vari enti, fermo restando la possibilità loro riconosciuta di ridurla o aumentarla. Ma vi è una ulteriore complicazione, che rende a questo punto necessaria la perequazione fiscale: siccome le collettività degli enti territoriali presentano capacità fiscali *pro capite* molto differenziate, l'aliquota di pressione fiscale che il sistema deve riconoscere a ciascun ente o è calcolata sulla capacità fiscale della sua collettività, con l'esito di determinare tra i vari enti una diversificazione di tale aliquota ulteriore a quella necessaria a perequare i bisogni, oppure è calcolata sulla capacità fiscale degli enti più ricchi (o meglio dell'ente che dispone della capacità fiscale *pro capite* più elevata, che è l'unico a non avere bisogno di perequazione fiscale), con l'esito che il relativo gettito per gli enti meno ricchi non è in grado di finanziare integralmente il costo (differenziato ma standard) delle funzioni ed è necessario (come appunto previsto dal terzo comma) l'intervento del fondo perequativo.

Venendo allo specifico tema dell'incontro, e cioè al d.d.l. di delega per l'attuazione dell'art 119 Cost, mi sembra vi siano due limiti di fondo, entrambi collegati all'impianto complessivo della proposta, che pretende di basare la costruzione dell'intero sistema sulla diversificazione delle funzioni.

Un primo limite sta nel modo in cui è concepita la perequazione fiscale. A mio parere, proprio in considerazione di quanto si è detto a proposito del quanto comma, bisogna ritenere che, non soltanto vi deve essere una perequazione dei bisogni, ma anche che la perequazione fiscale deve essere integrale, per quanto limitata al costo (differenziato e) standard delle funzioni attribuite: se la perequazione fiscale non fosse integrale, non vi sarebbe il finanziamento integrale delle funzioni, come prescritto, appunto, dal quarto comma. Questa lettura non contraddice l'idea di federalismo fiscale perché, a mio parere, questo dovrebbe servire a valorizzare le preferenze espresse dalle singole comunità territoriali: ognuna di esse deve essere messa in grado di scegliere, non soltanto come spendere, ma anche il livello di pressione fiscale in relazione ai servizi che vuole avere. Così inteso, il federalismo fiscale è inevitabilmente associato a un'idea di solidarietà, perché per valorizzare le preferenze bisogna consentire la possibilità di scegliere anche alle collettività che, disponendo di minore ricchezza, non si troverebbero nelle condizioni di poterlo fare. D'altra parte, la perequazione che vado prospettando, per quanto integrale, è comunque soltanto parziale, nel senso che opera integralmente soltanto rispetto al costo standardizzato delle funzioni attribuite, per cui non riguarda l'eventuale *surplus*, in termini di servizi pubblici, che la singola collettività intende darsi. In definitiva, se l'ente con maggiore capacità fiscale intende aumentare la pressione fiscale per incrementare i servizi alla popolazione, è in grado di ottenere un gettito ben maggiore di quello che otterrebbe l'ente con minore capacità fiscale ed è in grado di incrementare i servizi alla popolazione molto di più di quanto potrebbe farlo l'ente con minore capacità fiscale che avesse operato analoga scelta: tutto ciò perché il differente gettito per i due enti non sarebbe comunque oggetto di alcuna perequazione.

Rispetto a questa configurazione della perequazione fiscale, il disegno di legge di delega appare estremamente carente, perché prevede una perequazione fiscale integrale, nel senso che si diceva, soltanto per le funzioni fondamentali e per le spese relative a prestazioni essenziali, mentre per il resto vi è l'art 8, comma 3, secondo cui: "il nuovo valore dell'aliquota è stabilito sul livello

sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi", per cui l'aliquota che ne viene fuori non è in grado, per gli enti con capacità fiscale inferiore alla media nazionale, di ricavare un gettito corrispondente al costo delle funzioni e, ciò nonostante, manca la previsione di una disposizione che ponga a carico del fondo perequativo la differenza, come nel caso delle funzioni fondamentali.

L'altro limite della proposta di legge riguarda i rapporti tra i livelli di governo. Mi sembra incontrovertibile che le risorse devono andare a chi esercita le funzioni amministrative e quindi agli enti locali, perché tendenzialmente sono loro a dover esercitare le funzioni amministrative. Ciò non esclude però un sistema *a cascata*, Stato-Regioni-enti locali, che non deve riguardare logicamente l'attribuzione delle risorse, in termini di trasferimenti finanziari, quanto piuttosto la disciplina del sistema di finanziamento. Ed infatti, l'art 117 configura la potestà legislativa in ordine al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario come potestà concorrente, per cui c'è anche una legge regionale e questo lo si dimentica troppo spesso. Ciò significa che lo Stato deve stabilire dei principi, che però, nei riguardi degli EE.LL., devono essere poi attuati, sviluppati, implementati e dettagliati dalla legislazione regionale. Vi è stato addirittura chi ha sostenuto che in materia di tributi regionali e locali vi sarebbe una potestà esclusiva della Regione, seppure vincolata a rispettare i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario, e che l'art 23 Cost richiede per i tributi locali una legge e che questa dovrebbe essere la legge regionale. In definitiva, ve n'è in abbondanza per affermare che la costruzione dell'intero sistema non può andare sui binari paralleli di un distinto rapporto Stato-EE.LL e Regioni-EE.LL..

Anche sotto questo aspetto, il disegno di legge mi sembra molto carente e lo è perché viziato di asimmetria. Infatti, in relazione a certe funzioni, accentua il ruolo delle Regioni, al punto che gli EE.LL sembrano lasciati *in balia* delle Regioni, privi di qualsiasi garanzia, tanto da suscitare l'interrogativo di come queste dovrebbero poi provvedere a far pervenire agli EE.LL le risorse che ricevono dall'attuazione dell'art 119: vi è cioè da chiedersi se sia esatta la lettura, fatta da alcuni (e, a mio parere, assolutamente aberrante), che ripropone i trasferimenti finanziari. Viceversa, in relazione ad altre funzioni, viene delineato un sistema di finanza locale in cui è sconosciuto ogni ruolo alle Regioni. In definitiva, un disegno completamente asimmetrico che, per un verso o per l'altro, non corrisponde a quello costituzionale, giacché il sistema *a cascata*, di rapporti Stato-Regioni-EE.LL, implica che non vi siano ambiti di finanza locale per i quali sia completamente sconosciuto ogni ruolo alle Regioni, ma, nel contempo, richiede che gli EE.LL. trovino nei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema fiscale sufficienti garanzie nei confronti delle Regioni.