

Fondazione Di Vittorio – Gruppo “Fisco”

Federalismo fiscale

a cura di:

Efisio Espa, Gianni Guerrieri, Franco Osculati,
Giuseppe Pisauro, Alberto Zanardi (coordinatore)

2 dicembre 2004

Sintesi della proposta

I punti più qualificanti della nostra proposta di attuazione del disegno di decentramento fiscale previsto nella riforma costituzionale (Titolo V) approvata nel 2001 possono essere così sintetizzati.

Riguardo all'attribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni appare auspicabile un riesame della ripartizione prevista dall'art. 117 (anche nella versione di recente approvata dalla Camera). In particolare, è opportuno che: 1) tutte le materie oggi di carattere esclusivo regionale – con limitate eccezioni – vengano ricondotte nella sfera delle concorrenti e che 2) alcune delle competenze attualmente inserite nell'area delle concorrenti vengano ricollocate nel contesto delle esclusive statali. Il ridimensionamento delle materie a carattere esclusivo regionale e l'allargamento dell'area delle concorrenti suggerirebbe inoltre di giungere ad una nuova formulazione dell'art. 117 nella quale siano esplicitate le materie di competenza esclusiva statale e quelle (limitate) di competenza esclusiva regionale, individuando in via residuale l'ampia area delle materie concorrenti.

Il finanziamento delle funzioni attribuite alle Autonomie locali va assicurato mediante un mix di risorse derivanti da una molteplicità di fonti differenti: oltre ai tributi propri, alle compartecipazioni su tributi erariali, ai trasferimenti perequativi già previsti dall'attuale articolo 119, andrebbero esplicitamente inclusi anche i tributi attribuiti dallo Stato e i trasferimenti verticali (non di natura perequativa). Tra i tributi attribuiti dallo Stato l'Irap (sia pure alleggerita nella parte di base imponibile corrispondente alla remunerazione del lavoro) e l'Ici continueranno a mantenere ruolo centrale rispettivamente per Regioni e Comuni. Tra gli strumenti tributari riconosciuti alle Regioni va ampliato il ruolo della tassazione energetica e ambientale, nonché la tassazione sul consumo dei tabacchi. Per i Comuni in talune aree sembra promettente

l'ipotesi di un prelievo sul turismo (imposta di soggiorno) e sulla mobilità urbana mediante l'applicazione del *road pricing*.

Gli ampi divari orizzontali che caratterizzano il sistema delle Regioni richiedono l'attivazione di rilevanti trasferimenti perequativi. Il sistema perequativo regionale dovrebbe: 1) assumere come obiettivo perequativo il soddisfacimento dei fabbisogni di spesa delle singole Regioni; 2) assicurare il finanziamento della spesa storica nel primo anno e prevedere una dinamica nel tempo delle risorse regionali garantita in misura più o meno completa rispetto alla spesa storica a seconda del diverso riconoscimento per ciascuna materia di competenza legislativa regionale dei diritti di cittadinanza. Il risultato sarebbe per le prestazioni non comprese nei livelli essenziali una salvaguardia attenuata che determini un progressivo (ma lento) allontanamento delle risorse complessive pro-capite assicurate a ciascuna Regione dalla spesa storica. A partire da questi obiettivi perequativi, il fondo perequativo regionale funzionerebbe come un normale fondo verticale: le aliquote delle compartecipazioni sui tributi erariali e le aliquote standard dei tributi erariali attribuiti alle Regioni dovranno essere determinate in modo da rendere autosufficiente la Regione maggiormente dotata in termini di basi imponibili pro-capite. Potrebbe essere inoltre opportuno prevedere una almeno parziale perequazione dei gettiti aggiuntivi derivanti dallo sforzo fiscale autonomo esercitato da singole Regioni, inteso come incremento delle aliquote al di sopra dei livelli standard fissati centralmente sui tributi attribuiti dallo Stato.

Uno dei nodi problematici più delicati posti dall'applicazione del Titolo V della Costituzione riguarda il disegno delle relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali. Per un sistema di federalismo fiscale coerente ed effettivamente implementabile deve esistere una connessione stretta tra il livello legislativo, quello amministrativo e quello finanziario: l'attribuzione delle funzioni amministrative spetta a chi detiene la potestà legislativa (Stato o Regioni) e ciò comporta, a maggior ragione, che in via generale l'allocazione delle risorse finanziarie compete a chi detiene la potestà legislativa di allocare le funzioni amministrative. Da ciò deriva la possibilità di affermarsi modelli territorialmente diversificati di allocazione delle competenze amministrative tra Comuni, Province e Regioni a seconda delle scelte in questo senso dei legislatori regionali. Per attuare questo disegno è necessario tuttavia, attraverso un'opportuna revisione dell'articolo 119 della Costituzione, includere tra le fonti di finanziamento ammissibili per Comuni e Province non solo i tributi attribuiti dallo Stato ma anche i trasferimenti di natura non perequativa, in particolare da parte delle Regioni. Le funzioni fondamentali (individuate nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica) assegnate dallo Stato anche su materie di competenza regionale, potrebbero essere finanziate mediante i tributi attribuiti, le compartecipazioni a tributi erariali ed il

fondo perequativo. Nelle medesime modalità di finanziamento rientrano anche le funzioni conferite dallo Stato e non incluse tra quelle fondamentali. Le funzioni conferite dalle Regioni, qualora non siano comprese tra quelle fondamentali, sono finanziate, invece, mediante compartecipazioni a tributi regionali o mediante trasferimenti.

L'inclusione dei trasferimenti erariali tra le fonti ammissibili di entrata delle Autonomie locali appare desiderabile anche nella prospettiva delle esigenze di coordinamento e di disciplina fiscale del sistema Stato-Autonomie: è opportuno prevedere un gap limitato ma positivo tra fabbisogni di spesa ed entrate proprie da finanziarie mediante trasferimenti statali allo scopo di sostenere la leadership del governo centrale nelle relazioni tra livelli di governo. Vanno infine rafforzate le sedi di confronto tra Stato ed Autonomie. Se qualche passo avanti nell'ambito del processo legislativo è stato fatto con la recente approvazione alla Camera della riforma costituzionale che istituisce il Senato federale, rimane il problema del coordinamento delle politiche a livello degli esecutivi. In questo senso la Conferenza Stato-Regioni (e quella Stato-Regioni-Autonomie locali) vanno trasformate e inserite a pieno titolo nel processo di formazione della politica di bilancio.

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio l'assetto delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo ha conosciuto nel nostro paese profonde trasformazioni. Le riforme dell'ultimo decennio hanno in particolare assegnato alle Regioni nuove competenze, più ampi poteri autonomi di tassazione e previsto un sistema di trasferimenti perequativi meno vincolanti per il sistema delle Autonomie. La riforma del titolo V approvata nel 2001 ha infine offerto una cornice costituzionale per un'ulteriore fase di trasformazione in senso federale dello Stato italiano.

A partire dal 2002, tuttavia, questa intensa stagione di innovazioni istituzionali si è bruscamente interrotta. Le grandi questioni riguardanti il disegno delle relazioni tra livelli di governo sono rimaste al palo, pesantemente condizionate dalle combinato delle esigenze di disciplina fiscale imposte degli impegni europei e delle promesse elettorali di moderazione tributaria. Il vero motivo dominante delle vicende del federalismo

fiscale degli ultimi anni è stato dunque il controllo della dinamica delle finanze locali. L'enfasi sulle esigenze di disciplina fiscale ha spinto il governo da un lato a spostare progressivamente l'oggetto del controllo macrofinanziario dalla verifica dei saldi finanziari al monitoraggio diretto della dinamica della spesa, e dall'altro a procedere al parziale smantellamento degli spazi di autonomia dal lato delle entrate conquistati dai governi subnazionali negli scorsi anni (sospensione delle addizionali).

Sullo sfondo, il dibattito sulla riforma del federalismo fiscale a livello costituzionale si è trascinato fino ad oggi in un sostanziale nulla di fatto, in cui l'inerzia del governo nell'attuazione di una riforma costituzionale in cui non crede (quella del Titolo V ereditata dalla precedente legislatura) si è sposata con le visioni contrastanti tra le varie componenti della maggioranza di governo (la *devolution* di Bossi vs. la tutela dell'interesse nazionale di Alleanza nazionale).

Come dare dunque attuazione ai principi del federalismo fiscale contenuti nella riforma costituzionale superando l'attuale stato di asfissia finanziaria e di paralisi decisionale che ne blocca la realizzazione? Qualche tentativo di risposta a questo interrogativo è offerto da questo contributo che sintetizza il lavoro sviluppato da un gruppo di esperti di scienza delle finanze da tempo impegnati su queste tematiche. Data la loro formazione, gli autori di questo lavoro hanno affrontato il tema dell'attuazione del federalismo fiscale a partire dalla nuova Costituzione nella prospettiva che è loro propria, quella degli economisti. Inoltre, hanno interpretato l'incarico loro affidato in modo assai libero: sono partiti dal testo costituzionale vigente (Titolo V) per tentare di ricavarne un sistema di federalismo fiscale coerente ed effettivamente implementabile. Tuttavia, nel corso di questa analisi, sono emerse valutazioni critiche non irrilevanti dell'attuale Costituzione tali da suggerirne per alcune parti una radicale revisione.

Il contributo è organizzato in cinque distinte sezioni che toccano gli aspetti più rilevanti del disegno del federalismo fiscale nel nostro paese:

- la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni;
- il finanziamento delle Autonomie locali mediante tributi propri e partecipazioni;
- il sistema perequativo delle Regioni;
- le relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali;
- il coordinamento finanziario Stato-Autonomie, la rappresentanza delle Autonomie e i problemi di disciplina fiscale.

2. La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni

2.1 *Premessa*

Analizzare con attenzione la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Autonomie locali costituisce uno dei passaggi obbligati nella valutazione del riformato Titolo V della Costituzione. Le modifiche costituzionali approvate in via definitiva con referendum popolare nell'ottobre 2001 innovano in maniera molto radicale (art. 117) la distribuzione delle potestà normative tra diversi livelli di governo. E' sufficiente ricordare che rispetto alla "vecchia" Costituzione il Titolo V introduce il principio dell'esclusività legislativa regionale relativamente a un numero assai ampio di materie (definibili in modo "residuale") e che, più in generale, il "pendolo" dei poteri normativi tende decisamente a spostarsi verso i livelli decentrati di governo. Se si considera che anche la collocazione delle funzioni amministrative (art. 118) si orienta in modo chiaro verso le Autonomie locali, in coerenza con il processo di decentramento della seconda metà dello scorso decennio, si comprende bene quanto la nuova divisione di competenze legislative potrebbe pesare nello spostare in modo permanente dallo Stato alle Autonomie locali anche i poteri di discrezionalità in materia di spesa; un quadro in cui la dimensione finanziaria del passaggio di risorse dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali potrebbe assumere dimensioni fin troppo consistenti.

La sostanziale, mancata attuazione del Titolo V cui si è assistito negli ultimi tre anni ha inevitabilmente creato le premesse per l'esplosione di una forte conflittualità tra Stato e Autonomie locali proprio sui confini delle responsabilità legislative. E in tale contesto si sono aggiunte, fino a giungere agli emendamenti all'art. 117 approvati recentemente in prima lettura dalla Camera, le nuove modifiche al disegno di attribuzione delle materie, modiche complessivamente di taglio centralistico, ma non capaci di stravolgere il Titolo V vigente.

La lettura dell'attuale testo costituzionale suscita una serie di perplessità sulla ripartizione delle potestà legislative prevista dal Titolo V e tali riserve sono sostanzialmente confermate dalle recenti modifiche parlamentari. In particolare, appare auspicabile una più ragionevole distribuzione di poteri normativi nella quale il ruolo di garanzia e di coordinamento dello Stato non "evapori" in materie molto rilevanti – in linea di principio attribuibili alla sfera dell'esclusività regionale – quali le politiche industriali o dell'occupazione o l'assistenza sociale. Una distribuzione, oltretutto, che sia consapevole del parallelo processo di attribuzione di competenze normative a livello dell'Unione Europea dal quale il ruolo dello Stato centrale nei confronti delle Autonomie locali può uscire nel complesso rafforzato. In sintesi, il federalismo che qui sosteniamo non prevede incrinature pesanti dei principi di solidarietà tra aree diverse (e di conseguenza, almeno in parte, tra individui diversi) e non immagina frammentazioni

normative tra Regioni diverse tali da alterare in modo gravoso la piena libertà di circolazione delle persone e dei capitali e la libertà di localizzazione delle imprese.

Ciò che sosteniamo è un federalismo nel quale la ripartizione dei compiti tra diversi livelli di governo sia chiara per normali motivi di rendicontabilità e al fine di ridurre al minimo il rischio di sovrapposizioni e pesanti duplicazioni amministrative e nel quale (considerando la situazione italiana di paese ad elevato debito pubblico) un ordinato assetto istituzionale nella gestione dei conti pubblici possa essere costruito con la necessaria linearità e chiarezza nei rapporti tra Stato e Autonomie Locali. E' anche un federalismo che – sulla base di un disegno iniziale inevitabilmente di tipo *top down* – debba avere concrete probabilità di essere realizzato senza vuoti normativi, costose incertezze (si pensi al contenzioso Stato-Regioni sul provvedimento di condono edilizio e sulla “legge obiettivo” sulle grandi opere pubbliche), cadute di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici.

2.2 *I criteri di ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo: una sintesi*

La letteratura economica può offrire qualche suggerimento per affrontare il problema della ripartizione di responsabilità decisionali (sul piano della scrittura delle norme) tra diversi livelli di governo. In particolare, il livello *nazionale* (o *centrale*) appare preferibile:

- nella regolazione della funzione di *stabilizzazione* economica, cioè, essenzialmente, nel governo del ciclo economico tramite la politica monetaria e quella fiscale;
- nella regolazione dei beni pubblici di carattere *nazionale*. Si tratta cioè di quei beni che toccano in qualche modo l'intera collettività di una nazione, vuoi perché concorrono a definire in modo chiaro il profilo stesso di una nazione (quindi, moneta, politica estera, difesa e sicurezza, controlli alle frontiere, dogane, ma anche le grandi regole dell'unità giuridica di un paese: giurisdizione, norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa), vuoi perché tendenzialmente e intrinsecamente caratterizzati dalla capacità di aumentare il benessere di tutti i cittadini (attività di ricerca scientifica e tecnologica, reti di Comunicazione e infrastrutture nazionali e inter-regionali, ecc.); un contesto nel quale sembrano rientrare a pieno titolo le regole afferenti i mercati finanziari i quali paiono tollerare ben poco barriere, derivanti dalla frammentazione normativa, alla libera circolazione dei capitali e dei risparmi;
- nella regolazione dei beni pubblici contrassegnati dalla presenza di *esternalità* che ne sconsigliano l'attribuzione – sempre per ciò che riguarda la scrittura delle regole – al solo livello locale di governo (ambiente, immigrazione, ecc.);

- nella regolazione dei beni pubblici in linea di principio caratterizzati dalla presenza di visibili *economie di scala* nella loro produzione e erogazione (anche qui ricerca scientifica e tecnologica, produzione e distribuzione di energia elettrica, ecc.).

Considerazioni meno immediate e univoche emergono dalla teoria economica in tema di redistribuzione del reddito. Una prima, rilevante azione di redistribuzione del reddito (in prima battuta tra persone, indirettamente tra aree differenti) può essere attuata utilizzando la leva della progressività del sistema tributario. Se tale è la scelta, il livello nazionale di definizione delle regole è largamente preferibile a quello locale, meno capace di perequare efficacemente le differenze di reddito.

L'ampia area delle politiche sociali – che comprende benefici di carattere monetario (a vario titolo: dalla previdenza ai sussidi di disoccupazione ai redditi di cittadinanza), erogazione di servizi sociali mirati in modo particolare alle classi meno abbienti, norme dirette a tutelare le condizioni sociali di particolari categorie di persone – può prestarsi a valutazioni diverse. Da una parte, considerazioni di efficienza inducono a valutare con molta prudenza, se non proprio a sconsigliare, il livello locale di governo nella *definizione* dei benefici di tipo monetario. Anche allo scopo di evitare indesiderati movimenti di persone da una giurisdizione all'altra (motivati da migliori “offerte di welfare” in una particolare area rispetto alle altre), l'attribuzione normativa di tali competenze sembra ritagliarsi meglio sul livello nazionale. Dall'altra parte, proprio nel caso di tali politiche, l'opportunità di portare in primo piano le specificità delle situazioni e delle preferenze locali nel disegno delle *policies* va tenuta ben presente e suggerisce un assetto di tipo “condiviso” tra Stato e governi locali (lo Stato detta principi e grandi regole all'interno delle quali si possono muovere le legislazioni regionali).

Rispetto a grandi aree di intervento pubblico le valutazioni che è possibile ricavare dalla teoria economica non sono chiare e univoche. Il caso forse meno complesso è quello della tutela della salute, per la quale molte delle osservazioni proposte a proposito delle politiche assistenziali possono essere riprese. In particolare, se una collettività nazionale ritiene nel suo insieme che il valore della tutela della salute debba essere perseguito dal “pubblico” (anche nel caso di contemporanea presenza di un forte settore privato sanitario) e che, inevitabilmente, tale perseguimento rientri nella più generale azione di redistribuzione del reddito, la determinazione delle tipologie di assistenza da garantire (*livelli minimi* compresi) e le regole di accesso al sistema sanitario sembrerebbero meglio garantite dal livello nazionale. Come nel caso di una parte delle politiche assistenziali, pertanto, una condivisione della materia sanità nel senso visto sopra appare una soluzione equilibrata.

Più complesso il caso dell'istruzione, nella quale il ruolo delle preferenze espresse dalle cittadinanze locali in riferimento all'offerta scolastica sembra maggiormente giustificato rispetto al caso della sanità. Anche la standardizzazione del servizio appare minore di quella esistente (se non altro per ragioni afferenti al differente peso delle tecnologie nei due settori) in materia di tutela della salute, lasciando quindi maggiore spazio alle soluzioni locali e alla sperimentazione. Eppure, anche nel caso dell'istruzione è difficile non giungere alla conclusione che al livello nazionale di governo va assegnato un ruolo primario nella definizione delle regole.

In generale, quindi, è difficile immaginare nel contesto di un'entità statale che mantiene caratteri di unitarietà la presenza di materie a esclusiva competenza legislativa regionale o locale. Non esiste forse caso in cui – anche alla luce delle argomentazioni viste sopra – si possa concepire una materia rispetto alla quale lo Stato centrale abdichi a un pur minimo ruolo di indirizzo o di definizione delle grandi regole.

2.3 *Il Titolo V vigente*

A partire da queste indicazioni generali, è ora possibile procedere ad un'analisi dettagliata di quanto prevede il testo costituzionale circa la ripartizione delle competenze legislative.

In un quadro nel quale l'art. 117 del Titolo V individua in dettaglio le materie di esclusività statale e quelle "concorrenti" Stato-Regioni, la prima considerazione riguarda l'introduzione nel Titolo V del principio dell'*esclusività* in relazione a numerose competenze legislative regionali. Pur nella vaghezza che inevitabilmente accompagna il principio di "residualità", è possibile individuare una serie di aree che ricadono nella sfera legislativa regionale: sviluppo locale (commercio, industria, artigianato, turismo, politiche di incentivazione), assistenza sociale, agricoltura, edilizia e urbanistica, istruzione e formazione professionale e l'elenco potrebbe ancora estendersi.

Con rare eccezioni (le materie più direttamente e sicuramente afferenti l'ambito regionale, ad esempio, le reti regionali di trasporto), si tratta di settori rispetto ai quali una esclusività *legislativa* regionale assoluta appare fuori luogo, anche in un contesto federale. Su materie quali l'assistenza sociale o il commercio o le politiche di incentivazione una cornice di carattere unitario appare giustificata e perfino necessaria al fine di garantire almeno una base di diritti di accesso e di equità nei trattamenti, di impedire sia eccessive frammentazioni nelle regole che governano la localizzazione delle imprese, le agevolazioni e le incentivazioni, sia inutili e costose distorsioni nei processi di destinazione dei risparmi e di allocazione del capitale.

E vero che anche nel Titolo V sono presenti elementi che tendono a mitigare la radicalità del principio dell'esclusività legislativa regionale: innanzitutto, l'ordinamento civile comune a tutto il paese, che vieterebbe, ad esempio, l'emergere di differenti status giuridici per le imprese commerciali o artigiane, o, altrettanto importante, l'ordinamento penale, la giurisdizione e le norme processuali; in secondo luogo, il ruolo di una serie di materie di carattere trasversale controllate direttamente dallo Stato quali la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sull'intero territorio nazionale relativi a un'ampia gamma di diritti civili e sociali, la perequazione delle risorse finanziarie, la tutela della concorrenza, ormai anche la tutela dell'ambiente. In terzo luogo, lo stesso Titolo V (comma 2, art. 120) fa riferimento alla "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" del paese quale motivo sottostante l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato nei confronti di Regioni, Province e Comuni.

A ciò si aggiunga che la Corte costituzionale – in occasione oramai di numerose sentenze – assegna alle competenze esclusive regionali un carattere nient'affatto estremo ma, anzi, di carattere "cooperativo" nel disegno dei rapporti Stato-Regioni. Secondo la Corte, in sintesi, non esisterebbero vere e proprie materie esclusive regionali tali da prescindere completamente da un ampio contesto di norme stabilite dallo Stato afferenti, come si è appena visto, la trasversalità di alcune competenze e l'universalità dell'ordinamento civile e penale.

Nondimeno, al fine di evitare inutili complicazioni e rischi di conflittualità tra Stato e Regioni, assai più saggia sarebbe apparsa l'*esplicita* inclusione delle materie al momento di apparente potestà legislativa esclusiva regionale tra quelle concorrenti. La sostanza non cambierebbe rispetto a quanto è emerso gradualmente in questi ultimi tre anni (lo Stato manterrebbe cioè in quasi tutte le circostanze il diritto a definire le normative di carattere generale), evitando al contempo ambiguità e conflitti istituzionali. Si trattava, dopotutto, di allargare a un insieme assai più ampio di competenze il modello della vecchia Costituzione del 1948 basato sul primato della legislazione statale e sulla presenza di un buon numero di importanti competenze concorrenti. Il Titolo V della Costituzione del 1948 definiva in modo preciso una lista di materie concorrenti (tra le quali "polizia locale urbana e rurale", "assistenza sanitaria ed ospedaliera", "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica", "urbanistica" "turismo e industria alberghiera", "agricoltura e foreste") e affidava in modo residuale le altre materie all'esclusività legislativa statale.

La seconda osservazione riguarda le competenze concorrenti così come definite dal comma 3 dell'art. 117 del Titolo V. Numerose e forti sono le perplessità. Anche sulla base di quanto suggerito dalla letteratura economica, sembrerebbe opportuno ricollocare alcune delle attuali materie concorrenti nel contesto dell'esclusività statale. In

particolare qui si pensa a: tutela e sicurezza del lavoro; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, Enti locali di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Le motivazioni per il ritorno di queste competenze legislative all'esclusività statale sono naturalmente diverse a seconda delle materie. In alcuni casi (tutela e sicurezza del lavoro; professioni; alimentazione; ordinamento della comunicazione) non si comprende il senso della presenza di normative secondarie regionali. Ha un qualche significato, ad esempio, prevedere che la disciplina sulle professioni sia differente da Regione a Regione? Quali particolari preferenze locali vanno intercettate in questo ambito per giustificare una specifica legislazione regionale?

In altri casi (grandi infrastrutture; produzione, trasporto e distribuzione *nazionale* di energia), l'abbaglio del legislatore costituzionale è fin troppo evidente. Ciò non significa che nei momenti di decisione della costruzione di un'infrastruttura che coinvolge diverse entità territoriali, queste ultime vadano escluse dal processo di scelta; anzi, tali decisioni andrebbero, laddove possibile, concordate e condivise. Si sostiene, più semplicemente, che le *regole* riguardanti la costruzione di grandi opere pubbliche (appalti, procedure varie, ecc.) o disciplinanti la produzione di energia elettrica debbano valere senza eccezioni sull'intero territorio nazionale.

Vi è poi un altro insieme di materie, per lo più di carattere finanziario (previdenza complementare e integrativa, casse di risparmio, ecc.) nelle quali la presenza di normative secondarie regionali creerebbe una frammentazione inutile e costosa su mercati che per loro natura non amano barriere di alcun tipo alla libera circolazione del risparmio; per non parlare degli ostacoli che il confronto con, in linea di principio, una ventina di differenti regolamentazioni (seppure sul piano della legislazione secondaria) creerebbe per le autorità di controllo e di vigilanza.

Più delicato e complesso è il caso di due materie concorrenti quali l'istruzione e la sanità. Nel primo caso, il Titolo V oltre a includere la materia "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" tra le concorrenti, prevede anche la determinazione delle "norme generali sull'istruzione" tra le esclusive statali rafforzando quindi il ruolo della legislazione fondamentale in capo, appunto, allo Stato. Nondimeno, in maniera non dissimile da quanto già successo a proposito della sanità, la legislazione secondaria affidata alle Regioni si trascina – come è quasi inevitabile che accada – l'esercizio della funzione amministrativa a livello regionale, comportando – è già stato

sancito dalla Corte costituzionale – la gestione delle ingenti risorse finanziarie legate all’istruzione sempre a livello regionale. Nel caso della sanità, il Titolo V sancisce quanto già di fatto realizzato sotto la Costituzione del 1948 e cioè lo spostamento della competenza a livello regionale, con un’autonomia decisionale crescente delle Regioni (e delle Asl) nel disegnare la struttura dei sistemi regionali sanitari.

2.4 I nuovi emendamenti all’art. 117

Gli emendamenti all’art. 117 di recente approvazione alla Camera vanno, nell’insieme, nella direzione di una ricentralizzazione delle competenze. Tra le esclusive statali vengono inserite:

- la promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale;
- la tutela delle organizzazioni Comuni di mercato;
- le norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari;
- la sicurezza del lavoro;
- le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza;
- l’ordinamento delle professioni intellettuali;
- l’ordinamento sportivo nazionale;
- la produzione strategica, trasporto e distribuzioni nazionali dell’energia.

E’ evidente sia l’introduzione ex-novo di alcune competenze (promozione internazionale del sistema economico, ad esempio) sia il passaggio da concorrenti a esclusive statali di numerose materie per le quali, come sopra discusso, aveva poco senso l’assegnazione alla competenza regionale (grandi reti strategiche di trasporto e produzione, trasporto e distribuzione nazionali di energia, in particolare). Peraltro, rimangono tra le concorrenti competenze quali la ricerca scientifica e tecnologica o gli istituti di credito a carattere regionale (seppure in una nuova formulazione) che, si ripete, non appare giustificato mantenere con lo status di concorrenti.

Per quanto riguarda, in particolare, le tre materie che l’originario ddl “Bossi” sulla *devolution* avrebbe dovuto trasformare in esclusive regionali (sanità, istruzione, polizia locale), va invece rilevato che:

- la sanità viene ulteriormente centralizzata sul piano delle decisioni legislative promuovendo le “norme generali sulla tutela della salute” a esclusiva statale; viene resa esclusiva regionale l’“assistenza e organizzazione sanitaria” che, nei fatti, già lo è in buona parte da tempo;
- l’istruzione mantiene il carattere di esclusiva statale del Titolo V vigente in tema di norme generali, mentre diventano esclusive regionali l’“organizzazione scolastica, [la] gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle

istituzioni scolastiche” e la “definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione”; francamente non sembra una grande innovazione rispetto al Titolo V vigente e alla situazione corrente dove già sensibili margini di autonomia sul piano strettamente organizzativo sono riservati ai livelli decentrati;

- la polizia locale diventa esclusiva regionale nell’accezione assai più blanda di “polizia amministrativa locale”; è divertente notare come il Titolo V vigente già prevedesse esattamente proprio questa dizione e l’affidamento esclusivo alle Regioni.

2.5 Conclusioni

Abbiamo presentato alcune ragioni per le quali appare auspicabile un riesame della ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni prevista dal Titolo V, anche rispetto alla nuova versione dell’art. 117 della Costituzione di recente approvata dalla Camera. Si è in particolare sottolineata l’opportunità che: 1) le materie oggi di carattere esclusivo regionale – con limitate eccezioni - vengano ricondotte nella sfera delle concorrenti e che 2) alcune delle competenze al momento inserite nell’area delle concorrenti convergano verso l’insieme delle esclusive statali.

Il ridimensionamento delle materie a carattere esclusivo regionale e il conseguente allargamento dell’area delle concorrenti, del resto, sarebbe pienamente coerente con la linea interpretativa dell’art. 117 a più riprese assunta dalla Corte Costituzionale, linea che, come si è visto, tende a sottolineare maggiormente gli aspetti cooperativi interistituzionali – anche in campo legislativo – rispetto a letture del Titolo V tese a separare in modo netto le responsabilità normative statali da quelle regionali.

Nell’ipotesi qui adottata, proprio in considerazione del restringimento dell’area delle competenze esclusive regionali e del relativo ampliamento di quelle concorrenti, si potrebbe perfino pensare ad una nuova formulazione dell’art. 117 nella quale verrebbero esplicitate le materie di competenza esclusiva statale e quelle di competenza esclusiva regionale, mentre l’ampia area delle materie concorrenti potrebbe essere definita in modo residuale.

Oltretutto, come accennato all’inizio della sezione, il progressivo processo di sovranazionalizzazione delle politiche pubbliche a livello di Unione europea assegna allo Stato centrale compiti inediti. Si delinea, infatti, un ruolo dello Stato, di filtro delle decisioni Comunitarie che finiscono per interessare le Regioni (e quindi di coordinamento della diffusione della legislazione dell’Unione), ma anche, in direzione contraria, di sintesi e rappresentanza di una posizione unitaria delle Regioni nella fase ascendente di definizione delle politiche Comunitarie. Appare pertanto plausibile che

anche in materie apparentemente distanti dalla sfera di competenze dello Stato secondo il disegno del Titolo V (quali ad esempio l'agricoltura), una funzione di indirizzo e di coordinamento statale (una sorta di ruolo intermedio tra Unione Europea e Regioni) si riveli giustificata e utile per le stesse Regioni.

3. Il finanziamento delle Autonomie locali mediante tributi propri e partecipazioni

3.1 Premessa

Una volta fissata la ripartizione delle competenze pubbliche tra i diversi livelli di governo si pone il problema di come finanziare l'intervento di Regioni, Province e Comuni. La dimensione delle responsabilità di spesa attribuite alle Autonomie locali suggerisce di riconoscere loro un mix di risorse derivanti da una molteplicità di fonti differenti (ampliando in questo senso, come vedremo, la previsione della Costituzione all'art. 119): tributi propri, tributi attribuiti dallo Stato, partecipazioni su tributi erariali, trasferimenti perequativi e trasferimenti verticali. Mentre le prime tre fonti di finanziamento verranno discusse in questa sezione, i trasferimenti perequativi (con particolare riferimento al sistema delle Regioni) e i trasferimenti verticali di natura non-perequativa saranno trattati rispettivamente nelle sezioni 4 e 6.

3.2 Principi fondamentali

In linea di principio siamo favorevoli all'autonomia tributaria dei livelli di governo decentrati. Essa è ovvio strumento per adeguare l'attività dell'operatore pubblico alle diverse preferenze locali. Riteniamo, inoltre, che la potestà di levar tributi assicurata ai livelli di governo sub-nazionali sia un aspetto essenziale di un assetto federale dello Stato, che opera come vincolo ordinario del mercato politico e che induce rigore nelle scelte pubbliche. In condizioni normali di gestione della finanza pubblica, un sistema fortemente decentrato nella spesa, ma non nelle entrate, sarebbe soggetto a maggior lassismo che non un sistema ugualmente decentrato nella spesa ma anche, e in misura significativa, nell'entrata.

Il federalismo comporta di accettare un certo grado di diversità, ma in vista di una competizione virtuosa (orizzontale) tra Regioni, Comuni e altri Enti locali. Se questo processo deve comprendere, come riteniamo, anche l'autonomia fiscale forse meglio riflettere su che tipo di competizione vogliamo stimolare. Per esempio, se le imposte locali sono soltanto su redditi personali e consumi si mira a una competizione sulle

condizioni di vita dei residenti, se le imposte locali sono sulla produzione forse più conseguente pensare a una competizione su competitività dei sistemi regionali.

La scelta dei tributi locali è connessa ai due ricordati principi del rispetto delle differenziate preferenze locali e della responsabilità. Per attrezzare la finanza decentrata sono da preferire i tributi maggiormente rispondenti al criterio del beneficio e quelli con il maggior numero possibile di contribuenti coinvolti.

Proposte e interventi sul sistema di finanziamento dei governi sub-centrali non possono non tenere conto di quanto è stato realizzato nel corso degli anni '90. Se, come è abitudine, si misura l'autonomia finanziaria dal lato delle entrate in termini di incidenza delle entrate tributarie proprie sul totale delle entrate correnti, i progressi compiuti sono assai rilevanti. In particolare l'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario, che era praticamente inesistente all'inizio del decennio (2,3% nel 1990), nel 2001 raggiungeva il livello più che ragguardevole – anche in relazione ai confronti internazionali – del 47%. Circa il 73% delle entrate tributarie regionali nello stesso anno era dovuta all'Irap. Già questo dato indica quale impoverimento subirebbe il federalismo fiscale dall'abolizione di questo tributo o dalla sua trasformazione in un tributo statale. Discorso analogo vale per l'Ici, che rappresenta il 68% del gettito tributario dei Comuni e oltre il 23% delle loro entrate correnti.

Sul lato degli strumenti tributari, l'articolo 119 della Costituzione riformata nel 2001 prevede per il finanziamento ordinario delle Regioni e degli Enti locali un sistema basato su a) compartecipazioni a tributi erariali, e b) tributi propri. Per le compartecipazioni il testo costituzionale prevede l'ancoraggio geografico. Tuttavia non sempre la territorialità fiscale, i luoghi nei quali sono operati o conteggiati i pagamenti, corrisponde alla territorialità dell'attività economica che dà luogo al presupposto e al debito d'imposta e che fornisce il relativo gettito. Va da sé che, nei limiti del possibile, sono da privilegiare le compartecipazioni nelle quali i due tipi di territorialità coincidono. All'opposto, almeno nel caso importante dell'Irpef, tra i due criteri, quello fiscale – residenza del contribuente – è il più adatto (oltre che l'unico possibile) per una corretta ripartizione della compartecipazione (assistita o meno da un'addizionale facoltativa).

Quanto ai tributi propri, la Corte costituzionale ha interpretato la potestà delle Regioni di istituire tributi propri nel senso che si deve trattare di tributi istituiti dall'ente territoriale nei limiti consentiti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (materia concorrente). Da ciò derivano due conseguenze fondamentali. La prima è che è necessario che il legislatore nazionale giunga quanto prima ad elaborare una legge di coordinamento per stabilire cosa potrà essere tributo proprio regionale. Su questo punto, infatti, la Corte costituzionale è stata esplicita

ritenendo che l'intervento del legislatore statale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali (sentenza 37/2004). In attesa della legge di coordinamento, la dottrina di riferimento (Gallo) trae dalle caratteristiche strutturali dell'ordinamento l'indicazione dei seguenti criteri:

- razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso. Ne deriva in particolare il divieto della duplicazione dell'imposizione sulle medesime basi imponibili. Forse, dallo stesso criterio, si può trarre il divieto di prelievi locali che contraddicano politiche nazionali e europeo specificamente in campo ambientale e del mercato del lavoro, ma anche della distribuzione dei redditi;
- omogeneità relativa dei tributi istituiti da diverse Regioni;
- semplificazione;
- limitazione di pratiche e programmi tributari che possano generare una competizione fiscale distruttiva;
- divieto di dazi e altri strumenti che possano limitare la libera circolazione delle merci e dei fattori.

La seconda conseguenza è che, data la presa di posizione della Corte costituzionale sulla natura dei tributi propri, non sembra esservi spazio nell'attuale testo costituzionale, se non in via transitoria, per tutti i tributi regionali e locali vigenti (IRAP, ICI, addizionali, ecc), i quali si configurano in realtà come *tributi dello Stato (in quanto istituiti con legge statale) attribuiti alle Autonomie locali*. A questa mancanza si deve trovare soluzione prevedendo una modifica all'art. 119 che inserisca esplicitamente tra le fonti di finanziamento delle Autonomie locali anche i tributi statali attribuiti. E ciò è tanto più necessario tenendo conto che nella distinzione tra tributi istituiti dallo Stato e attribuiti alle Autonomie locali e tributi regionali (ed eventualmente locali) frutto della potestà legislativa regionale è inevitabile che i primi mantengano, per ragioni economiche e di razionalità nel disegno del sistema tributario nazionale, un peso nettamente superiore rispetto ai secondi.

Sulla base degli elementi sopra discussi si dovrà elaborare uno schema di finanziamento autonomo che – mediante tributi autonomi attribuiti e partecipazioni ai tributi erariali – assicuri l'autosufficienza della Regione meglio dotata (circa gli Enti locali si rimanda alla discussione al sezione 5), in modo da evitare (almeno) per questa il ricorso al finanziamento derivato e perequativo (a meno del mantenimento di un qualche livello di trasferimenti verticali di natura non perequativa secondo quanto discusso al sezione 6).

Infatti, pur volendoci muovere verso l'autonomia più ampia, e pur reputando le compartecipazioni assai diverse dall'autonomia tributaria e alquanto simili nella sostanza al finanziamento derivato, bisogna considerare in partenza che anche per la Regione meglio dotata l'autosufficienza non è possibile, se non affiancando a tributi propri (statali e attribuiti) quote significative di compartecipazioni a tributi erariali. In particolare, ai tributi propri si richiede la caratteristica minima della possibilità di variazione locale dell'aliquota. Nel corso degli anni '90 la ricerca di tributi autonomi da affidare alle Autonomie locali è stata risolta con l'istituzione dell'Ici e dell'Irap, nonché delle addizionali Irpef. A questi strumenti non si intende rinunciare, ma non solo per la sostanziale impossibilità di rimpiazzare altrimenti i relativi gettiti, ma anche perché l'esperienza fin qui maturata, pur non priva di aspetti delicati, non è da reputarsi negativa.

3.3 *L'Iva regionale*

Tramontata anche in sede governativa l'ipotesi di utilizzare per il finanziamento autonomo regionale l'Ires, oggi si suggerisce di rafforzare nell'ambito del sistema tributario delle Autonomie il ruolo delle imposte indirette sui consumi, e dell'Iva in particolare. Non abbiamo una posizione di fondo avversa a questa ipotesi, sebbene il panorama internazionale non sia del tutto incoraggiante in questo senso. Soltanto Brasile e Canada operano con forme di Iva regionale o provinciale, mentre negli Stati Uniti è ampio il ricorso alla tassazione locale dei consumi, ma attraverso lo strumento delle accise monofase.

L'Iva è stata studiata avendo in mente la tutela della mobilità delle merci. Se si aggiunge la possibilità di mutare le aliquote sull'ultimo stadio, entra in gioco la mobilità anche dei consumatori. Ciò comporta di esaminare gli aspetti di *cross border shopping*, cioè la possibilità che l'acquisto di un bene di consumo da parte di un consumatore finale possa svolgersi in una giurisdizione locale diversa da quella in cui l'atto di consumo vero e proprio si realizza. L'Iva, che nel caso di acquisti da parte di un consumatore finale è applicata secondo il principio d'origine, dovrebbe essere armonizzata nell'aliquota per evitare gli effetti distorsivi collegati al *cross border shopping*. Il fatto che nel regime Iva attualmente vigente nei paesi comunitari le aliquote nazionali siano diversificate, pur essendo l'armonizzazione da sempre auspicata, rispecchia forse la convinzione che il rischio di *cross border shopping* sia relativamente limitato tra nazioni. Tuttavia, può darsi che passando dalla dimensione internazionale a quella interna di un singolo paese, il problema del *cross border shopping* si aggravi.

Inoltre, a livello europeo esiste un non trascurabile *cross border shopping* dovuto alle differenti accise.

Tra le possibili ipotesi di Iva regionale, apparentemente la meno difficile da applicare dovrebbe essere quella rispondente al criterio *Vivat*: a) Iva nazionale interrotta alla fase precedente la distribuzione al minuto; b) Iva regionale, con possibilità di differenziare le aliquote, sul commercio al minuto. I soggetti registrati come contribuenti Iva pagano solo l'Iva nazionale, gli altri anche l'Iva locale. In un certo modo questo meccanismo unisce all'Iva una monofase al consumo. La *Vivat* impone inoltre agli operatori un fardello amministrativo supplementare, la distinzione tra clienti partita Iva e consumatori finali, che in sé non migliorerebbe il grado di competitività del sistema.

L'ipotesi *Vivat* assumerebbe invece maggiore plausibilità se venisse studiata come soluzione europea, e non soltanto italiana. In questo caso sarebbe necessario armonizzare le aliquote nazionali, in modo da avere un'Iva europea accanto ad un'Iva regionale (o dei Länder). Di fatto, l'inserimento di un'Iva regionale italiana (come di ogni altro singolo paese) nel contesto europeo si presenta altamente aleatoria, se non in tempi molto lunghi. Non riteniamo pertanto realistico puntare su questa soluzione per i prossimi anni.

3.4 *La tassazione sui consumi: energia, ambiente, tabacchi*

Nel finanziamento delle Regioni, un ancoraggio consistente ai consumi locali può tuttavia essere garantito forzando l'attuale normativa in materia di tassazione energetica e ambientale, nonché sul consumo di tabacchi.

Benzina. Le Regioni a Statuto ordinario partecipano all'imposta di fabbricazione degli oli minerali in misura pari a 12,9 centesimi di euro al litro. La ripartizione della partecipazione è effettuata in relazione ai quantitativi venduti dagli impianti di distribuzione del carburante presenti nelle diverse Regioni. L'introito di ogni Regione è quindi collegato ai consumi locali, il che costituisce un elemento per consigliare anche un aumento della partecipazione. Inoltre, le Regioni possono applicare una sovraimposta (definita "imposta regionale sulla benzina per autotrazione") fino ad un massimo di 2,582 centesimi di euro al litro sulla benzina, ma non anche sul gasolio. Di questa facoltà fino ad oggi si è avvalsa soltanto la Regione Campania (per l'intero importo consentito). La limitazione merceologica può essere rimossa, estendendo il tributo oltre la benzina, mentre il limite quantitativo (attorno ai 2 punti percentuali del prezzo complessivo della benzina) difficilmente potrà essere significativamente ampliato, per non incorrere nei problemi di *cross border shopping*, che nel caso dei carburanti possono essere rilevanti.

Gas metano. E' prevista un'addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano, attivabile da ciascuna Regione a Statuto ordinario entro un minimo di 5 centesimi di euro e un massimo di 30 centesimi. Teoricamente si può pensare alla trasformazione dell'intera accisa erariale, o di una parte consistente di questa, in un tributo regionale. Si potrebbe anche estendere la parte di autonomia tributaria, riguardante l'aliquota da applicare, in quanto – a differenza dell'addizionale sulla benzina – non dovrebbero emergere rischi gravi di *cross border shopping*. A differenza del consumo di benzina (o altri carburanti per autotrazione) il consumo di gas metano è territorialmente sperequato: una rilevante accisa regionale rappresenterebbe un introito significativo soltanto per le Regioni settentrionali. Va richiamato che già oggi i Comuni possono chiedere alle società distributrici di gas metano di applicare un contributo sociale pari al massimo all'1% della tariffa di distribuzione per finanziare interventi a favore di utenti economicamente disagiati, anziani e disabili.

Tassa sulle discariche. La produzione pro-capite di rifiuti solidi urbani continua a crescere, anche dopo l'avvio dei meccanismi (raccolta differenziata e altro) previsti dal decreto Ronchi (22/1997). Lo smaltimento attraverso inceneritori con recupero di energia non arriva al 10%, mentre la discarica riguarda il 2/3 del trattamento. In questa situazione, sebbene in un'ottica di *second best* di politica ambientale, può essere auspicabile un forte aumento della tassa regionale sulle discariche, da traslare sulle famiglie attraverso la tariffa, la quale sostituisce (o dovrebbe sostituire) la Tarsu. La tassa sulla discarica inoltre può colpire anche i *rifiuti solidi industriali* e viene ridotta ad 1/5 nell'incenerimento con recupero di energia. Attualmente il limite superiore è di circa 25 euro a tonnellata. Potrebbe essere portato (analogamente a quanto succede, per esempio, in Danimarca) a 50 euro. Inoltre, esiste attualmente l'obbligo di destinare almeno il 20% del gettito ad interventi di carattere ambientale. Il limite potrebbe rimanere, dato il forte fabbisogno pregresso di infrastrutture o di interventi di recupero ambientale, anche in caso di aumento consistente del gettito.

Per la parte riscossa sui rifiuti domestici la tassa sulle discariche può funzionare come un'accettabile *proxy* di un'imposta sui consumi regionali, con accentuazione a carico dei consumi alimentari (salvo le possibilità di elusione per le aree dotate di impianti di compostaggio), immune da problemi di *cross border shopping*, data la regola dell'autosufficienza provinciale dello smaltimento su cui si regge la politica dei rifiuti solidi italiana. Nei casi in cui lo smaltimento avviene in Regioni diverse da quelle di produzione dei rifiuti, la tassa sulle discariche funziona come un logico incentivo a dotarsi di idonei impianti di smaltimento.

Dato il meccanismo di formazione della tariffa per i servizi di igiene urbana, la tassa sulle discariche, correlata ai consumi regionali, può essere traslata sui consumi

domestici soltanto in parte. La tariffa mantiene infatti un parziale riferimento alla metratura degli edifici, mentre il conteggio della produzione di rifiuti imputabile a ciascun contribuente è di fatto soltanto indiretto. Questo meccanismo può forse attenuare la regressività del prelievo sui consumi e facilitare una maggiore discrezionalità d'aliquota, relativa alla tassa sulle discariche, da parte delle singole Regioni.

Imposta sul consumo dei tabacchi. E' un'entrata di una certa importanza (oltre 7 miliardi di euro) che ha il pregio di poter essere ripartita tra Regioni secondo livelli di consumo pro-capite abbastanza omogenei. Se ne auspica qui l'attribuzione anche totale del gettito a favore delle Regioni, mentre appare più arduo riconoscere alle Regioni spazi di variazione discrezionale delle aliquote.

3.5 *L'Irap e l'addizionale Ire*

Nel nostro progetto di intervento sulla fiscalità locale l'Irap rimane il principale strumento dell'entrata autonoma regionale.

L'impopolarità dell'Irap può essere spiegata dall'incorretta percezione che se n'è avuta: come addizionale dell'imposta sui profitti, come duplicazione dell'imposizione su salari e altri compensi del lavoro. Il primo equivoco è stato favorito dalla pratica contabile. Il secondo dovrebbe interessare anche altri tipi di imposizione, per esempio la stessa Iva, che invece non risulta essere contestata come un inasprimento del prelievo sul lavoro.

Vera o presunta che sia, l'impopolarità dell'Irap, vista specificamente come tributo locale, non ha gran fondamento nella recente letteratura internazionale. Al contrario, l'imposta locale sul *business* e, in particolare, l'imposta sul valore aggiunto alla produzione, secondo l'origine e il criterio del beneficio, sono oggetto di una certa rivalutazione.

Essenzialmente gli argomenti che sono riproposti a favore di un'imposta come l'Irap sono due. Entrambi hanno influito nell'ideazione e nell'istituzione del tributo italiano. Il primo riguarda la neutralità del prelievo. Ad una base ampia corrispondono gettiti ingenti anche applicando aliquote contenute con conseguente riduzione degli effetti distorsivi. Se si tratta di un tributo locale con facoltà d'aliquota, un piccolo inasprimento di questa può offrire un gettito aggiuntivo consistente, mantenendo contenuto il differenziale con le altre giurisdizioni.

Il secondo fondamentale punto a favore dell'Irap è quello che si usa a giustificazione della *local business taxation*. Il principio di partenza è che le attività produttive consumano servizi pubblici locali e che, conseguentemente, per un'efficiente allocazione delle risorse i prezzi dei beni immessi sul mercato devono riflettere anche questi costi di produzione. Per trasferire i costi pubblici nella contabilità privata non

esiste altro che lo strumento della tassazione. Questa evidentemente deve essere correlata con la spesa pubblica locale. E' il tradizionale criterio del beneficio.

Alle precedenti considerazioni si può aggiungere il tema della stabilità del gettito. Anche in un sistema fortemente decentrato, e quindi di responsabilità condivise nella conduzione della politica economica, vi sono motivi che consigliano di riservare ai governi sub-centrali fonti di finanziamento più stabili di quelle assegnate allo Stato centrale. Va ricordato in particolare che circa l'80% degli investimenti pubblici italiani è locale. Di conseguenza, esporre il finanziamento locale ad un'eccessiva variabilità potrebbe ostacolare il canale principale di creazione di infrastrutture nel paese.

L'Irap risponde alla logica della *minimum tax* che costituisce un accorgimento presente in altri collaudati ordinamenti federali. In particolare, 14 dei 26 Cantoni svizzeri applicano a titolo di *minimum tax* sulle società un prelievo commisurato al fatturato, alle proprietà immobiliari e al valore di libro degli investimenti quando il gettito così determinato è superiore all'importo della tassazione sul reddito societario. Riguardo inoltre al finanziamento dei Comuni tedeschi esiste una proposta di dotare la *Gewerbsteuer* di un prelievo minimo commisurato ai salari e al fatturato.

Per l'Irap prevediamo un alleggerimento sulla parte di base imponibile costituita dalla remunerazione del fattore lavoro (contributi). Il vuoto che questa modifica apporta alle casse delle Regioni può essere – secondo una prima e approssimativa stima – colmato in tempi brevi dalla sola devoluzione del gettito dell'imposta sui tabacchi. In seguito, operando sulle accise relative a gas e benzina, nonché sulla tassazione dei rifiuti solidi urbani, si potrà creare lo spazio per il finanziamento con strumenti tributari dell'incremento della spesa regionale conseguente all'attuazione del nuovo Titolo V.

Riguardo all'addizionale Ire, va rilevato che già oggi sommando la facoltà d'aliquota delle Regioni a quelle dei Comuni a livello sub-centrale si può determinare un incremento della tassazione decisa a livello nazionale pari all'1%. E' un livello già ritenuto sensibile rispetto alla progressività dell'imposta nel suo complesso. Non appare quindi opportuno spingersi più in là nel senso di un ulteriore ampliamento della possibilità di variazione autonoma dell'aliquota.

Un accenno finale va dedicato alla tassa regionale per il diritto allo studio universitario. Per la particolare importanza ai fini della mobilità sociale e nel finanziamento del capitale umano, l'attuale prelievo (100 euro) potrebbe essere aumentato e liberalizzato nella fruizione del gettito, attualmente circoscritta alle borse di studio.

3.6 Finanziamento autonomo di Province e Comuni

L'autonomia tributaria degli Enti locali si fonda, analogamente alle Regioni, sull'articolo 119 della Costituzione, che prevede il ricorso a compartecipazioni a tributi

erariali e a tributi propri. Tuttavia, nel caso degli Enti locali, diversamente da quello delle Regioni, i tributi propri vanno intesi unicamente come tributi istituiti dallo Stato o eventualmente dalle Regioni e attribuiti agli Enti locali, essendo esclusa la possibilità di Comuni e Province, che non hanno potestà legislativa, di istituire tributi di iniziativa propria (si veda su questo punto il sezione 5).

In questa prospettiva, tra i tributi statali attribuiti, l'autonomia tributaria degli Enti locali continuerà necessariamente a fondarsi su Ici e addizionale Ire. Nel campo dei tributi regionali, da assegnare ai Comuni, per talune aree del paese sembra promettente l'ipotesi di un prelievo sul turismo (imposta di soggiorno) e sulla mobilità urbana. In particolare, mentre a Londra l'esperimento di *road pricing* è stata molto positiva, per le nostre “nuove” aree metropolitane il *road pricing* potrebbe essere un'entrata più che significativa in termini quantitativi. La motivazione ambientale di un simile prelievo è solida. Secondo una valutazione riferita a Milano, il *road pricing* potrebbe offrire un gettito vicino al 5% delle spese correnti del Comune.

4. Il sistema perequativo delle Regioni

4.1 Aspetti generali

La discussione sull'attribuzione di competenze di spesa e di strumenti tributari alle Regioni svolta nelle sezioni 2 e 3 ha evidenziato come la finanza regionale sia già oggi caratterizzato da ampi divari sia in senso verticale (a causa dello sfasamento tra le rilevanti responsabilità di spesa assegnate al complesso delle Regioni e le limitate basi imponibili adeguatamente attribuibili all'autonomia regionale), sia in senso orizzontale (a causa del dualismo tra Regioni settentrionali e meridionali diversamente dotate in termini di risorse finanziarie). Per di più questi divari sono destinati ad accrescersi grandemente nella prospettiva della massiccia devoluzione di nuove funzioni ai governi sub-nazionali prevista dalla riforma costituzionale del Titolo V e dalla ulteriore revisione costituzionale attualmente in discussione al Parlamento (vedi sezione 2). La questione dell'ampliamento dei divari si pone poi con specifico rilievo per il livello delle Regioni se si affermerà, secondo le linee discusse nella sezione 5.4, un sistema di finanziamento degli Enti locali (Province e Comuni) in cui le Regioni svolgano un ruolo rilevante di coordinamento, di raccolta e di ripartizione delle risorse finanziarie secondo un modello almeno parzialmente “a cascata” in cui i flussi finanziari vanno dallo Stato alle Regioni, e da queste agli Enti locali. La questione di come disegnare un meccanismo di perequazione delle Regioni coerente con le indicazioni di principio dettate dal nuovo articolo 119 della Costituzione dovrebbe quindi assumere come punto di partenza la rilevante dimensione dei divari verticali (tra Stato e Regioni) ed orizzontali (tra differenti Regioni) attualmente esistenti nel nostro paese.

4.2 *L'applicazione del decreto 56/2000*

Va inoltre rilevato come la costruzione di un sistema di finanziamento/perequazione delle Regioni coerente con la Costituzione riformata dovrebbe far saggiamente tesoro della tormentata applicazione (di fatto finora mancata) del modello di federalismo fiscale regionale previsto dal decreto 56/2000. Quella contrastata esperienza, che ha portato di recente ad un sostanziale disconoscimento del meccanismo introdotto dal decreto da parte dei soggetti istituzionali coinvolti, ha evidenziato alcuni punti di sofferenza che andrebbero opportunamente evitati nella revisione del sistema di finanziamento e di perequazione regionale. In primo luogo, un aspetto politicamente molto delicato nell'introduzione di nuovi meccanismi perequativi territoriali concerne la transizione dal livello corrente di risorse assegnate a ciascuna Regione (spesa storica) a quello che sarebbe giustificato dai nuovi criteri perequativi. Per tutelare la sostenibilità politica del sistema perequativo è opportuno disegnare la transizione verso standard perequativi nuovi rispetto alla spesa storica in modo da *non ridurre* le risorse disponibili a ciascuna Regione *almeno in termini nominali*. Ciò eviterebbe il risultato politicamente non accettabile per i governatori delle Regioni penalizzate dalla riforma di vedersi ridotte le risorse complessive. Talune Regioni vedrebbero aumentare di più di altre le risorse a loro disposizione, senza tuttavia che nessuna debba soffrire un taglio in termini nominali del proprio bilancio. Il secondo profilo concerne l'opportunità di fissare ex ante nel sistema di finanziamento e perequazione delle Regioni una qualche regola che garantisca la dinamica nel tempo della dimensione del fondo perequativo e della sua ripartizione tra Regioni. Il mancato sostegno al decreto 56/2000 nasce, oltre che da motivazioni più contingenti, dalla mancata previsione di una qualsiasi clausola di salvaguardia in senso dinamico delle risorse regionali, in grado di evitare rischi di disallineamento tra l'evoluzione delle entrate, collegata al ciclo economico, e quella delle spese che dipende da numerosi fattori espansivi (quali l'invecchiamento della popolazione, l'innovazione tecnologica, i rinnovi contrattuali del personale pubblico, ecc.).

4.3 *La perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*

Sulla base di queste considerazioni preliminari, quali dovrebbero essere le caratteristiche fondamentali di un sistema di perequazione regionale coerente con il nuovo disegno costituzionale? Dalla lettura dell'art. 119 della Costituzione (che non è stato peraltro interessato dagli emendamenti recentemente approvati dalla Camera) emergono alcuni principi essenziali:

- il fondo perequativo deve essere unico per tutte le funzioni regionali e senza vincoli di destinazione;
- il *criterio di accesso* al fondo per le singole Regioni è dato dal criterio della minore capacità fiscale pro-capite;
- l'*obiettivo perequativo* è quello del finanziamento *integrale* delle funzioni pubbliche attribuite ai governi regionali mediante la somma dei tributi propri, delle compartecipazione al gettito dei tributi erariali e, appunto, dei trasferimenti alimentati dal fondo perequativo;
- in aggiunta ai normali trasferimenti perequativi, lo Stato effettua per specifiche finalità (promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, sostegno all'effettivo esercizio dei diritti della persona) interventi speciali a favore di particolari Regioni.

4.4 La proposta

Una proposta di costruzione di un sistema perequativo regionale coerente con questi principi ispiratori generali potrebbe allora essere caratterizzata da due elementi fondamentali:

- dovrebbe assumere come obiettivo perequativo il soddisfacimento dei fabbisogni di spesa delle singole Regioni;
- dovrebbe assicurare il finanziamento della spesa storica nel primo anno e prevedere una dinamica nel tempo delle risorse regionali garantita in misura più o meno completa rispetto alla spesa storica a seconda del diverso riconoscimento per ciascuna materia di competenza legislativa regionale dei diritti di cittadinanza. Il risultato sarebbe per le prestazioni non comprese nei livelli essenziali una salvaguardia *attenuata* che determini un progressivo (ma lento) allontanamento delle risorse complessive pro-capite assicurate a ciascuna Regione dalla spesa storica.

In particolare:

- *nel primo anno*: le risorse disponibili in termini pro-capite per le funzioni attribuite a ciascuna Regione devono coprire la spesa storica. In particolare, per le prestazioni che corrispondono ai livelli essenziali in quelle materie in cui lo Stato riconosce diritti di cittadinanza (sanità, istruzione, assistenza, etc.) la spesa storica pro-capite dovrebbe essere giustificata sulla base di criteri oggettivi di fabbisogno (ad esempio nel caso della sanità: struttura per età della popolazione, morbidità, esposizione ai rischi sanitari, quota della popolazione sotto la linea

della povertà, indicatori dimensionali della popolazione servita) più un residuo non spiegato riconducibile a criteri non specificamente considerati o a inefficienze nelle modalità di fornitura a livello territoriale;

- *negli anni successivi:*

a) la dinamica dei fabbisogni pro-capite sulle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali sarà determinata da due componenti distinte: la prima, corrispondente alla parte di spesa storica spiegata dai criteri oggettivi rilevanti per ciascuna materia, dipenderà dall'evoluzione dei criteri oggettivi di fabbisogno; la seconda, corrispondente alla spesa storica addizionale non spiegata (residuo) *se questa risulta positiva*, si evolverà secondo la dinamica del deflatore del Pil;

b) la dinamica dei fabbisogni pro-capite relativi alle rimanenti funzioni regionali sarà invece determinata dal tasso di crescita del Pil nazionale nominale, con il risultato di mantenere invariato nel tempo *in termini reali pro-capite* la spesa storica del primo anno.

A partire da questi obiettivi perequativo, il fondo perequativo regionale funzionerebbe come un normale fondo verticale: le aliquote delle compartecipazioni sui tributi erariali e le aliquote standard dei tributi stabiliti dallo Stato e attribuiti alle Regioni (ma non dei tributi istituiti dalle Regioni nei limiti consentiti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica, vedi sezione 3) dovranno essere determinate in modo da rendere autosufficiente nel primo anno la Regione maggiormente dotata in termini di basi imponibili pro-capite (la Regione “più ricca”, presumibilmente la Lombardia), che quindi sarà l'unica a non accedere al fondo perequativo (a meno del mantenimento di un qualche livello di trasferimenti verticali di natura non perequativa a fini di disciplina fiscale, secondo quanto discusso al sezione 6). Negli anni successivi le aliquote di compartecipazione verranno adeguatamente modificate in modo da assicurare nel corso del tempo l'autosufficienza della Regione più ricca. Le altre Regioni beneficeranno dei trasferimenti perequativi verticali, cioè finanziati dal bilancio dello Stato, calcolati come differenza fra i fabbisogni determinati secondo le regole sopra discusse ed il gettito delle compartecipazioni e dei tributi statali attribuiti ad aliquote standard.

Potrebbe essere inoltre opportuno prevedere una almeno parziale perequazione dei gettiti aggiuntivi derivanti dallo sforzo fiscale autonomo esercitato da singole Regioni, inteso come incremento delle aliquote al di sopra dei livelli standard fissati centralmente sui tributi attribuiti dallo Stato (la cosiddetta *perequazione sul potenziale fiscale*). La recente esperienza del 2001-02 ha indicato come tra le strategie adottate dalle singole Regioni per finanziare i rispettivi deficit sanitari sia emersa una netta divaricazione. Mentre le Regioni del Centro-Nord hanno principalmente sfruttato gli spazi di autonomia riconosciuti sui tributi propri loro attribuiti, le Regioni del Sud hanno scelto

per la maggior parte di affidarsi a misure di contenimento della spesa o all'introduzione di ticket sanitari a carico degli utenti. Le Regioni dotate di basi imponibili ristrette hanno infatti scarsi incentivi ad attuare sforzo fiscale autonomo in quanto per ogni punto di aliquota addizionale sono in grado di ricavare limitate risorse aggiuntive. Per rafforzare gli incentivi allo sforzo fiscale delle Regioni meno dotate la proposta che qui si avanza è quella di erogare a favore delle Regioni con basi imponibili al di sotto della media nazionale che decidano di attivare sforzo fiscale un'integrazione a carico del bilancio dello Stato che consenta loro di ottenere un gettito pro-capite per punto di aliquota analogo a quello si produrrebbe nella media nazionale. Si tratterebbe di una sorta di co-assicurazione a carico dello Stato a favore delle Regioni meno dotate che si impegnino nello sforzo fiscale. Resterebbero invece esclusi dalla perequazione sul potenziale fiscale (così come dalla perequazione base sui fabbisogni di spesa sopra descritta) i tributi propri regionali in senso stretto introdotti mediante legislazione propria dalle singole Regioni nei limiti consentiti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. Le relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali

5.1 Premessa

Una volta disegnato il sistema di finanziamento e di perequazione delle Regioni un profilo critico che resta da affrontare è quello del coordinamento tra la finanza regionale e le modalità di finanziamento/perequazione degli Enti locali con ambito territoriale infra-regionale (in primis Comuni e Province). E' questo uno dei nodi problematici più delicati posti dall'applicazione del titolo V della Costituzione, anche nella versione recentemente approvata dalla Camera.

Vi sono tre aspetti, fra loro connessi, che conviene esaminare separatamente: la relazione tra funzione legislativa e funzione amministrativa e le risorse finanziarie necessarie, la questione degli assetti generali delle fonti di finanziamento ammissibili, il possibile assetto del sistema di finanziamento degli Enti locali.

5.2 Competenze legislative, funzioni amministrative e relazioni finanziarie

La funzione legislativa appartiene, al di là dei confini di materia, allo Stato ed alle Regioni. Tuttavia, le indicazioni del testo costituzionale, riguardo al modo in cui le competenze amministrative scaturenti dal processo normativo primario andrebbero allocate, si dimostrano essere sovrabbondanti. Infatti:

- l'art. 117, comma 2, lettera p) riserva allo Stato la disciplina delle *funzioni fondamentali* di Comuni, Province e Città metropolitane;
- l'art. 118, comma 2 distingue per gli Enti locali sopra citati funzioni amministrative *proprie* e funzioni amministrative *conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*;
- infine, l'art. 118, comma 1 stabilisce da un lato la competenza generale del Comune per *tutte* le funzioni amministrative, dall'altro riduce immediatamente la portata di questa previsione enunciando una riserva d'esercizio unitario agli Enti locali di più ampia competenza territoriale (dalla Città metropolitana allo Stato) "*sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*".

Tra i giuristi non vi è convergenza di valutazione circa il significato da attribuire ai termini "funzioni fondamentali", "funzioni proprie" e "funzioni conferite". Sembra condivisibile peraltro la tesi di chi sostiene che le *funzioni fondamentali* vadano intese come *indefettibili* (più importanti) e che queste siano disciplinate dalla legislazione statale ancorché si enucleino non solo nell'ambito di materie di competenza esclusiva dello Stato (e su questo non c'è discussione), ma anche in quelle esclusive delle Regioni (e questa parte della tesi è senz'altro discutibile). Le *funzioni conferite* sono quelle attribuibili dallo Stato o dalle Regioni in base alla competenza della materia. In caso di competenza concorrente la questione diventa più complessa da risolvere, perché non è da escludersi a priori la possibilità che nell'ambito dei principi fondamentali fissati dallo Stato siano indicati anche i criteri per l'allocatione delle funzioni amministrative. Le *funzioni proprie*, infine, sono in sé stesse indeterminate ed indeterminabili (ovvero coincidono con le funzioni fondamentali che lo Stato riserverà ai Comuni o, in termini ancora più generici, sarebbero tali le funzioni dei Comuni in quanto depositari della competenza generale della funzione amministrativa, mentre sarebbero necessariamente *conferite* quelle agli altri Enti locali che non hanno quella competenza generale).

La questione che interessa dal punto di vista dell'assetto finanziario è però quella concernente l'art. 118, comma 1 ed è così riassumibile.

- La previsione costituzionale generale riguardo alla collocazione delle funzioni amministrative presso i Comuni è svuotata dalla riserva che indica i criteri effettivi (e non sempre convergenti) della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in base ai quali allocare la funzione amministrativa.
- E' implicito dunque che *qualche soggetto istituzionale* dovrà compiere la valutazione ponderata tra questi principi potenzialmente in conflitto. Tale valutazione, non può che essere svolta dal legislatore competente della materia (statale o regionale, con il problema delle materie concorrenti) e non può che fondarsi su una valutazione discrezionale costituzionalmente legittima.

- Infine, tra i possibili esiti della riallocazione delle funzioni amministrative in base ai criteri indicati nel testo costituzionale, sembra doversi ammettere anche un restringimento, in termini relativi, delle funzioni amministrative affidate ai Comuni rispetto alla situazione vigente, a vantaggio magari del potenziamento del ruolo amministrativo delle Province. Ciò in quanto vi sono nella realtà di fatto significative ragioni di efficienza per aumentare la scala di produzione nel cui ambito si esercitano talune funzioni amministrative.

In definitiva, i tre punti sopra evidenziati mostrano come il principio programmatico sul ruolo dei Comuni, quali depositari delle funzioni amministrative in generale, sia privo di “forza creatrice”. Quest'ultima è collocata, più pragmaticamente, nelle mani dei legislatori, nazionale e regionale, che dovranno su ogni materia di propria competenza stabilire quale istituzione è più adatta a svolgere la relativa funzione amministrativa.

Una volta chiarito che l'attribuzione delle funzioni amministrative spetta, di fatto, a chi detiene la potestà normativa, ciò comporta, a maggior ragione, che in via generale *l'allocazione delle risorse finanziarie spetta a chi detiene la potestà legislativa di allocare le funzioni amministrative*. Se così non fosse si avrebbe uno strabismo notevole tra chi decide e chi eroga i finanziamenti, con la difficoltà per chi eroga i finanziamenti di non sapere di volta in volta a chi attribuire il finanziamento medesimo (alla Provincia in una tal Regione, ai Comuni in un'altra, alla Regione stessa in un'altra ancora).

Se dunque tale potestà spetta, come si è argomentato, allo Stato ed alle Regioni, a loro spetterà il finanziamento delle attività amministrative attribuite ai Comuni, entro la cornice della materia a legislazione concorrente relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Giova rammentare, al riguardo, che la stessa Corte costituzionale, ha “*più volte ribadito* [il principio] *circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria*”. L'eccezione potrebbe essere rappresentata, come vedremo in seguito, dalle funzioni fondamentali attribuite dallo Stato ai Comuni anche su materie di competenza regionale.

5.3 Le fonti di finanziamento per gli Enti locali

Il nesso tra potestà legislativa e potestà di attribuzione delle funzioni amministrative è reso ancora più stringente dalla previsione dell'art. 119 circa le fonti di finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti locali, in quanto tra queste non sono ammessi, in via letterale, i trasferimenti se non quelli derivanti dal fondo perequativo. E' evidente che in tanto sarebbe immaginabile una condizione a geometria variabile (per esempio, lo Stato eroga le risorse ai diversi Enti locali che hanno competenza amministrativa sulla materia – Province in una Regione, Comuni in un'altra), in quanto

potessero essere ammessi trasferimenti specifici. In assenza di questo strumento ne deriva l'assoluta impossibilità di procedere, se non stabilendo la netta connessione tra chi esercita la funzione legislativa e chi decide sull'allocazione delle funzioni amministrative. Peraltro, anche con ciò, come vedremo, i problemi attuativi non sono affatto conclusi.

La portata dell'art. 119 non è riferita alle sole Regioni, ma a tutti gli Enti locali. Questa volontà di porre costituzionalmente tutti sullo stesso piano, cercando un improbabile equilibrio tra federalismo delle Regioni e municipalismo, è fonte di notevoli equivoci. La prima questione è che la previsione di *stabilire e applicare tributi ed entrate propri* è riferibile in senso stretto alle sole Regioni, in quanto gli altri Enti locali non dispongono di potestà legislativa e al contempo permane la riserva di legge, in materia di prelievi obbligatori, dell'art. 23 della Costituzione. Pertanto la loro *autonomia tributaria* può essere assicurata soltanto tributi istituiti con legge statale o con legge regionale e attribuiti agli Enti locali. Ma come si è rilevato nella sezione 3, i tributi attribuiti non attualmente contemplati tra le fonti di finanziamento esplicitamente ammesse dalla Costituzione, con la conseguenza che, in termini stretti, le fonti di finanziamento per Comuni e Province si ridurrebbero alle compartecipazioni ed al fondo perequativo delle capacità fiscali. Ciò non sembra né logico, né efficiente. In definitiva, per quanto concerne gli Enti locali, non essendo previsti tributi attribuiti, si rischia che questi Enti locali non dispongano di tributi sui quali manovrare discrezionalmente l'entità del prelievo.

Per quanto attiene le compartecipazioni a tributi erariali va ovviamente rilevato che queste non consentono l'attivazione d'alcun principio di responsabilità essendo, di fatto, trasferimenti basati su un criterio redistributivo diverso da quello della popolazione o del fabbisogno. Sul fondo perequativo, rammentando che la perequazione delle risorse finanziarie è materia di competenza esclusiva dello Stato, si deve invece rilevare che l'ammontare delle risorse che ciascun singolo Comune dovrà aver garantito per poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite dipende dall'esito del processo d'allocazione della funzione amministrativa la cui variabilità è data, per quanto sopra argomentato, dalle diverse decisioni assunte dalle varie Regioni. Va da sé che il fondo perequativo nazionale non è in grado di fornire la chiusura alla variabilità intrinseca nel sistema. Pertanto, l'unico modo per garantire un assetto delle relazioni finanziarie perlomeno gestibile, è quello di includere tra le fonti di finanziamento ammissibili, per Comuni e Province, non solo i tributi attribuiti di cui sopra, ma anche i *trasferimenti di natura non perequativa*, in particolare da parte delle Regioni. Ciò, tuttavia, non essendo consentito dalla Costituzione vigente, lascia aperto un serio problema su come

conciliare, da un lato, la variabilità territoriale dell'allocazione delle competenze amministrative e, dall'altro, una modalità ordinata di finanziamento.

5.4 *Un possibile assetto della finanza degli Enti locali*

Le questioni indicate pongono la necessità di riesaminare il titolo V anche con riferimento all'art. 119. Se, infatti, fossero resi ammissibili gli ulteriori due strumenti di finanziamento (tributi attribuiti e trasferimenti di natura non perequativa), si potrebbe ipotizzare un assetto del sistema di finanziamento, per Comuni e Province, imperniato sulla differenza tra funzioni fondamentali e funzioni conferite.

Le funzioni fondamentali, assegnate dallo Stato anche su materie di competenza regionale, potrebbero essere finanziate mediante i tributi attribuiti (in sostituzione dei tributi propri logicamente indisponibili, per quanto sopra spiegato), le compartecipazioni a tributi erariali ed il fondo perequativo. In altri termini, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, sono stabilite le funzioni fondamentali. Ciò significa che, in via concorrente, la decisione circa l'allocazione della funzione amministrativa è assunta dallo Stato anche su alcune materie di competenza regionale, limitatamente, si ripete, alle funzioni fondamentali. Di conseguenza, lo Stato è tenuto a garantire le risorse finanziarie anche su queste funzioni amministrative (ovvero i finanziamenti *non transitano* per i bilanci regionali su queste materie). Nelle medesime modalità di finanziamento, rientrano anche le funzioni conferite dallo Stato e non incluse tra quelle fondamentali.

Le funzioni conferite dalle Regioni, qualora non siano comprese tra quelle fondamentali, sono finanziate, invece, mediante compartecipazioni a tributi regionali o mediante trasferimenti.

Un punto da approfondire riguarda le caratteristiche che dovrebbero assumere i trasferimenti di natura non perequativa, se debbano cioè essere generali o vincolati nella destinazione. Anche in questo caso sarebbe ragionevole, nell'ambito della modifica del 119, l'abbandono di una logica costituzionale inutilmente rigida. Il rapporto tra Regioni ed Enti locali può, infatti, ben differenziarsi sia nel tempo e sia nello spazio, così come il problema di controllo della finanza pubblica può avere soluzioni diverse. Pertanto, sulle modalità concrete del trasferimento di risorse finanziarie, in particolare tra Regioni ed Enti locali, sarebbe opportuno che la scelta fra trasferimenti vincolati o generali fosse lasciata alla discrezionalità della Regione. Inoltre, poiché il processo d'allocazione delle competenze legislative e amministrative sarà piuttosto lungo nel tempo, è probabile che la fase transitoria richieda necessariamente una forma di finanziamento *ad hoc* per ogni funzione decentrata e attivata. La soluzione sopra indicata, dunque, potrebbe anche essere utile per delineare meccanismi di finanziamento che, seppure transitori, non si

ponessero di là dai criteri costituzionali (ammesso che sia possibile, almeno entro certi termini).

Infine, il criterio di ripartizione dei trasferimenti, indipendentemente se specifici o generali, sarebbe utile se facesse riferimento a quello del fabbisogno di spesa degli Enti locali misurato, per quanto possibile, sulla base del costo *standard* che incorpora un predeterminato livello d'efficienza "locale" (potenziale, medio, quello più elevato tra quelli riscontrati, ecc). Certamente questa strada implica un passo indietro rispetto al preteso rafforzamento del principio d'autonomia garantito dall'assenza di trasferimenti (a parte quelli a fini di perequazione), ma è un passo indietro necessario per costruire un assetto ordinato delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di Governo.

Il punto critico, in quest'approccio, è costituito dall'ammettere materie di competenza esclusiva regionale (per quelle cosiddette concorrenti non vi dovrebbero essere difficoltà) tra le funzioni fondamentali degli Enti locali (la cui determinazione e disciplina è competenza dello Stato). Qualora si convenisse su tale possibilità, s'introdurrebbe su queste materie, *di fatto*, una scissione tra la responsabilità legislativa e quella finanziaria, la prima essendo in capo alle Regioni, la seconda allo Stato. Va da sé che la tenuta di un simile modello è strettamente dipendente dall'ampiezza di tale scissione. Se quest'ultima riguardasse un ammontare di risorse corrispondenti percentualmente elevato sul totale, il modello potrebbe produrre relazioni finanziarie inefficienti.

6. Il coordinamento finanziario Stato-Autonomie, la rappresentanza delle Autonomie e i problemi di disciplina fiscale

6.1 *Autonomia fiscale e trasferimenti come strumenti di disciplina fiscale*

Anche nella prospettiva delle esigenze di coordinamento e di disciplina fiscale del sistema Stato-Autonomie l'attuale formulazione dell'articolo 119 della Costituzione appare criticabile sotto vari profili. Innanzi tutto, l'elenco delle fonti di entrata appare eccessivamente rigido. Sono esclusi strumenti tradizionali delle relazioni finanziarie tra livelli di governo che si ritrovano in tutti i sistemi federali, quali i trasferimenti dallo Stato centrale (nelle loro varie versioni: in somma fissa, a destinazione vincolata e non, e i trasferimenti di cofinanziamento (*matching grants*)), mentre si pretende di affidare il compito di colmare il gap finanziario verticale delle Autonomie locali tra esigenze di finanziamento e tributi propri unicamente alle compartecipazioni al gettito "riferibile al territorio". Il ricorso alle sole compartecipazioni in un paese contrassegnato da dualismo economico implica una perequazione di dimensioni eccessivamente ampie. Se poi

l'obiettivo del ricorso alle compartecipazioni è quello di garantire una stabilità e certezza di risorse alle Autonomie (e ciò richiede che l'aliquota di compartecipazione si mantenga stabile nel tempo), lo stesso obiettivo sarebbe in linea di principio raggiungibile con un sistema di trasferimenti determinati secondo una regola di evoluzione prefissata. Ciò avrebbe il vantaggio di evitare i problemi di coordinamento associati alle compartecipazioni ad aliquota fissa (derivanti dal fatto che interventi dello Stato sui tributi erariali hanno un riflesso immediato, che può essere indesiderato, sulle finanze locali). Niente a che fare con questo obiettivo ha infine, in ogni caso, il riparto delle compartecipazioni sulla base del gettito raccolto nel territorio. Ripartire la compartecipazione sulla base, ad esempio della popolazione (o di qualche altro indicatore di fabbisogno) avrebbe il vantaggio di evitare la successiva perequazione, mantenendo la stabilità delle risorse. In conclusione, dal punto di vista costituzionale la soluzione migliore sarebbe un elenco di fonti di entrata non rigido come quello attuale, reinserendo i trasferimenti dallo Stato, in modo da avere un menù di scelte il più ampio possibile per far fronte a difficoltà future di coordinamento della finanza pubblica che possono sempre verificarsi. Dal punto di vista del disegno del sistema attuale, un ruolo ampio delle compartecipazioni richiede l'eliminazione nell'art. 119 dell'inciso "riferibile al loro territorio".

L'idea che per avere disciplina fiscale sia necessario eliminare il gap fiscale verticale, molto popolare nel dibattito italiano, sembra un caso di ipercorrettismo, dopo decenni in cui, con l'accentramento pressoché totale delle entrate tributarie, tale gap è stato vicino al 100%. Pur trascurando di chiedersi – e non è questione di poco conto – se ciò sia possibile (come si è visto nella sezione 3, l'insieme dei tributi assegnabili ai governi locali non è molto ampio, se ci si limita a quelli in possesso delle caratteristiche comunemente ritenute desiderabili di efficienza, facilità di amministrazione e natura del tributo riconducibile al principio del beneficio), in realtà non vi sono ragioni teoriche a favore di una totale autonomia finanziaria delle Regioni. Certamente un gap fiscale molto ampio non è l'ideale se si vuole garantire disciplina fiscale, in quanto deresponsabilizza le Regioni; tuttavia, un gap limitato ma positivo è utile a sostenere la leadership del governo centrale nelle relazioni tra livelli di governo. Va ribadito, per evitare equivoci, che un gap troppo ampio non è desiderabile: è cruciale che sia molto costoso per gli Enti locali territoriali ottenere l'intervento del governo centrale a ripiano di disavanzi correnti o del passato, e un certo grado di autonomia tributaria e bilanci locali che presentino un effettivo margine di manovra sono da considerarsi pre-requisiti per rendere credibile una tale minaccia. Ma a tal fine non è affatto necessario prevedere la totale autosufficienza dei governi locali. Ciò che conta è che essi dispongano di autonomia sufficiente a finanziare la spesa *marginale*, quella superiore al livello

consentito dai trasferimenti dal centro, ovvero sufficiente a finanziare eventuali disavanzi non previsti.

In Italia il governo centrale non possiede strumenti effettivi capaci di assicurare l'effettivo coordinamento della sua politica di bilancio e di quella di Regioni e Comuni (non ne dispone oggi e neanche ne disponeva quando controllava una quota preponderante delle fonti di entrata). Un sistema di stringenti controlli di tipo amministrativo sul fabbisogno dell'amministrazione locale, con l'attribuzione di poteri coattivi al governo centrale, costituisce, naturalmente, una possibile risposta al problema. Tuttavia, essa è in contraddizione con l'evoluzione in senso federalista in atto nelle relazioni finanziarie tra livelli di governo.

Diverso, naturalmente, è il caso di regole inserite in una legge del governo centrale, come è avvenuto con il Patto di stabilità interno a partire dal 1999. Ma proprio la natura non-cooperativa del Patto, il non essere cioè il risultato di una trattativa tra i vari livelli di governo, rende difficile pensare che esso possa costituire allo stato attuale una soddisfacente cornice per le relazioni intergovernative.

L'attuale modello di relazioni finanziarie oscilla tra tentativi velleitari di separare completamente le finanze di Stato e Autonomie ed interventi autoritari dello Stato. È necessario, invece, perseguire con coerenza la costruzione di un modello cooperativo di federalismo, in cui obiettivi e regole siano condivisi, ma in cui sia costoso per chi lo riceve un eventuale sostegno finanziario del governo centrale a ripiano del debito. Le sanzioni possono essere di vario tipo e comprendere, ad esempio, riduzioni dei trasferimenti futuri, perdita di autonomia locale, con poteri sostitutivi del governo centrale nella gestione dei programmi di spesa e nella determinazione delle aliquote dei tributi locali. In Spagna e Belgio è prevista la possibilità di limitare o sospendere la capacità dei governi decentrati di indebitarsi; in Austria un sistema di multe sul tipo di quello contemplato nella procedura europea per i disavanzi eccessivi.

6.2 Rappresentanza degli interessi locali e coordinamento intergovernativo

Un modello cooperativo richiede la costruzione di sedi di confronto. Un tentativo di affrontare questo compito è nella riforma costituzionale recentemente approvata dalla Camera, nella quale si istituisce il Senato federale. Quest'ultimo si vorrebbe configurare come portatore degli interessi regionali nel processo legislativo dello Stato centrale. Ciò non solo a causa della sua composizione e modalità di elezione (contestuale all'elezione dei Consigli regionali), ma anche per le materie (quelle di legislazione concorrente) in cui esercita una relativa predominanza nella funzione legislativa.

Va osservato che il modello istituzionale che prevede una Camera rappresentativa degli Stati (o Regioni) non è affatto una costante tra gli ordinamenti compiutamente federali;

anche se quasi sempre il metodo di elezione dei senatori fa riferimento ai territori che costituiscono la federazione. I sistemi degli Stati Uniti e della Svizzera sono in pratica caratterizzati da bicameralismo perfetto: non vi è alcuna ripartizione delle materie tra le due Camere (se non, nel caso degli Stati Uniti, per aspetti marginali e comunque non connessi ai rapporti tra livello federale e singoli Stati). In Canada vige, de facto, un sistema unicamerale. Il Senato canadese svolge solo in teoria la funzione di rappresentanza degli interessi delle Province. La ripartizione dei senatori è su base territoriale, ma rispecchia la distribuzione della popolazione del 1867. I senatori non sono eletti ma vengono scelti, non dai governi provinciali ma dal Primo ministro federale, e restano in carica fino a 75 anni. Il ruolo svolto nel processo legislativo è molto limitato, ancor meno rilevante di quello della Camera dei Lord britannica. La Camera alta ha, invece, una caratterizzazione esplicitamente federale in Germania e in Russia (in quest'ultimo paese i due rappresentanti di ciascuno Stato sono nominati uno dall'esecutivo, uno dal potere legislativo).

Sono certamente riscontrabili punti di contatto tra la riforma italiana e l'ordinamento tedesco. Le differenze rispetto al modello tedesco sono comunque profonde. Il Bundesrat è esplicitamente organo di rappresentanza dei governi dei Länder nella sfera legislativa dello Stato federale. Nella riforma italiana i senatori non rappresentano i governi regionali ma, semmai, i territori. La contestualità delle elezioni con quelle dei Consigli regionali non garantisce infatti alcun legame organico (in realtà, non garantisce neanche lo stesso tipo di risultato elettorale) e resta da vedere se nell'operare concreto del nuovo Senato l'appartenenza territoriale prevarrà sulla fedeltà allo schieramento politico. Anche ammettendo che prevalga la prima, resterebbe nell'ordinamento un vuoto: quello di un luogo di confronto e di composizione degli interessi tra Governo centrale e Governi regionali. Il nuovo Senato regionale, infatti, nella migliore delle ipotesi garantirà una composizione a livello legislativo, quindi – secondo la ripartizione della competenza legislativa prevista dalla riforma – nella fissazione dei principi generali per le materie di competenza concorrente. Resta scoperta l'area – che investe squisitamente la sfera dell'esecutivo – della parte delle relazioni finanziarie tra livelli di governo da decidere anno per anno (il Patto di stabilità interno, ma non solo). Il modello tedesco a questo proposito fornisce utili indicazioni. Vi sono una serie di istituzioni in cui la federazione e le sue componenti (i Länder) sono rappresentate su un piano paritario, in particolare la Conferenza dei Capi di governo della Federazione e dei Länder (composta dal Cancelliere federale e dai Presidenti dei Länder). È evidente la somiglianza con analoghe istituzioni presenti nell'ordinamento italiano, in particolare la Conferenza Stato-Regioni. Finora, tuttavia, le Conferenze, più che sedi di confronto e dialogo fra rappresentanti dotati di conoscenza non dissimile della situazione, hanno

funzionato, in materia finanziaria, come stanza di comunicazione degli intendimenti e degli indirizzi assunti dal Governo centrale in materia di politiche finanziarie intergovernative (come è del resto il caso nei sistemi dove il Governo centrale detiene la maggior parte delle leve finanziarie). Le Conferenze vanno quindi trasformate e inserite a pieno titolo nel processo di formazione della politica di bilancio.

Anche in un sistema con un'assemblea parlamentare nominata direttamente dai governi regionali – come quello tedesco - rimane l'esigenza poi di garantire un luogo di coordinamento delle politiche al livello degli esecutivi. Nella situazione italiana esso non può che essere la Conferenza Stato-Regioni (e quella Stato-Regioni-Autonomie locali). Il suo ruolo deve essere rafforzato.