

L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art 119 della Costituzione

di Antonio Brancasi

(relazione presentata al convegno su "Titolo quinto, devolution, Regione Umbria" tenuto a Perugia il 5 maggio 2006)

L'attuale contesto politico è certamente più favorevole all'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione di quanto lo sia stata l'esperienza di questi ultimi cinque anni. L'inerzia, se non addirittura il vero e proprio ostruzionismo, della precedente maggioranza era probabilmente spiegabile trattandosi di riforma costituzionale da essa non voluta ed alla quale essa si era opposta mediante la richiesta di referendum confermativo: semmai stupisce che tutto ciò sia avvenuto nel segno di un federalismo proclamato e di un centralismo praticato. Viceversa la nuova maggioranza parlamentare è proprio quella che ha voluto questa riforma e, per quanto percentualmente contenuta, essa può contare comunque sull'appoggio di gran parte delle Regioni.

A fronte di ciò bisogna anche tener conto che l'ulteriore riforma costituzionale, quella che va sotto il nome di devolution e sulla quale si svolgerà a breve il referendum confermativo, non altera, a mio parere, l'impianto complessivo dell'attuale titolo V e quel che più interessa non modifica in alcun modo le disposizioni relative al c.d. federalismo fiscale.

Questi due dati rendono plausibile che ormai nulla dovrebbe opporsi alla attuazione del nuovo assetto della finanza pubblica e che questa riforma sarà finalmente inserita nell'agenda del nuovo Governo. Ciò mi ha convinto della opportunità di dare un taglio più operativo alla mia relazione, nel senso cioè di privilegiare la parte del titolo relativa alla attuazione dell'art 119 della Costituzione, piuttosto che il riferimento alla autonomia finanziaria delle Regioni: in altri termini ho pensato che l'attuale contesto renda prioritario porsi il problema di come provvedere finalmente alla attuazione di quanto stabilito dalla Costituzione piuttosto che riproporre l'ennesima analisi di cosa essa stabilisca.

Su questo terreno, del modello di sistema finanziario delineato dalla Costituzione, è sufficiente ricordare che esso è estremamente semplice: gli enti la cui popolazione presenta maggiore capacità fiscale devono poter disporre di tributi propri e di compartecipazioni a tributi erariali in grado di consentirgli di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite; viceversa gli altri, quelli con minore capacità fiscale per abitante, devono potersi trovare nella medesima condizione con aggiunta però, accanto ai tributi propri ed alle compartecipazioni, dei trasferimenti finanziari, senza vincolo di destinazione, derivanti dall'apposito fondo rivolto a perequare la

differente capacità fiscale delle varie collettività. Sono inoltre previsti ulteriori trasferimenti ed interventi speciali dello Stato a favore di determinati enti per finalità anch'esse perequative, nel senso di rimuovere gli squilibri strutturali che determinano una minore capacità fiscale delle relative popolazioni oppure una maggiore quantità di bisogni che richiede di essere soddisfatta dall'intervento pubblico. Infine, sia le Regioni che gli EE.LL possono anticipare l'utilizzazione delle loro risorse future mediante il ricorso all'indebitamento: la Costituzione consente però questa possibilità esclusivamente per finanziare spese di investimento, accogliendo in questo modo l'idea che l'indebitamento è giustificato soltanto in considerazioni delle maggiori entrate o delle minori spese che esso sia in grado di generare negli successivi esercizi.

Per quanto estremamente semplice, questo modello non è affatto di facile attuazione, perché in realtà sono molti i passaggi problematici, quelli lasciati indefiniti e quelli che si prestano a controverse soluzioni.

Ma, tra le molte difficoltà da affrontare nel tracciare il percorso di attuazione di questo modello di federalismo fiscale, vi è anche qualcosa di molto semplice da fare, che andrebbe fatta subito e che può essere fatta senza alcuna difficoltà, perché si tratta di riforma che non costa e non richiede alcuna copertura finanziaria. Questa riforma riguarda la disciplina dell'indebitamento delle Regioni e degli EE.LL: si è già detto che l'art 119 Cost. limita la possibilità di ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento; la l 2003, n.350 (legge finanziaria per il 2004) ha stabilito cosa si deve intendere per investimenti, ai fini della possibilità di ricorrere all'indebitamento, ed ha dato una definizione restrittiva che considera i soli investimenti diretti ed esclude invece quegli indiretti. La conseguenza è che le Regioni e gli EE.LL possono indebitarsi per acquistare o costruire nuove sedi dei loro uffici, ma non possono più farlo per erogare finanziamenti alle imprese che intendano realizzare programmi di investimento. Una soluzione quindi che, proprio in quanto limita le possibilità di intervento degli enti territoriali, contraddice non soltanto le vocazioni federaliste della precedente maggioranza, ma anche le sue velleità di favorire la ripresa economica. Mi sembra doverosa una riforma di questa disciplina che, relativamente al tipo di spese finanziabili mediante l'indebitamento, riproponga la nozione di investimento introdotta nella contabilità pubblica fin dalla legge Curti del 1964. D'altra, sarebbe destituita di ogni fondamento l'obiezione che una nozione di investimenti più ristretta, limitata cioè ai soli investimenti diretti, sarebbe richiesta dalla necessità di armonizzare la nostra contabilità pubblica ai criteri del SEC 95: infatti è proprio il regolamento comunitario di disciplina della materia a stabilire che gli Stati membri non sono tenuti ad armonizzare i loro sistemi contabili; inoltre, anche ad ipotizzare l'opportunità di una tale armonizzazione per assicurare l'osservanza del divieto di disavanzi eccessivi e del Patto di stabilità e crescita, rimane il fatto che non si vede perché

mai l'art 119 Cost. ed il limite da esso posto (quello appunto di non finanziare con l'indebitamento spese diverse dagli investimenti) debbano essere spiegati ricorrendo ai concetti di contabilità nazionale del SEC 95.

Passando alle questioni più complesse, relative alla potestà impositiva di Regioni ed EE.LL, bisogna preliminarmente rimuovere l'impressione di una intrinseca contraddizione del sistema, che nel riconoscere appunto tale potestà si preoccupa, nel contempo, di garantire a ciascun ente una quantità di risorse corrispondente integralmente al costo delle funzioni ad esso conferite. Nel corso della recente campagna elettorale si è avuto sentore di questa apparente contraddizione allorché, alla domanda di come i Comuni avrebbero potuto far fronte alla soppressione dell'ICI sulla prima casa, è stato da taluni risposto che l'attuazione del federalismo fiscale avrebbe consentito agli enti di procurarsi risorse sostitutive mediante l'esercizio della loro potestà impositiva. Come si può notare, dietro la prospettiva dell'autonomia impositiva degli enti territoriali può anche esservi l'idea di una sorta di disimpegno dello Stato circa le risorse a disposizione di tali enti; idea che contraddice la norma costituzionale nella parte in cui garantisce agli enti sufficienza di risorse ed esclude quindi qualsiasi disimpegno dello Stato, e di ogni livello di governo, circa la finanza del livello di governo inferiore.

In realtà, condizione indispensabile, anche se non sufficiente, per poter proclamare un simile disimpegno è che sia direttamente la Costituzione ad attribuire la potestà impositiva agli enti territoriali o quanto meno alle Regioni. Infatti soltanto in uno scenario del genere, nel quale le Regioni avrebbero la possibilità di inventarsi forme di prelievo proprie o degli EE.LL, con il solo limite di non invadere le aree di prelievo occupate dallo Stato, sarebbe possibile radicalizzare il discorso fino ad affermare che quello dell'entità di risorse è problema che interessa soltanto il singolo ente, che è tenuto a risolverlo inventandosi le proprie forme di imposizione fiscale. In realtà, anche in uno scenario del genere, conclusioni così radicali non sarebbero affatto necessitate. In ogni caso, uno scenario del genere è addirittura escluso dalla Corte costituzionale che, per congelare la potestà impositiva di Regioni ed EE.LL, ha affermato che essa non può essere esercitata in mancanza delle leggi statali di coordinamento del sistema tributario. Infatti è abbastanza secondario che questo congelamento consegua dalla impossibilità di rinvenire nella legislazione vigente i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario oppure derivi dalla necessità che sia la legge dello Stato a definire gli ambiti di prelievo e le fattispecie impositive lasciate a Regioni ed EE.LL: in entrambi i casi, in un modo o nell'altro, è comunque la legge statale a consentire in concreto la potestà impositiva ed a doverla definire in termini sia qualitativi (il tipo di tributi attivabili) che quantitativi (la pressione fiscale esercitabile con tali tributi).

La circostanza che lo Stato, nel riconoscere a Regioni o EE.LL la possibilità di istituire un certo tipo di tributo, debba farsi carico del dato quantitativo, e cioè del possibile gettito che l'ente territoriale è in grado di ritrarre dal medesimo, conferma che la contraddizione che si diceva è soltanto apparente, nel senso che la potestà impositiva riconosciuta dalle leggi statali di coordinamento deve essere in grado di fornire un gettito che, assieme al gettito delle compartecipazioni a tributi erariali, deve quanto meno coprire integralmente il costo delle funzioni a livello di ente con maggiore capacità fiscale. Logicamente, poiché il gettito di una potestà impositiva autonoma può essere determinato soltanto dopo che tale potestà è stata esercitata, questo dato quantitativo, da prendere in considerazione in sede di costruzione dell'intero sistema, è meramente fittizio, cioè è costituito da aliquote standard da utilizzare soltanto per calcolare la sufficienza delle risorse, e non impedisce poi al singolo ente di imporre aliquote di importo maggiore o minore o addirittura di sopprimere quella forma di prelievo.

In definitiva, agli enti con maggiore capacità fiscale lo Stato deve riservare una pressione fiscale il cui gettito potenziale sia quanto meno in grado di coprire integralmente il costo delle funzioni. Questa pressione fiscale è in parte predefinita mediante la disciplina delle compartecipazioni ai tributi erariali, mentre, per la restante parte, è disciplinata soltanto in via provvisoria e meramente figurativa mediante le aliquote standard ed è poi concretamente esercitata dall'ente territoriale mediante la sua decisione di istituire e di disciplinare in un certo modo i tributi propri riconosciuti dalla legge statale. Nel complesso, lo Stato deve rimanere l'unico responsabile del prelievo effettivo, dovuto alle compartecipazioni, e di quello figurativo, dovuto ai tributi propri di Regioni ed EEE.LL, necessario a coprire il costo delle funzioni; viceversa i singoli enti restano gli unici responsabili della decisione di confermare, ridurre o aumentare il livello di pressione fiscale riconosciuto loro dalle leggi di coordinamento del sistema tributario, decisione che tali enti sono in grado di prendere mediante la definizione delle aliquote effettive dei loro tributi propri o addirittura la soppressione dei medesimi.

A ben vedere sono due gli ambiti di prelievo fiscale rilevanti: quello riconosciuto a ciascun ente dalle leggi di coordinamento del sistema tributario e quello effettivamente praticato dal medesimo ente. Il primo dei due ambiti condiziona il secondo ma non si identifica completamente con esso: in entrambi i casi a venire in rilievo è il gettito potenziale e non quello effettivo che dipende anche dal livello di evasione ed elusione e dal differente grado di efficacia dell'attività di accertamento; i due ambiti di prelievo hanno poi in comune le aliquote ed il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali; viceversa si differenziano per le aliquote ed il gettito dei tributi propri che, nel caso dell'ambito di prelievo riconosciuto dalle leggi di coordinamento, sono meramente figurativi mentre, nell'altro caso, sono reali.

L'ambito di prelievo riconosciuto a ciascun ente dalle leggi di coordinamento, quello il cui gettito oltre ad essere potenziale è anche in parte meramente figurativo, presenta un duplice rilievo che lo rende di primaria importanza.

In primo luogo è nel suo gettito che va trovata la copertura finanziaria alle leggi che impongono oneri finanziari agli enti territoriali, di livello inferiore, competenti ad esercitare le relative funzioni amministrative. Più specificamente la questione si pone in questi termini: le leggi, sia dello Stato che delle Regioni, nel disciplinare le varie materie possono comportare un certo costo per l'esercizio delle relative funzioni amministrative e, in tale ipotesi, sono tenute ad indicare la copertura finanziaria di questi maggiori oneri e sono tenute a farlo anche quando questi oneri sono destinati ad essere sopportati da altri enti territoriali (art. 27 della l. 1978, n. 468); in questo caso il legislatore, per indicare la copertura finanziaria degli oneri aggiuntivi che va imponendo, deve fare riferimento alle risorse di cui l'ente in questione ha la disponibilità; il problema sta proprio nel capire a quale tipo di risorse il legislatore deve fare riferimento. Evidentemente, non è pensabile che il legislatore debba fare riferimento al gettito potenziale della pressione fiscale effettivamente esercitata dall'ente, perché in tal caso la disciplina legislativa risulterebbe condizionata dalle scelte dell'ente che deve osservarla e non da quelle dell'ente che deve approvarla; non è neppure pensabile che il legislatore faccia riferimento al gettito potenziale che l'ente potrebbe ritrarre dall'esercitare appieno il proprio potere impositivo, poiché altrimenti l'esercizio di tale potere non avverrebbe più in regime di autonomia ma sarebbe coartato dall'ente di livello superiore. Viceversa, se si conviene che il legislatore deve assumere a termine di riferimento il gettito potenziale del prelievo fiscale che le leggi di coordinamento del sistema tributario hanno riconosciuto all'ente, è possibile predeterminare un limite alla possibilità del legislatore di porre oneri finanziari a carico di tale ente ed è possibile far coincidere tale limite con quell'ambito di prelievo che è riconosciuto all'ente di livello inferiore e per il quale è proprio l'ente sovraordinato ad assumersi la responsabilità nei confronti dei contribuenti.

Questo problema della copertura degli oneri imposti ad enti di livello inferiore presenta una valenza generale, ma la questione si pone poi negli stessi identici termini nel caso delle leggi di determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" [art 117, c. 2, lett. m)]. E' ormai opinione condivisa che al finanziamento di quanto necessario ad assicurare questi livelli essenziali gli enti devono provvedere con le loro risorse ordinarie, cioè con il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni a tributi erariali e, per gli enti con minore capacità fiscale, con le risorse ricevute dal fondo perequativo. Non vi è quindi un apposito canale di finanziamento di queste spese né al loro finanziamento deve provvedere l'ente che impone tali livelli; è semmai la decisione che li fissa

a doversi fare carico di valutare la loro sostenibilità finanziaria tenendo conto del gettito potenziale del livello di pressione fiscale che a ciascun ente è assicurato dalle leggi di coordinamento del sistema tributario.

In secondo luogo, è proprio attorno al concetto di pressione fiscale riconosciuta e garantita a ciascun ente che ruota l'intero percorso di costruzione del nostro federalismo fiscale. E siccome questo livello di pressione fiscale deve essere tale da poter fornire un gettito corrispondente alle spese necessarie all'esercizio delle funzioni conferite a ciascun ente, la determinazione del costo delle funzioni diventa passaggio obbligato e centrale di tutto il percorso. Quale che sia il criterio seguito nel calcolo del costo delle funzioni, esso presuppone comunque un determinato modello di esercizio delle funzioni che, da chiunque ed in qualunque modo prefigurato, non può non tener conto dei bisogni che l'esercizio di tali funzioni deve soddisfare e di come il livello di tali bisogni sia diverso da una comunità all'altra, per cui il costo pro capite delle medesime funzioni è destinato inevitabilmente ad essere differente tra un ente e l'altro. Ciò significa che l'aliquota di pressione fiscale, riconosciuta a enti preposti ad esercitare le medesime competenze amministrative, è inevitabilmente destinata ad essere differente e ad essere maggiore nei riguardi dell'ente per il quale il costo di tali funzioni è superiore dovendo con esse soddisfare un più elevato livello di bisogni. Contrariamente, quindi, a quanto viene talvolta sostenuto, il sistema complessivo si regge su una duplice perequazione, quella dei bisogni e quella fiscale, e, contrariamente a quanto previsto da alcuni d.d.l. di attuazione dell'art 119 presentati nella precedente legislatura, la perequazione dei bisogni non utilizza lo strumento del fondo perequativo ma passa attraverso l'operazione di determinazione del costo delle funzioni e ciò in quanto la norma costituzionale pone tale grandezza a parametro della sufficienza delle risorse messe a disposizione di ciascun ente.

L'apposito fondo, espressamente previsto dall'art 119 Cost., serve invece a perequare la differente capacità contributiva che le varie collettività presentano. Il funzionamento di questo fondo lo si può immaginare nei seguenti termini: l'aliquota di pressione fiscale riconosciuta a ciascun ente va calcolata in modo che, se la relativa collettività disponesse di una capacità contributiva pro capite eguale a quella della collettività con maggiore capacità contributiva, il relativo gettito corrisponderebbe al costo delle funzioni nei modi sopra detti. In realtà, siccome l'effettiva capacità contributiva pro capite di questa collettività può essere inferiore, il gettito potenziale di questa aliquota di pressione fiscale è destinato ad essere con ogni probabilità inferiore al costo delle funzioni e questa differenza è colmata appunto dal fondo perequativo che consente a ciascun ente di disporre delle medesime risorse pro capite di cui disporrebbe l'ente con maggiore capacità contributiva che avesse da esercitare le medesime competenze e che per il loro esercizio dovesse sostenere un eguale costo pro capite. In definitiva, il fondo, così congegnato, finisce per

garantire una perequazione che è, al contempo, integrale per spessore e parziale per estensione: integrale perché assicura all'ente risorse eguali al gettito che l'aliquota di pressione fiscale riconosciutagli produrrebbe qualora la capacità contributiva della sua popolazione fosse eguale a quella della collettività più ricca; parziale perché ad essere perequato, e ad esserlo in misura integrale, è comunque soltanto il minor gettito dell'aliquota di pressione fiscale riconosciutagli, mentre non è in alcun modo perequato il minor gettito che l'ente con minor capacità contributiva ricaverebbe dalla decisione di aumentare la pressione fiscale. Mi sembra che queste due caratteristiche, di una perequazione integrale ma anche parziale, discendono inevitabilmente dal modo in cui è formulato l'art 119 Cost., che finalizza la perequazione fiscale ad assicurare risorse corrispondenti al costo delle funzioni, quale evidentemente determinato dal livello di governo sovraordinato, piuttosto che a finanziare eventuali politiche dello specifico ente rivolte alla espansione dell'intervento pubblico e dei servizi resi alla collettività.

Generalmente il problema di come dare attuazione al nuovo art 119 Cost. viene affrontato andando alla ricerca dei tributi da far partecipare agli enti territoriali o di quelli sui quali far esercitare la loro potestà impositiva. Si tratta di un passaggio che è certamente necessario ma che, non essendo un tributarista, riesce ad appassionarmi molto poco e che inoltre mi sembra debba essere posposto alle ben più complesse problematiche di sistema sulle quali preferisco soffermarmi.

In ordine alle aree di prelievo che potrebbero essere decentrate o il cui gettito potrebbe essere conferito agli enti territoriali mi preme soltanto sfatare un equivoco di fondo in cui è caduta anche l'Alta Commissione sul federalismo fiscale nella relazione conclusiva dei suoi lavori. Mi riferisco all'idea secondo cui l'area di prelievo da decentrare ai vari livelli di governo dovrebbe essere correlata alle competenze di cui i medesimi sono titolari: in altri termini, i tributi di Regioni ed EE.LL dovrebbero avere, secondo questa impostazione, natura commutativa, e cioè dovrebbero trovare la loro giustificazione nella necessità di recuperare all'ente territoriale parte della ricchezza e del beneficio da esso creato o parte dei costi che il medesimo è costretto ad affrontare a causa delle attività esercitate dal contribuente. In realtà tutte queste forme di prelievo sono cosa ben diversa di ciò di cui stiamo parlando: infatti, sui tributi propri previsti dall'art 119 vengono esercitate potestà legislative che sono differenti da quelle delle altre materie, in quanto ad essi si riferisce la potestà concorrente in ordine al coordinamento del sistema tributario e la potestà residuale delle Regioni relativa al sistema tributario regionale e locale (che è eretto dalla Costituzione ad autonoma materia poiché tra le materie di competenza esclusiva dello Stato è compresa quella relativa al suo sistema tributario); ciò avrebbe poco senso se questi tributi dovessero essere soltanto quelli di tipo commutativo, perché è logico che in ordine a tributi del genere dovrebbe essere competente l'ente che dispone della competenza in ordine alla materia di

settore a cui essi si riferiscono (mi spiego meglio: è evidente che la competenza a disciplinare la tassa per la rimozione rifiuti urbani segue la competenza a disciplinare questo servizio pubblico e non è ascrivibile a materia autonoma); non resta allora che riscontrare in questi tributi una natura contributiva e trovare la loro giustificazione nel principio di solidarietà che è alla base del dovere, caratteristico della cittadinanza, di contribuire alle spese pubbliche.

Così impostata la questione, la scelta di quali aree impositive decentrare andrebbe risolta con altri criteri ed, in particolare, tenendo conto di due profili che invece molto spesso sono dimenticati. In primo luogo è necessario che le basi impositive delle aree di prelievo da decentrare presentino un tipo di elasticità analoga a quella delle spese che i relativi enti devono affrontare, giacché se così non fosse con il passare del tempo a questi risulterebbe garantito un gettito inferiore o superiore al costo delle funzioni. In secondo luogo, è necessario che i tributi propri, mediante i quali gli enti territoriali sono messi in grado di esercitare il loro potere impositivo, abbiano la caratteristica di attivare una maggiore responsabilizzazione dell'ente impositore: requisito questo che richiede, ad esempio, che il contribuente abbia diretta percezione di quanta della propria ricchezza gli è prelevata dal suo ente esponenziale, in modo da poter valutare le politiche generali di tale ente anche alla luce dei sacrifici che queste gli hanno comportato.

Le questioni di sistema, su cui, a mio parere, è prioritario soffermarsi, sono però altre, perché direttamente o indirettamente riguardano proprio il percorso logico da seguire nel costruire il nostro sistema di federalismo fiscale.

La prima di queste questioni riguarda l'ambito di applicazione del nuovo art 119. Esso disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e lo fa tipizzando le entrate che concorrono ad assicurarla ed omettendo di prevedere tra tali entrate trasferimenti finanziari ulteriori rispetto a quelli di natura perequativa. La cosa non è di poco conto, perché l'eliminazione di qualsiasi trasferimento di questo tipo significherebbe privare il livello di governo superiore degli strumenti finanziari che costituiscono il necessario completamento delle loro funzioni programmatiche rispetto ai livelli di governo inferiore. Un esito del genere appare talmente dirompente da indurre a chiedersi se, in realtà, l'area dell'autonomia finanziaria deve coprire integralmente tutte le fonti di finanziamento degli enti territoriali oppure è predicabile l'esistenza di risorse che ne restano fuori e che possono essere quindi congegnate anche in modo da non garantire autonomia finanziaria.

A mio parere, questo interrogativo va risolto muovendo 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 prescritta.

Fuori dagli ambiti di autonomia politica tali enti devono pur sempre 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 livello di governo sovrastante nel definire le politiche a cui l'esercizio di tali competenze è funzionale. Ciò non contraddice la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale che esclude, quanto meno fuori dalle ipotesi previste dall'art 119, c. 5, della Cost., i finanziamenti con vincolo di destinazione: infatti questo divieto non risolve il nostro problema che attiene all'esistenza stessa di trasferimenti finanziari; inoltre questa giurisprudenza si è formata su fattispecie ben diverse da quelle a cui stiamo pensando.

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. Certamente si tratta però di un esito che attenua notevolmente il modello garantista di autonomia finanziaria, ma che non vale a svuotarlo, perché risulta comunque circoscritto dai correttivi previsti dal nuovo titolo V della Cost.

Infatti, 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. Ciò significa che tra gli attuali trasferimenti finanziari disposti dallo Stato a favore delle Regioni o da queste a favore degli EE.LL è necessario distinguere quelli relativi al finanziamento degli enti destinatari da quelli funzionali alla realizzazione di politiche statali o regionali: i primi andranno sostituiti con il riconoscimento di un ambito di prelievo fiscale; i secondi potranno invece rimanere. Distinzione che va effettuata tenendo conto del modo in cui tali trasferimenti sono disciplinati, poiché alla prima categoria appartengono quelli assegnati a ciascun ente in base a criteri e parametri di tipo oggettivo, mentre rientrano nella seconda categoria quelli assegnati a ciascun ente a seguito di procedimenti di programmazione o comunque ad opera di decisioni discrezionali di livello amministrativo.

Come ulteriore correttivo vi è poi la previsione delle funzioni fondamentali degli EE.LL che compete allo Stato individuare mediante l'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale. A questo riguardo è stato da taluni sostenuto che relativamente a tali funzioni gli EE.LL disporrebbero di un ambito di maggiore autonomia, per cui si potrebbe giungere ad escludere che

funzioni del genere possano essere sottordinate a competenze programmatiche esercitate da altri e possano sottrarre all'ambito di autonomia finanziaria dell'ente.

La seconda questione di sistema, sulla quale mi sembra meriti soffermarsi, riguarda i due passaggi indispensabili per dare attuazione al nuovo art. 119 Cost.: la determinazione del costo delle funzioni e la costruzione del c.d. federalismo fiscale.

Preliminarmente bisogna precisare che non necessariamente queste due operazioni devono essere realizzate in sequenza. Esse possono restare disgiunte, nel senso che è immaginabile una determinazione del costo delle funzioni a cui non faccia seguito, almeno nell'immediato, la creazione del sistema di tributi propri e di compartecipazioni; così come è anche immaginabile l'ipotesi che della istituzione di questo sistema, ancor prima della determinazione della determinazione del costo delle funzioni. La prima ipotesi è, del resto, prevista dalla legge La Loggia (l. 5 giugno 2003, n. 131), allorché stabilisce che, fino alla entrata in vigore delle norme relative all'attuazione dell'art 119 Cost, agli atti di conferimento delle funzioni deve accompagnarsi il trasferimento delle occorrenti risorse e che soltanto a far data da tale trasferimento decorre il conferimento di funzioni amministrative (artt. 2 e 7). La seconda ipotesi è stata prospettata da chi, per reagire all'inerzia della precedente maggioranza, ha sostenuto la necessità di dare comunque attuazione all'art 119 anche senza la attivazione del nuovo assetto delle competenze amministrative ed in assenza di qualsiasi determinazione del costo delle funzioni, ma assumendo a termine di riferimento la spesa storica di ciascun ente.

L'interrogativo da sciogliere riguarda la competenza ad effettuare le due operazioni che si diceva: in altri termini, a chi compete determinare il costo delle funzioni, ed eventualmente provvedere in via transitoria ad assicurare trasferimenti finanziari di corrispondente importo, ed a chi compete la creazione degli istituti del federalismo fiscale. Si tratta di questione di preminente importanza, perché da essa dipende la caratterizzazione della finanza delle autonomie secondo un modello "dualistico" oppure "a cascata". Per risolvere questo interrogativo è, a mio parere, decisivo definire il tipo di poteri che sono esercitati nel compiere le due operazioni in esame.

Generalmente viene riproposto il modello "dualistico" muovendo dall'idea che le due operazioni sono entrambe effettuate mediante l'esercizio della potestà legislativa nelle specifiche materie di settore. Le argomentazioni variamente argomentate possono essere riassunte in questi termini: al finanziamento delle funzioni amministrative relative alle materie di potestà esclusiva dello Stato (ivi comprese le funzioni fondamentali degli EE.LL) provvede lo Stato che, mediante l'esercizio di tale potestà, quantifica il costo delle funzioni e costruisce su di esso il relativo pezzo di federalismo fiscale; analoga soluzione argomentazione vale nel caso di funzioni amministrative

relative a potestà esclusive delle Regioni; una qualche problematicità viene poi segnalata relativamente alle funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa concorrente.

Questa soluzione non può certamente valere per costruire le componenti del federalismo fiscale. Infatti, quanto ai tributi propri, è la stessa Costituzione a stabilire che è la potestà legislativa di coordinamento del sistema tributario a doverli riconoscere. Anche relativamente al fondo perequativo vi sono espresse disposizioni costituzionali che attribuiscono la relativa istituzione e disciplina alla potestà legislativa dello Stato (art 119, c. 3) ed, in particolare, alla potestà esclusiva in ordine alla “perequazione delle risorse finanziarie” [art 117, c. 2, lett. e)]. Semmai qualche dubbio investe le compartecipazioni ai tributi erariali, ma esso riguarda l’alternativa tra la potestà legislativa di disciplinare il tributo partecipato [potestà in materia di sistema tributario, rispettivamente dello Stato (art 117, c. 2, lett. 2) o delle Regioni (art 117, c. 4)] e la potestà legislativa di coordinamento del sistema tributario.

Ma, a mio parere, l’idea di utilizzare la potestà legislativa nelle specifiche materie di settore non può valere neppure per effettuare l’operazione di determinazione del costo delle funzioni. Si deve, infatti, tener conto che questa operazione, oltre a determinare il costo delle funzioni può anche consistere, in via transitoria, nel trasferire o nel disporre il trasferimento delle corrispondenti risorse agli enti a cui le funzioni sono state conferite, per cui non è pensabile che, proprio in riferimento a questo suo ulteriore contenuto, a tutto ciò possano provvedere le Regioni nelle materie di loro potestà legislativa esclusiva relativamente a funzioni amministrative per l’innanzi di competenza dello Stato. In realtà, questa operazione richiede una legislazione a due livelli che, in successione ed a prescindere dal tipo di potestà prevista per le materie a cui le funzioni amministrative da finanziare si riferiscono, sia in grado di determinare il loro costo, ed eventualmente possa allocare le relative risorse, dapprima a livello regionale e poi a livello locale. Ma affinché ricorrano caratteristiche del genere è necessario che la potestà legislativa utilizzata riguardi materie trasversali ed abbia natura concorrente, come è appunto il caso della potestà legislativa di coordinamento della finanza pubblica.

Siccome entrambe le operazioni, sia quella di determinazione del costo delle funzioni, e di istituzione in via transitoria di eventuali trasferimenti finanziari, che quella di costruzione delle varie componenti del federalismo fiscale, vanno effettuate esercitando la potestà legislativa di coordinamento, del sistema tributario e della finanza pubblica, e siccome questa potestà legislativa presenta natura concorrente, la conclusione ultima, a cui pervenire, è che ricorre un modello “a cascata” in luogo del tradizionale modello “dualistico”. Un modello cioè in cui la finanza pubblica si articola nei tre livelli (statale, regionale e locale) e ciascuno di essi è definito da quello precedente

e concorre a definire quello successivo, cosicché la potestà regolativa dello Stato non ha ad oggetto distintamente la finanza regionale e quella locale, come nel modello “dualistico”, ma è rivolta a tratteggiare il sistema finanziario regionale, onnicomprensivo della finanza regionale e di quella regionale, ed è poi la potestà legislativa regionale a definire la finanza regionale e locale lasciando sufficienti spazi all’autonomia degli EE.LL e comunque quegli spazi che a tali enti sono in ogni caso garantiti dai principi fondamentali fissati dalla legge statale.

Non si può peraltro ignorare che alla affermazione di questo modello “a cascata” si frappongono diversi ostacoli e che, oltre a quelli eminentemente politici, ve ne sono alcuni più propriamente giuridici.

In primo luogo vi è la giurisprudenza della Corte costituzionale che in ordine al possibile ambito della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica è attestata su posizioni che ripropongono il modello “dualistico”, allorché ammettono che mediante l’esercizio di tale potestà lo Stato può disciplinare direttamente la finanza degli EE.LL. e può impartire regole distinte per i vari livelli di governo. Ma forse non è il caso di dare eccessivo peso a questa giurisprudenza perché non mancano, in tempi più recenti, segni di cambiamento e, principalmente, perché essa si è formata su una legislazione che non riguardava certo le due operazioni di cui stiamo parlando (si trattava, infatti, di leggi relative a specifiche materie di settore difficilmente riconducibili a quelle di competenza statale, tanto che il ricorso alla potestà trasversale di coordinamento della finanza pubblica finiva per essere l’unico modo per dichiararne la legittimità).

In secondo luogo, vi è il funzionamento del fondo perequativo che sembra discostarsi dal modello “a cascata” che si diceva. In realtà, per quanto questo istituto debba essere istituito e disciplinato dalla legislazione esclusiva dello Stato, vi sono due ordini di elementi che depongono proprio in senso contrario a quanto potrebbe apparire. Sul piano formale, la circostanza che la Costituzione preveda un fondo unico sembrerebbe escludere una articolazione a livello nazionale in grado di consentirne la ripartizione in modo distinto tra gli enti dei vari livelli di governo, quale sarebbe appunto quella conforme ad un modello “dualista”. Sul piano sostanziale risulta, poi, difficile immaginare che a livello centrale sia possibile attuare gli interventi di perequazione fiscale a favore di ciascun ente, anche del più minuto dei comuni, ed è difficile pensare che tale operazione possa essere effettuata dallo Stato anche nei confronti degli EE.LL, visto che, nei termini detti, le loro entrate, il cui gettito è oggetto dell’intervento perequativo, dovrebbero essere disciplinate anche dalle Regioni di appartenenza. Mi sembra ve ne sia abbastanza per ipotizzare la ripartizione del fondo tra territori regionali e la delega della potestà regolamentare, o quanto meno l’attribuzione di funzioni amministrative, alle Regioni, in ordine alla ripartizione tra gli enti territoriali interessati delle quote assegnate a ciascun territorio regionale.

Mi sembra che le cose fin qui dette siano sufficienti a tratteggiare il percorso da seguire nella costruzione del nostro sistema di federalismo fiscale. Il discorso non dovrebbe però concludersi, perché quello che abbiamo dinanzi è, in definitiva, un sistema statico, per la cui disciplina possono apparire sufficienti le disposizioni del nuovo titolo V. In realtà, questo sistema è destinato a fare i conti con l'evoluzione della realtà e con la necessità di adeguare ad essa sia la quantificazione del costo delle funzioni sia le singole componenti della finanza territoriale. Se non si tiene conto di ciò si rischia di costruire un sistema destinato in breve ad essere travolto dalla forza delle cose; viceversa, se si tiene conto di ciò, si deve anche riconoscere che la riforma del titolo V non è sufficiente, perché non differenzia in alcun modo gli atti con cui va costruito il nuovo assetto da quelli preposti ad adottare le decisioni contingenti di finanza pubblica, che sono suscettibili di compromettere tale assetto.

A mio parere si rende necessaria anche una riforma del titolo I, sempre della Seconda Parte della Costituzione, in quanto un federalismo fiscale di tipo dinamico richiede regole per la modifica delle decisioni di sistema ed un elevato grado di condivisione di tali regole e della loro applicazione. Logicamente una riforma dai contenuti ben diversi rispetto a quelli della c.d. devolution: in particolare, una riforma che introduca una vera Camera delle autonomie, concepita non soltanto come sede di composizione degli interessi dei vari livelli di governo, ma anche come mezzo per differenziare i procedimenti legislativi e diversificare la forza dei relativi atti, in modo da evitare che il medesimo tipo di atto sia preposto a specificare il modello di finanza pubblica delineato dalla Costituzione, a stabilire le regole per adeguarlo al cambiamento della realtà, ad attuare tali regole ed a prendere le decisioni congiunturali di finanza pubblica. In altri termini, è proprio la considerazione della questione in chiave dinamica ad evidenziare la necessità di un più ricco apparato di strumenti di regolazione, che consenta di disciplinare, in maniera giuridicamente vincolante, anche il cambiamento e che riesca così ad infondere dinamismo all'intero sistema.