

ASTRID

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE E
SULL'INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119:
un economista di fronte alla nuova Costituzione

di

Piero Giarda

Università Cattolica
Istituto di economia e finanza
Milano, 23 novembre 2001

Indice

Introduzione

Parte I – La finanza regionale nel vecchio e nel nuovo testo dell’art. 119

- 1.1 La nozione di autonomia finanziaria
- 1.2 Il coordinamento verticale
- 1.3 L’autonomia tributaria
- 1.4 Compartecipazioni al gettito o quote di tributi erariali
- 1.5 “riferibili al loro territorio”
- 1.6 La perequazione: dalle “risorse attribuite in relazione ai bisogni...” al “fondo perequativo ... per i territori con minore capacità fiscale per abitante”
 - 1.6.1 Quanto deve perequare il nuovo fondo perequativo?
 - 1.6.2 Un detour: le origini di nuovi criteri di perequazione
- 1.7 Dalla “perequazione della capacità fiscale” al “finanziamento integrale delle funzioni”
- 1.8 Contributi speciali, “normale esercizio” e vincoli di destinazione
 - 1.8.1 Ruolo dei contributi speciali
 - 1.8.2 La nozione di “normalità” e i contributi senza vincoli di destinazione
- 1.9 Perequazione orizzontale o verticale?
- 1.10 Il ricorso al debito e il vincolo di bilancio
- 1.11 Una prima sintesi e un rinvio

Parte II – Una diversa finanza per i diversi regimi di competenza legislativa

- 2.1 Competenza legislativa e regole di perequazione
 - 2.1.1 Una lettura programmatica del nuovo articolo 119
- 2.2 Il finanziamento della competenza esclusiva
- 2.3 Il finanziamento della competenza concorrente
- 2.4 Proprietà dei contributi perequativi
 - 2.4.1 In un’autonomia regionale debole
 - 2.4.2 In un’autonomia regionale forte
- 2.5 Diverse materie, diverso finanziamento

Parte III – Dalla “finanza delle Regioni” alla “finanza degli enti territoriali”

- 3.1 Una nuova finanza per gli enti locali di oggi
 - 3.1.1 L’autonomia tributaria degli enti locali
 - 3.1.2 Le regole di perequazione per gli enti locali
- 3.2 Gerarchia o parallelismo?
 - 3.2.1 Regioni e tributi locali
 - 3.2.2 Regioni e perequazione: per territori o per ente?
 - 3.2.3 Un diverso rapporto Regioni-enti locali?
- 3.3 Gli enti locali domani: quale finanza per le funzioni amministrative?
 - 3.3.1 Forti preoccupazioni,...
 - 3.3.2 ...ma qualche speranza
- 3.4 In sintesi

Parte IV – La finanza per l’autonomia differenziata

- 4.1 Quo vadis per le Regioni a statuto speciale?
- 4.2 La finanza per le “ulteriori forme e condizioni speciali di autonomia”.
 - 4.2.1 Per il passaggio dalla competenza statale alla competenza concorrente
 - 4.2.2 Per il passaggio dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva

Parte V – Qualche problema di attuazione

- 5.1 I passaggi operativi per le scelte di finanziamento
- 5.2 Decentramento e invarianza delle spese
- 5.3 Trasferimento e finanziamento delle funzioni amministrative
- 5.4 L’art. 83 della Legge Fondamentale tedesca e l’art. 118 della nuova Costituzione

Considerazioni di sintesi

Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119:
un economista di fronte alla nuova Costituzione

di

Piero Giarda (*)

Con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, una parte significativa della Costituzione è stata modificata, a seguito del referendum confermativo che, il 7 ottobre 2001 ha votato il testo approvato dal Senato l'8 marzo 2001 denominato "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione". Le modifiche introdotte rispetto al vecchio testo della Costituzione sono numerose e riguardano, tra le altre: (i) la ripartizione dei poteri legislativi e dei poteri di amministrazione tra i diversi livelli di governo presenti in Italia, (ii) i mezzi di finanziamento di Regioni ed enti locali e le regole di perequazione, (iii) la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a statuto ordinario.

Scopo di questo lavoro è di commentare le innovazioni introdotte nei rapporti finanziari tra governo centrale e governi periferici dal nuovo testo dell'articolo 119, nonché le loro connessioni con il nuovo ordinamento dei poteri definiti dagli articoli 116, 117 e 118. Per alcuni aspetti, il nuovo testo della Costituzione propone novità che non trovano riscontro nel testo del 1948. Si tratta della attribuzione alle Regioni della competenza esclusiva su alcune materie, dell'utilizzo di regole finanziarie uniformi per tutti i livelli di governo (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), nonché della opzione per forme di autonomia differenziata e della attribuzione delle funzioni amministrative, in via prioritaria, agli enti locali, Comuni in particolare. Per altri aspetti, le innovazioni proposte dalla riforma hanno natura evolutiva. Le materie a legislazione concorrente assumono un ruolo di maggiore rilievo, le regole di perequazione sono

(*) Professore di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica di Milano. Questo saggio è dedicato a Giancarlo Mazzocchi che, quasi quarant'anni fa, mi ha indotto ad occuparmi dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo. I lettori vorranno perdonare all'autore l'imprecisione del linguaggio e una struttura espositiva più appropriata per una agenda delle scelte che dovranno essere compiute nella legislazione di attuazione che non ad applicare i canoni interpretativi propri dell'analisi giuridica. Ringrazio M. Verzegnassi per essere riuscita a distogliermi da alcuni errori.

ridefinite e le conseguenze delle diversità economiche nelle diverse regioni sono affrontate con nuovi criteri.

La trattazione non intende proporsi come contributo giuridico, ma solo come una lettura comparata del nuovo testo della Costituzione che utilizza le proposizioni sviluppate dall'analisi economica in tema di federalismo fiscale. Amici giuristi e costituzionalisti che hanno letto versioni iniziali di questo lavoro hanno espresso qualche perplessità sulla sua impostazione, con osservazioni tali da sollevare il dubbio che un economista sia legittimato e in grado di scrivere della Costituzione del suo paese e fare anche confronti tra diversi testi. Cercare le differenze che si rilevano nelle diverse locuzioni e proposizioni di due testi giuridici che trattano, più o meno, gli stessi argomenti porta a chiedersi quale sia il vero significato delle parole e delle proposizioni contenute in una Costituzione. Con quale vocabolario la si legge? Una Costituzione non è quasi mai diretta a risolvere problemi pratici (anche se, da questo punto di vista, la Costituzione Italiana è molto diversa dalla Legge Fondamentale Tedesca). Alcune sue disposizioni riguardano inalienabili diritti individuali, altre pongono vincoli all'azione collettiva. Altre disposizioni hanno carattere evocativo e tendono ad esprimere valori anche quando si avvicinano a trattare problemi pratici. Poiché le Costituzioni trattano i problemi più disparati – dai grandi principi etico-politici fino alle modalità di organizzazione degli apparati pubblici – quasi mai i testi consentono di ricavare regole interpretative solo dall'esame della loro struttura linguistica. Il problema per il lettore non giurista si complica ulteriormente quando si mettono a confronto due testi scritti in epoche diverse, ispirati da persone diverse, con diverso bagaglio culturale e diverse preoccupazioni, aventi per di più alle spalle diverse storie politiche e legislative.

Si aggiunga a ciò che una parola o una frase possono avere un significato diverso a seconda del contesto scientifico nel quale sono inserite. Si pensi per esempio alla parola "bisogno": nel linguaggio dell'economia essa ha avuto significati mutevoli nel tempo, legati allo sviluppo della teoria della domanda basata sulle preferenze individuali ma quasi sempre diversi da quelli del linguaggio corrente, dove la parola viene spesso utilizzata come indicatore di un vincolo esterno che condiziona scelte individuali o collettive. Il Costituente aveva in mente il significato corrente della parola, il significato che ad essa potrebbe dare un economista o qualche altro significato proprio delle scienze giuridiche?

Nel mettere poi a confronto i due testi costituzionali, si può incorrere nella tentazione di fare riferimento ai processi politici che ne hanno determinato la nascita, di guardare quindi agli atti Parlamentari (quelli dell'Assemblea Costituente nel 1946-7 o quelli del legislatore ordinario nel 1996-2000). O nella tentazione di pensare ai giudici costituzionali, a come hanno trattato i diversi temi nel passato, o a come potranno

trattare temi analoghi in futuro. O nella tentazione di pensare a come il testo di legge è stato presentato agli elettori che lo hanno approvato nel referendum del 7 ottobre 2001.

Le questioni trattate nel Titolo V della vecchia e della nuova Costituzione sono quelle stesse trattate nei testi fondamentali dell'economia politica, per esempio nel primo capitolo del Libro V della *Ricchezza delle nazioni* di Adam Smith o nei capitoli sulla teoria economica dello Stato nei *Principi* di J.S.Mill. Nella lettura e nel confronto del vecchio e del nuovo testo costituzionale, questo lavoro fa riferimento alle regole sintattiche, al vocabolario e alle proposizioni dell'economia politica e dell'economia pubblica. Ne è nata una lettura della Costituzione che non vuole qualificarsi come una interpretazione della nuova Costituzione, ma solo come un punto di vista che potrà essere utile per la stesura delle leggi di attuazione, una fase nella quale le ambiguità del linguaggio costituzionale dovranno essere risolte e tradotte in regole di politica economica.

Per un economista interessato all'arte della politica economica, la Costituzione del suo paese ha però una sua valenza aggiuntiva. Essa concorre infatti a fissare quei giudizi di valore che gli consentono di costruire il ponte tra la possibile neutralità della teoria e le scelte concrete dell'azione politica. Nella lettura, nell'analisi e nei confronti del testo Costituzionale si sommano quindi due speranze, quella di poter essere d'aiuto agli interpreti, siano essi i costituzionalisti, i giudici costituzionali o i legislatori (nazionale o regionale) e quella di poter trovare, nei precetti costituzionali, i necessari indirizzi per le scelte di politica economica.

Il lavoro è strutturato in cinque parti. La Parte I sviluppa un confronto del nuovo con il vecchio testo, con l'obiettivo di illustrare le diverse soluzioni che essi propongono ai problemi tradizionalmente trattati nei sistemi di federalismo fiscale, con riferimento specifico alla struttura dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni. Tratta di autonomia finanziaria, coordinamento della finanza pubblica, tributi propri, compartecipazioni, contributi speciali e criteri di perequazione. Discute anche se il nuovo testo dell'articolo 119 spinge verso schemi di perequazione orizzontale o verticale.

La Parte II tratta le implicazioni che l'esistenza dei due diversi regimi di competenza regionale, esclusiva e concorrente, ha o potrebbe avere sulle regole di finanziamento. Pone anche due questioni, la prima se la diversa natura dei poteri legislativi attribuiti alle Regioni, richieda diverse regole di finanziamento per le corrispondenti attività pubbliche; la seconda se, e in quale misura, il nuovo testo dell'articolo 119 possa adattarsi a tali diverse regole o modelli di finanziamento.

La Parte III tratta dei problemi che sono sollevati dalla estensione degli stessi principi costituzionali a tutti i livelli di governo decentrati, Regioni, Province Comuni e Città Metropolitane. Discute in particolare due aspetti. Il primo riguarda la coerenza tra

la attribuzione della perequazione alla competenza esclusiva dello stato e la attribuzione del “coordinamento della finanza pubblica” al regime di competenza concorrente. Il secondo riguarda le conseguenze che il termine “territori”, utilizzato nelle definizioni dei principi di perequazione, potrà porre al legislatore ordinario in sede di riforma dei rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali. Avvia altresì la discussione sulle possibili conseguenze finanziarie della attribuzione agli enti locali delle funzioni amministrative per le materie attribuite alla competenza legislativa di Stato e Regioni, con riferimento alla mancata corrispondenza tra aree territoriali di gestione della spesa e aree territoriali sulle quali si esercitano le funzioni politiche di allocazione delle risorse.

La parte IV affronta le questioni finanziarie connesse alla opzione, regolata dal 3° comma dell’articolo 116, per le nuove possibili forme di autonomia differenziata dato che la legge statale potrebbe, per una singola Regione, (a) attribuire al regime di competenza concorrente materie che, per le altre Regioni, rimarrebbero nella competenza esclusiva dello stato e, (b) attribuire al regime di competenza esclusiva materie che, per le altre Regioni, rimarrebbero assegnate al regime di competenza concorrente.

La Parte V, infine, tratta di alcuni problemi specifici che dovranno essere affrontati per l’avvio dell’attuazione delle nuove norme Costituzionali, in particolare la determinazione delle grandezze finanziarie, la contestualità del trasferimento di competenza legislativa e compiti di amministrazione, l’invarianza delle spese complessive e, infine, il ruolo strategico che l’articolo 118 riveste nei confronti della scelta tra le varie opzioni sulle regole di finanziamento.

Le considerazioni di sintesi riprendono brevemente le sintesi dei problemi presentate alla fine di ciascuna Parte.

Parte I – Modelli di federalismo fiscale a confronto

Il nuovo testo (NT) e il vecchio testo (VT) dell’articolo 119 si presentano, oltre che con contenuti diversi, con una diversa struttura espositiva. In questa Parte I, il confronto si sviluppa all’interno di due ipotesi limitative. La prima è quella di ignorare la diversità dei contenuti tra il vecchio e il nuovo testo dell’articolo 117, ricordando che nel primo si trattava solo di materie a competenza concorrente, mentre nel secondo sono presenti sia materie a competenza concorrente che materie a competenza regionale esclusiva. La seconda è quella di trattare il nuovo testo come se esso si riferisca solo alle Regioni (e non anche agli enti locali come è in realtà). Con queste due ipotesi è possibile effettuare un confronto stretto tra i due testi e valutare le possibili modifiche nel modello di federalismo fiscale introdotte dalla nuova Costituzione. La Tabella 1

riordina le proposizioni del vecchio e del nuovo testo rilevanti per i confronti di questa Parte I.

1.1. La nozione di autonomia finanziaria.

Il VT dell'art. 119 attribuiva alle Regioni "autonomia finanziaria". Non precisava se tale autonomia si riferisse alle entrate, alle spese o ai saldi di bilancio; indicava che l'autonomia finanziaria si esercitava "nelle forme e limiti stabiliti dalle leggi nazionali". La dottrina e la pratica legislativa corrente hanno fissato che l'autonomia finanziaria delle Regioni si applica a tutte le grandezze che definiscono la politica di bilancio: i livelli di spesa, i livelli delle aliquote dei tributi propri, i parametri delle basi imponibili dei tributi propri, i saldi di bilancio, il livello del debito regionale. Quando sono sorti conflitti tra Stato e Regioni, la Corte Costituzionale è stata "prudente" nell'interpretare la nozione di autonomia finanziaria delle Regioni: ha sempre riconosciuto al legislatore nazionale il potere di fissare limiti all'autonomia delle Regioni nella impostazione dei loro bilanci, soprattutto nei casi in cui le norme statali erano finalizzate al raggiungimento di obiettivi macro-economici sui saldi di bilancio del settore pubblico, sulla crescita delle spese o sull'aumento delle entrate fiscali.

Il NT in apparenza rimuove il rinvio ai limiti definiti dalla legge nazionale statuendo solo che "Regioni ed enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa". Tuttavia, i limiti all'autonomia finanziaria sono ripresi nelle norme sul "coordinamento" discusse nel successivo paragrafo. Il NT interviene però limitandola, in modo esplicito, sulla autonomia di fissazione dei saldi di bilancio. Il 6° comma del nuovo articolo 119 limita infatti la possibilità di ricorso all'indebitamento al solo finanziamento delle spese d'investimento (si veda sotto al paragrafo 1.10).

Nel NT, dopo le parole "autonomia finanziaria" sono aggiunte le parole "di entrata e di spesa". Non è chiaro cosa si intenda con questa qualificazione dato che le parole "autonomia finanziaria" si riferiscono, nell'impiego che comunemente si fa di questa espressione, sia alle entrate che alle spese e quindi anche ai saldi di bilancio, includendo anche le scelte sulle procedure di formazione e gestione del bilancio. Forse, con le parole aggiunte, si vuole sottolineare che nella nozione di autonomia finanziaria deve essere inclusa anche l'autonomia impositiva, una precisazione diretta ad evitare che lo Stato assegni tributi propri alle Regioni, senza consentire loro di disporre di autonomia (flessibilità) nella fissazione delle aliquote, o anche nella determinazione delle basi imponibili.¹

1.2. Il coordinamento verticale.

¹ Per questo, sarebbe stato sufficiente una espressione del tipo "autonomia di entrata e di spesa".

Il VT prevedeva che l'autonomia finanziaria delle Regioni fosse coordinata con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Il coordinamento si doveva attuare "nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica". E' noto che, nella storia dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali non c'è mai stata nessuna legge dello Stato espressamente diretta a fissare le forme del coordinamento e i limiti dell'autonomia finanziaria delle Regioni. Il coordinamento si è realizzato, volta per volta, nelle leggi sulla finanza regionale o locale e nelle annuali leggi finanziarie. Si è espresso soprattutto in relazione alle esigenze di controllo delle spese, delle entrate e dei saldi di bilancio delle Regioni. Le leggi nazionali hanno modificato il volume dei trasferimenti erariali, aumentato le aliquote dei tributi regionali, imposto vincoli alla crescita della spesa o al livello dell'indebitamento.²

Il NT dell'articolo 119 tratta del "coordinamento verticale" in un inciso per il quale "Le Regioni hanno risorse autonome ... secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica". Non sembra che questa espressione modifichi in misura rilevante il preesistente rapporto tra autonomia finanziaria e principi di coordinamento. Non risulta intaccato il potere del legislatore nazionale di indirizzare, per ragioni di governo dei flussi finanziari del settore pubblico, le politiche di bilancio delle Regioni, di governare il sistema di Tesoreria Unica o di condizionare la struttura formale dei bilanci regionali. Dovendo azzardare previsioni sulla possibilità che, diversamente da quanto è avvenuto nel passato, il legislatore nazionale adotti provvedimenti specifici sui "principi di coordinamento della finanza pubblica", non si potrebbe essere troppo ottimisti; è più probabile un ulteriore sviluppo delle iniziative legislative sul "patto di stabilità interno" anche in ragione del forte interesse per il rafforzamento del coordinamento sui saldi di bilancio espresso dagli organi di governo dell'Unione Europea, dal FMI e dall'OCSE.

E' interessante notare che la materia "coordinamento della finanza pubblica", insieme con la sorella "coordinamento del sistema tributario", è indicata nel NT (articolo 117, 3° comma, ultimo periodo) tra le materie riservate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni. E' ovviamente impensabile che in materia di coordinamento della finanza regionale si possa sviluppare un doppio regime di legislazione, fatto di legislazione di principi a livello nazionale e da legislazione di dettaglio a livello regionale. Per esempio, se il coordinamento dovesse richiedere alle Regioni di concorrere agli obiettivi proposti in sede europea precisando valori programmatici sui loro saldi di bilancio, non si vedono gli spazi possibili per un ulteriore livello di legislazione regionale sullo stesso argomento.

² Negli ultimi anni, a partire dal 1998, sono state introdotte norme più congrue con il principio del coordinamento della finanza pubblica che vanno sotto il nome di "patto di stabilità interno". Si vedano le leggi finanziarie per il 1999, 2000 e 2001 (L.448/1998, L.488/1999, L.388/2000).

Se è da escludere che le Regioni possano legiferare sul coordinamento finanziario tra Stato e Regioni, resta da chiedersi quali siano gli spazi per una legislazione regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica. A questa domanda si può rispondere che le Regioni potrebbero legiferare sul coordinamento tra finanza regionale e finanza locale. Se accolta, questa tesi costituirebbe una radicale innovazione rispetto alle regole proposte dalla vecchia Costituzione.

Il coordinamento finanziario tra Regioni ed enti locali non è mai stato affrontato dal legislatore nazionale. Nel passato le Regioni hanno spesso chiesto, senza successo, di poter “interferire” in alcune classi di decisioni di Comuni e Province, soprattutto in materia di investimenti, motivandole con le esigenze della programmazione regionale. Negli anni più recenti, il progressivo riemergere del municipalismo ha fatto perdere importanza politica alla questione.

Qualche utile suggerimento sugli spazi di cui la legislazione regionale potrebbe disporre può essere ricavato dall’esperienza proposta dalle Regioni a statuto speciale. Per esempio, in materia di “patto di stabilità interno”, qualche governo ad autonomia speciale – nel rispetto degli obiettivi complessivi di controllo dell’indebitamento definiti per il proprio territorio – ha regolato i comportamenti dei Comuni nel territorio regionale o provinciale con modalità diverse da quelle adottate dal legislatore nazionale per i Comuni del resto del paese.³ La tesi che il Costituente abbia voluto indirizzare le Regioni a svolgere compiti di coordinamento dell’autonomia finanziaria degli enti locali sarà probabilmente contestata ma ha, dalla sua parte, ragioni di efficienza (che la motivano) e precedenti legislativi (che la riconoscono come possibile).

1.3. L’autonomia tributaria.

Il VT attribuiva alle Regioni, tra le loro fonti di entrata, tributi propri. Nella tradizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, l’autonomia tributaria delle regioni è stata assai limitata: su una parte dei loro tributi propri le Regioni non hanno alcuno spazio di autonomia, su altri dispongono del solo potere di manovrare le aliquote all’interno di un intervallo definito da un valore minimo e uno massimo. Negli anni più recenti alle Regioni è stato consentito (come nel caso dell’IRAP) di intervenire anche su qualche aspetto della determinazione della base imponibile e della individuazione dei soggetti all’obbligo tributario.

In materia di autonomia tributaria, il NT esprime si esprime con un linguaggio più forte del VT in quanto afferma il principio che gli enti decentrati “dispongono di risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi propri”.

³ Si veda per esempio il caso della Provincia Autonoma di Trento che ha regolato le finanze comunali in modo diverso rispetto a quanto disposto dalle leggi nazionali.

Non è ovvio come debba essere esattamente interpretata l'espressione "stabiliscono". Potrebbe essere una scelta di natura letteraria: la forma verbale passiva del testo vigente (alle Regioni sono attribuiti) è sostituita da una forma verbale attiva (Le Regioni stabiliscono). La formulazione del NT potrebbe però anche essere l'eco del dibattito sulla questione se, vigente la passata Costituzione, le Regioni fossero titolate ad introdurre, su materie non coperte da legislazione statale – in altre parole su basi imponibili non soggette a tassazione da parte dello Stato – tributi propri anche in assenza di una legge statale istitutiva. La forma verbale attiva potrebbe essere letta come il recepimento della tesi che la legge statale non è sempre necessaria e che una singola Regione potrebbe, individuando una base imponibile non sovrapposta a materia imponibile già trattata da tributi erariali, introdurre autonomamente un nuovo tributo (per esempio in materia ambientale o sul traffico urbano). Le norme sui "principi di coordinamento del sistema tributario" impedirebbero la sovrapposizione di due diversi tributi (uno statale e uno regionale) sulla stessa materia imponibile; l'autonomia tributaria consentirebbe di tassare cespiti non toccati da tributi erariali. L'ipotesi della non necessità della legge statale istitutiva che, vigente il VT, veniva ritenuta altamente problematica, nel NT sembrerebbe avere maggiore supporto testuale.

Il NT usa, oltre alla parola "stabiliscono" anche la parola "applicano". Se le Regioni disponessero del solo potere di fissazione delle aliquote e/o della base imponibile, l'espressione potrebbe essere ritenuta ridondante o destinata a rafforzare, in via espressiva, la nozione di autonomia. Tuttavia è possibile che con tale espressione si voglia fare riferimento non solo alla definizione dei parametri necessari per il computo del debito d'imposta dei singoli contribuenti, ma anche alle fasi tecniche della liquidazione, della riscossione, dell'accertamento e della gestione del contenzioso. Con questa interpretazione, l'autonomia tributaria sarebbe estesa a fasi del procedimento di prelievo finora escluse dalla competenza regionale, almeno per quanto riguarda tributi propri di rilevante significato quantitativo (si pensi all'accisa regionale sulla benzina, all'addizionale regionale o comunale all'IRPEF, all'ICI, ecc.). Questa innovazione – che trova qualche riscontro nella recente legislazione nazionale – risponderebbe a rivendicazioni spesso avanzate dal sistema delle autonomie (Regioni e enti locali).

1.4. Compartecipazioni al gettito o quote di tributi erariali.

Il VT attribuiva alle Regioni "quote di tributi erariali". Il NT tratta di "compartecipazioni al gettito di tributi erariali *riferibile al loro territorio*". A parte le quattro parole in corsivo, le due espressioni potrebbero essere, a prima vista, ritenute identiche. Ciò non è esatto. L'espressione "quote di tributi erariali" è, nel linguaggio tecnico della scienza delle finanze, più generale della espressione "compartecipazioni al

gettito di tributi erariali”. Quest’ultima, infatti, prevede che il gettito tributario complessivo deve essere prima ripartito su base regionale e poi assegnato, data l’aliquota di compartecipazione, alle singole Regioni o enti locali. L’espressione del VT “quote di tributi erariali” comprende sia le “compartecipazioni al gettito” nel senso sopra descritto, sia altre forme tecniche di ripartizione del gettito tributario, tra le quali la attribuzione alle Regioni di una frazione dell’aliquota erariale e, quindi, del gettito conseguente alla sua applicazione alla base imponibile regionale del tributo. Nel caso di imposte ad aliquota effettiva uniforme su tutto il territorio nazionale non ci sarebbero differenze tra una compartecipazione al gettito e una riserva di aliquota uniforme. Nel caso di un tributo come l’IRPEF possono però emergere differenze significative nei gettiti che affluirebbero ai bilanci delle singole Regioni. Nelle aree più ricche, la progressività determina aliquote medie di imposizione più elevate di quelle che prevalgono nella aree più povere: le entrate commisurate al gettito risentiranno quindi delle differenze interregionali nelle aliquote medie che si sommano alle differenze nelle basi imponibili.

La scelta della “riserva di aliquota”, su cui si era basata la legge delega per la riforma della finanza regionale e della finanza locale nella passata legislatura⁴, potrebbe essere non più compatibile con il NT che prevede esplicitamente compartecipazioni al gettito. E’ da ricordare che questa scelta porta, tra l’altro, ad accentuare l’entità della perequazione finanziaria (si veda più avanti il prg. 1.6).

1.5. “riferibili al loro territorio”.

Nel NT dell’articolo 119, dopo la parola “compartecipazioni”, é aggiunta l’espressione “riferibili al loro territorio”. Questa aggiunta costituisce una delle maggiori innovazioni della riforma.

Essa intende anzitutto indicare la strada per la risoluzione di un problema pratico: come ripartire tra le Regioni il gettito di un tributo erariale. Essendo il termine “riferibile” volutamente impreciso, sarà necessaria una legge ordinaria che ne definisca il significato operativo, se cioè il riparto dovrà riferirsi al gettito prodotto nel territorio regionale dalle attività localizzate nella regione, al gettito associabile al reddito dei cittadini residenti nella regione o al gettito riscosso nella regione.

Essa concorre però a definire il nuovo sistema di relazioni finanziarie tra centro e periferia. Per valutarne l’importanza, si ricordi che nel VT l’espressione “quote di tributi erariali” venne inizialmente intesa come fonte di alimentazione di un fondo perequativo istituito sul bilancio dello Stato, da ripartire tra le diverse Regioni. A partire dal 1995, iniziò a farsi strada l’idea che i proventi delle quote dovessero essere attribuite

⁴ La delega era contenuta nell’art. 10 della legge n.133/1999.

alle Regioni nelle quali il gettito originava.⁵ Il NT riprende questi orientamenti della legislazione ordinaria e fissa il principio che i proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi statali affluiscano alle Regioni al cui territorio il gettito è riferibile. Questa indicazione concorre a costruire le nuove regole di perequazione (vedi i successivi paragrafi della Parte I), aiuta ad adattare il NT dell'articolo 119 alla diversità dei regimi di competenza regionale (vedi la Parte II) e consente di individuare qualche criterio per il finanziamento delle forme di autonomia differenziata (vedi la Parte IV).

1.6. La perequazione: dalle “risorse attribuite in relazione ai bisogni...” al “fondo perequativo ... per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

Il 3° comma del NT dell'art. 119 introduce un cambiamento molto rilevante nei criteri di perequazione rispetto a quelli previsti dal VT. Viene, nel NT, proposto un modello basato sulla “perequazione delle capacità fiscali”, mentre nel VT la perequazione era gestita all'interno di un modello “legato ai bisogni”.

Il VT del 2° comma dell'articolo 119 condizionava la somma delle due fonti di entrata delle Regioni, i tributi propri e le quote di tributi erariali, ad essere “in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie a adempiere le loro funzioni normali”. Questa frase è stata ampiamente discussa nella letteratura ma, ancora oggi, non è di facile interpretazione. Sinteticamente, possono valere le seguenti proposizioni:

- in relazione ai bisogni: l'espressione esprime la scelta del Costituente del 1948 a favore di una categoria di modelli di perequazione basata sul riferimento ai bisogni dei diversi enti;

- funzioni normali: un'espressione diretta ad indicare che i costi o le spese da considerare nelle leggi di finanziamento deve essere riferito a un pacchetto di funzioni amministrative corrispondente a un livello “normale” di attività regionale;

- spese necessarie: un'espressione diretta a segnalare che i “bisogni” vanno valutati al loro costo minimo.

In sostanza, i proventi delle quote dei tributi erariali dovevano essere accantonati in un fondo perequativo da ripartire tra le Regioni in modo da assicurare che, per ciascuna di esse, la somma delle entrate proprie e della quota del fondo perequativo consentisse di finanziare le spese necessarie a soddisfare i “bisogni”.

Il NT del 3° comma dell'articolo 119 (insieme con l'introduzione della proposizione, “riferibile al loro territorio” per le compartecipazioni di cui al 2° comma) definisce un modello di finanziamento dell'attività regionale alternativo rispetto a quello vigente. Il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni affluisce alle Regioni ove i gettiti sono prodotti (o riscossi) anziché affluire ad un fondo accantonato sul bilancio

⁵ Si veda in proposito la legge finanziaria per il 1996, la legge n. 549/1995.

statale. I proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali non sono più la fonte di alimentazione del fondo perequativo da ripartire in base ai “bisogni”, ma concorrono essi stessi a formare quelle diversità nelle entrate pro-capite delle diverse regioni o territori, che devono essere corrette dall’azione del fondo perequativo.

1.6.1. Quanto deve perequare il nuovo fondo perequativo ?

Le quote del fondo perequativo devono essere destinate solo alle Regioni con minore capacità fiscale. Il nuovo testo dell’articolo 119 non affronta in modo diretto la questione più politica e più importante di un modello di perequazione: se le quote del fondo perequativo devono *eliminare* o solo *ridurre* le differenze di entrata causate dalle differenze interregionali nella capacità fiscale.

E’ interessante osservare come la Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca offra, a questo riguardo, una soluzione più precisa e circostanziata laddove fissa precisi parametri quantitativi – seppure attenuati in altre disposizioni della stessa Legge – per le formule di perequazione da utilizzare nel governare i trasferimenti interregionali di risorse.

In generale, nella tradizione dei paesi che si riferiscono espressamente al criterio della perequazione delle capacità fiscali (per esempio Germania, Canada, Australia), la perequazione non si pone come obiettivo quello di eliminare le differenze, ma solo quello di ridurle. Nel caso italiano, sarebbe una vera contraddizione avere introdotto il criterio di attribuire le compartecipazioni alle singole regioni in relazione al gettito prodotto nei loro territori per poi eliminare, con le quote del fondo perequativo, le differenze interregionali che derivano dalla sua applicazione. La lettura combinata del NT del 2° e 3° comma dell’articolo 119 porta al convincimento, che il Costituente abbia inteso conservare, almeno in parte, le differenze nei gettiti pro-capite prodotti dalla diversità delle basi imponibili dei tributi regionali.⁶

Ci si può interrogare sulle ragioni politiche che hanno prodotto, nella legislazione ordinaria e nella nuova Costituzione, lo spostamento di enfasi dal “finanziamento dei bisogni” alla “perequazione delle capacità fiscali”. Non è facile rispondere, ma è probabile che siano stati considerati due elementi. Il primo, che il “finanziamento dei bisogni” determinasse un eccessivo livellamento interregionale delle spese per abitante non consentendo quindi un sufficiente adattamento dell’offerta pubblica alla domanda dei cittadini. La correlazione positiva della domanda con il reddito personale, giustificherebbe livelli di prestazioni e di spesa per abitante più elevati nei territori a reddito più elevato. Il secondo, che la perequazione delle capacità fiscali (intesa come riduzione piuttosto che come eliminazione delle differenze)

⁶ Il D.lgs. n.56/2000 ha disposto che i differenziali per abitante tra ricchi e poveri siano ridotti a non più del 10 per cento dei valori medi nazionali del gettito dei tributi propri assegnati alle regioni, comportando differenze nelle risorse complessive per abitante non superiori al 5 per cento dei valori medi nazionali.

lascerebbe qualche incentivo a politiche regionali dirette a fare aumentare le basi imponibili dei tributi regionali e rafforzerebbe le responsabilità politiche nella gestione dei bilanci pubblici.

1.6.2. Un detour: le origini di nuovi criteri di perequazione.

Il cambiamento nei criteri di perequazione introdotto dalla nuova Costituzione è, come si è già ricordato, l'eco della evoluzione degli orientamenti espressi dalla legislazione ordinaria negli anni dal 1995 al 2000. I tre termini presenti nel VT dell'art. 119 (spese necessarie, bisogni e funzioni normali) non si sono mai prestati a facili interpretazioni nelle norme attuative. La nozione di “costo minimo” per esempio è stata spesso solo citata in modo superficiale nelle leggi di finanza regionale. Le nozioni di “bisogno” e di “normalità” non sono mai state utilizzate per la determinazione dei volumi complessivi delle risorse da assegnare alle Regioni (sempre determinati solo con riferimento alla spesa storica); sono state invece spesso utilizzate nella definizione dei criteri di riparto delle risorse tra le Regioni. Per esempio, in attuazione del vecchio art. 119, la legge n. 281 del 1970 prevedeva, all'articolo 8, che le quote di tributi erariali affluissero a un fondo nazionale e che questo fondo – un vero e proprio fondo perequativo – venisse ripartito per 6/10 in proporzione alla popolazione residente, per 1/10 in relazione alla superficie e per il restante 3/10 in base al tasso di disoccupazione, al tasso di emigrazione e al reciproco del reddito regionale per abitante. Da notare che, soprattutto nei primi anni, il riparto dei 3/10 del fondo è avvenuto ponendo molta attenzione alla distribuzione regionale della spesa storica statale corrispondente alle funzioni trasferite a far corso dal 1972. Popolazione, superficie territoriale, disagio economico e spesa storica sono alcuni degli indicatori tradizionali per la misurazione dei bisogni. Si tratta di indicatori sintetici dei bisogni, come si conviene per una formula diretta a finanziare attività molteplici e diverse tra di loro, integrati dal riferimento alla spesa storica che, a sua volta, è il risultato degli indicatori specifici utilizzati nei tempi in cui le funzioni erano svolte direttamente dallo Stato.

Già nel 1970, tuttavia, la perequazione si alimentava anche con il riferimento alla capacità fiscale attraverso il reciproco del reddito pro-capite (che sostituiva il riferimento originario del reciproco del gettito pro-capite dell'imposta personale sul reddito). La ragione dell'utilizzo di questo indicatore doveva forse trovarsi nella constatazione, già allora evidente, che il gettito pro-capite dei tributi propri (in particolare la quota regionale dell'ILOR definita dalla legge n. 825 del 1970 e dal DPR n.673 del 1972) premiava le regioni più ricche.

Nel 1999, la già citata legge n. 133, attribuiva, all'art. 10, delega al governo per riformare la struttura della finanza regionale mettendo su un piano pressoché paritario, ai fini della costruzione del modello di perequazione, il “riferimento ai bisogni” e la “perequazione delle capacità fiscali”. Il decreto delegato (D. lgs. n.56/2000) ha disposto

una formula di assegnazione delle risorse statali alle Regioni che dà un peso pari al 60% alla “perequazione delle capacità fiscali” con un coefficiente di riduzione delle differenze nei gettiti dei tributi propri regionali pari al 90% e un peso del 40% all’indicatore dei “bisogni sanitari”;⁷ ipotizza anche una lunga fase transitoria per l’abbandono del modello di spesa storica esistente nel 2001.

Nella discussione parlamentare del provvedimento e anche in qualche dibattito successivo, è stata sollevata la questione della costituzionalità del riferimento a un criterio, quello della perequazione delle capacità fiscali, che non trovava fonte esplicita nella vecchia Costituzione, anche in relazione al fatto che la formula di riparto non offre una garanzia formale di piena copertura delle spese derivanti dalla valutazione dei “bisogni sanitari”⁸.

1.7. Dalla “*perequazione della capacità fiscale*” al “*finanziamento integrale delle funzioni*”.

“Tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e quote (regionali) del fondo perequativo consentono alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Il 4° comma del NT dell’articolo 119 sembra riproporre gli orientamenti del VT per il quale le quote dei tributi erariali erano da determinare in funzione del finanziamento delle spese delle Regioni. In effetti, l’espressione “consentono alle Regioni ... ” assume un significato diverso a seconda che essa sia riferita (a) alle regioni nel loro complesso oppure, (b) a ciascuna regione. Nell’ipotesi (a), il sistema regionale nel suo complesso deve ricevere finanziamenti adeguati a coprire i costi di produzione e di attivazione delle funzioni. La nozione di finanziamento integrale delle funzioni acquista un suo significato se si appoggia su valori di spesa definiti prima del trasferimento delle funzioni alle Regioni. Per esempio, si adatta alla fase iniziale di attuazione del nuovo ordinamento costituzionale, in cui l’entità complessiva delle risorse da attribuire alle Regioni è fatta uguale al totale delle spese statali sulle funzioni da trasferire. Il 4° comma avrebbe quindi il limitato valore

⁷ Con l’art. 10 della legge n.133 del 1999 venivano disposti: (i) la soppressione di numerosi programmi di trasferimenti erariali alle Regioni (incluso il Fondo Sanitario Nazionale) caratterizzati dalla presenza di vincolo di destinazione; (ii) la sostituzione dei programmi di trasferimento soppressi con il gettito di una compartecipazione regionale al gettito dell’Imposta sul Valore Aggiunto da attribuire alle singole Regioni sulla base di una formula di perequazione nella quale l’unico indicatore dei “bisogni” è costituito dalla popolazione regionale ponderata con indicatori della morbilità, lo stesso indicatore utilizzato fino al 2000 per le assegnazioni delle quote regionali del Fondo Sanitario Nazionale. La ragione del mancato riferimento ad altri indicatori di “bisogno” è da attribuirsi al fatto che il FSN aveva un ruolo preminente nei programmi di trasferimenti soppressi.

⁸ La spesa sanitaria assorbe circa l’85% della spesa complessiva delle Regioni a statuto ordinario, mentre il peso dei “bisogni” nella formula di perequazione è inferiore al 40%.

normativo di garantire che il trasferimento delle funzioni avvenga senza guadagni per lo stato centrale e senza aumenti di spesa.

Nell'ipotesi (b), la somma di tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo deve finanziare integralmente i livelli di spesa delle singole Regioni. Ma quali livelli? Probabilmente quelli derivanti da qualche stima o valutazione delle spese necessarie per i bisogni derivanti dall'esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni. L'interpretazione (b) riporterebbe le nuove regole di finanziamento verso quelle previste dal VT dell'art. 119.

Il testo del 4° comma avrebbe potuto essere scritto in modi diversi, più chiari di quelli utilizzati. Per esempio avrebbe potuto dire: "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono all'insieme dei C., P., CM. e R. di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". In questo caso la norma avrebbe svolto la sola funzione di garanzia sull'invarianza delle risorse rispetto allo stato precedente. Oppure avrebbe potuto dire: "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono a ciascuno dei Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". In questo caso, si sarebbe ricaduti con certezza nel finanziamento dei "bisogni" delle singole Regioni.

E' difficile dire quale dei due significati abbia inteso esprimere il legislatore. Sarebbe paradossale se, dopo avere introdotto esplicitamente i due concetti, quello dell'assegnazione del gettito delle compartecipazioni alle singole Regioni in base a dati riferibili al loro territorio e quello di un fondo perequativo che non indica espressamente l'obiettivo del livellamento delle entrate pro-capite, il tutto fosse cancellato dall'espressione "finanziamento integrale delle funzioni". La coerenza tra 2° e 3° comma da un lato e 4° comma dall'altro, richiederebbe che fosse adottata la soluzione basata sull'espressione all'insieme dei piuttosto che quella basata sull'espressione ciascuno.

1.8. Contributi speciali, "normale esercizio" e vincoli di destinazione.

Il nuovo e il vecchio testo dell'articolo 119 prevedono, sia pure con diversa precisione e significato, che lo Stato intervenga nel finanziamento delle Regioni con strumenti diretti vuoi alla perequazione, vuoi ad altri obiettivi.

Il fondo perequativo è definito nel VT, come si è già ricordato, in modo indiretto senza alcuna indicazione sulle proprietà dei contributi statali che devono realizzare la perequazione. Nel NT, il fondo perequativo è definito in modo esplicito con l'indicazione che le quote del fondo perequativo danno origine a contributi statali da assegnare senza vincoli di destinazione.

Gli altri interventi finanziari dello Stato sono variamente indicati nei due testi. Nel VT si definiscono esplicitamente i contributi speciali destinati a singole Regioni per “scopi determinati, particolarmente per la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole”. Nel NT si fa riferimento a “risorse aggiuntive” e ad “interventi speciali” in favore di determinate Regioni e con diverse finalizzazioni.

Il VT è più preciso del NT sotto il profilo formale in quanto attribuisce una denominazione precisa alla forma tecnica di intervento, i contributi speciali. Il NT è più circostanziato nella definizione delle finalizzazioni degli interventi statali che sono previsti in aggiunta alle quote del fondo perequativo. Nelle pagine che seguono, si procederà ritenendo che entrambi i testi facciano riferimento a contributi speciali, una categoria di strumenti finanziari propria della teoria del federalismo fiscale, anche se nel NT gli interventi aggiuntivi non sono così espressamente denominati.

1.8.1. Ruolo dei contributi speciali.

I contributi speciali previsti dal VT dell’art. 119 non hanno mai trovato applicazione nelle leggi che hanno fissato l’evoluzione della finanza regionale. Non è nemmeno noto alcun programma di intervento a favore del Mezzogiorno e delle Isole che abbia fatto riferimento alle indicazioni dell’art. 119. Evidentemente la previsione Costituzionale era troppo debole o troppo generica per determinare o anche solo per ispirare legislazione attuativa.

L’espressione “contributi speciali” nella vecchia Costituzione può essere considerata come analoga alla espressione “contributi di scopo”. Nella tradizione legislativa del nostro paese sono presenti numerosi esempi di **contributi di scopo**, concessi dallo Stato alle Regioni in vista di specifici risultati o obiettivi definiti dal legislatore nazionale. Per esempio, in materia sanitaria sono stati assegnati alle Regioni contributi di scopo diretti a sostenere programmi per la prevenzione e cura di particolari patologie, programmi di edilizia ospedaliera, programmi di acquisto di particolari macchinari o attrezzature e così via.

I contributi di scopo possono essere destinati a finanziare interventi in materie che, pur regolate da leggi dello Stato, sono affidati alle Regioni per lo svolgimento dei compiti amministrativi. Possono però essere (e sono stati ampiamente) destinati anche a finanziare attività o servizi che sono nella competenza legislativa delle Regioni, quando si ritiene che in quelle materie ci sono interessi che le Regioni non sono in grado di tutelare.⁹

⁹ I contributi di scopo (o i contributi speciali della terminologia Costituzionale) possono avere diversa natura. In ogni programma di contributi di scopo coesistono la assegnazione di risorse finanziarie da parte di un livello di governo superiore e un insieme di condizioni (indicazioni o vincoli normativi) per il suo utilizzo da parte del ricevente. Un contributo di scopo è necessariamente un contributo specifico, cioè un contributo finalizzato a un particolare programma o settore di spesa dell’ente cui è destinato. I contributi specifici si contrappongono

Nel NT, i contributi speciali (e quindi, i contributi di scopo) hanno un rilievo particolare in relazione al fatto che essi devono avere carattere aggiuntivo ed essere destinati a:

- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (regionali);
- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;

rimuovere gli squilibri economici,

- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Sulla prima di queste finalizzazioni si tornerà al successivo paragrafo. La seconda finalizzazione trasforma le indicazioni del VT individuando obiettivi generali di "unità nazionale" (lo sviluppo regionale, la riduzione degli squilibri economici, la coesione e la solidarietà sociale. La terza finalizzazione, "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" è del tutto nuova rispetto al VT.

La seconda e la terza finalizzazione individuano le ragioni per una nuova categoria di finanziamenti statali destinata a risolvere problemi diversi da quelli che possono essere risolti con le quote del fondo perequativo riservato ai territori con minore capacità fiscale per abitante. I contributi e gli interventi speciali che sostengono queste finalizzazioni devono intendersi veri e propri contributi di scopo, da assegnare in base a una valutazione dei "bisogni" del cittadino e dei territori. Non sono più il risultato della applicazione di una formula di perequazione delle capacità fiscali, ma esprimono l'interesse dello Stato nelle attività di spesa e nei servizi erogati dalle Regioni.

I contributi di scopo e quindi i contributi speciali del 5° comma dell'articolo 119 sono strumenti tipici di finanziamento di materie sulle quali l'autonomia delle Regioni è limitata da interessi sovra-regionali o pre-regionali che si identificano nei bisogni dei territori (la riduzione degli squilibri economici) e dei cittadini (i diritti della persona). Non è difficile scorgere in queste due finalizzazioni le ragioni che hanno portato ad assegnare una materia al regime della competenza concorrente e non a quello della competenza esclusiva.

ai contributi generici o contributi generali di finanziamento, quali sono quelli che vengono utilizzati per il finanziamento generale di un particolare livello di governo.

Un contributo di scopo può essere:

- continuativo o di durata definita, in relazione alla sua durata;
- con o senza vincolo di destinazione. Nel primo caso il vincolo può essere o no accompagnato da procedure di verifica, da obbligo di rendiconto e da sanzioni in caso di uso difforme. Nel secondo caso il rispetto delle indicazioni sull'utilizzo è lasciato alle autonome scelte di bilancio del ricevente.
- con o senza obbligo di concorso finanziario da parte dell'ente ricevente. L'ente donante può imporre all'ente ricevente, per ragioni di efficienza nell'uso delle risorse o per la presenza di un interesse comune con il beneficiario, l'obbligo di un concorso al finanziamento del programma. L'esperienza italiana, sia nei rapporti stato-regioni, sia nei rapporti stato-enti locali si caratterizza per una presenza massiccia dei diversi tipi di programmi e di contributi finanziari.

1.8.2. La nozione di “normalità” e i contributi senza vincoli di destinazione.

Le finalizzazioni che il NT assegna ai contributi speciali consentono anche di precisare che le risorse dello Stato destinate a finanziare il normale esercizio delle funzioni regionali devono tradursi in contributi senza vincoli di destinazione. La nozione di “normalità” si presenta diversa nel vecchio e nel nuovo testo dell’art. 119. Il VT utilizza l’espressione “spese necessarie per le funzioni normali”, il NT l’espressione “normale esercizio delle loro funzioni”. Poiché i contributi statali concorrono al finanziamento delle spese regionali, è utile ricordare che i livelli di spesa per abitante possono divergere, oltre che per condizioni oggettive legate alle condizioni di produzione e alle caratteristiche della popolazione residente, anche per differenze: (a) nel livello di efficienza economica con cui viene svolto il servizio; (b) nel livello di attivazione finanziaria o organizzativa delle funzioni svolte. Possono inoltre divergere perché, (c) singole Regioni attivano, su una data materia, funzioni aggiuntive rispetto a quelle che potranno essere indicate nella legge di trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni.

Il VT, con l’espressione “spese necessarie per le funzioni normali” aveva inteso escludere dalle responsabilità finanziarie dello Stato, sia l’inefficienza - punto (a) - sia l’aggiunta di nuove funzioni - punto (c). E’ possibile che in relazione al punto (b), il VT intendesse fare riferimento a un livello “standard” di attività sulle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, includendo nella definizione degli standard sia gli aspetti qualitativi dell’offerta di un servizio complesso (se debba o non essere prevista la prenotazione telefonica per una prestazione ambulatoriale), sia l’estensione della funzione (se i laboratori diagnostici di un ospedale debbano coprire frazioni più o meno ampie delle possibili analisi). L’espressione “funzioni normali” era imprecisa e ha dato luogo a incertezze interpretative.

Nel NT, l’espressione “normale esercizio” nasce dall’idea che le funzioni attribuite alle Regioni in ciascuna materia nella competenza regionale siano (o possano essere) definite in modo preciso e circostanziato, restando quindi escluse dal finanziamento le funzioni aggiuntive che singole regioni volessero attivare. In via pratica il “normale esercizio” sembra fare riferimento a una nozione di standardizzazione dei livelli di attivazione delle funzioni attribuite, per quanto attiene sia ai livelli quantitativi sia agli aspetti qualitativi, che assorba anche il riferimento all’efficienza economica. Il NT è potenzialmente più preciso del VT perché non c’è più l’incertezza sulla estensione delle funzioni incluse in una materia.

Il “normale esercizio delle funzioni” deve essere nel NT finanziato con le risorse proprie, con le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e con le quote del fondo perequativo. Queste ultime devono assumere la caratteristica di contributi generici senza

vincoli di destinazione¹⁰. Ciò é quasi una conseguenza necessaria dei criteri di perequazione fissati dal 2° comma del NT dell'articolo 119. Essendo caduto il riferimento ai "bisogni", non c'è più ragione di imporre vincoli di destinazione sulle quote del fondo perequativo assegnate alle regioni più povere. Non avrebbe senso lasciare alle regioni più ricche, che si finanziano con tributi propri e compartecipazioni, piena autonomia nell'utilizzo delle loro risorse e imporre alle regioni più povere, che dipendono dalle quote del fondo perequativo per l'esercizio delle loro funzioni, vincoli di destinazione sulle risorse assegnate. I vincoli di destinazione sono propri di finanziamenti statali assegnati sulla base dei "bisogni".

1.9. Perequazione orizzontale o verticale?

Il 2° comma del nuovo articolo 119 attribuisce alle singole Regioni i proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali derivanti dalle basi imponibili. Il 3° comma attribuisce allo stato il compito di istituire un fondo perequativo per le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Nel complesso, il NT dell'articolo 119 tace sui modi di alimentazione del fondo perequativo e ciò diversamente dal VT che prevedeva che il fondo perequativo si alimentasse con il ricavato di quote di tributi erariali.

La lettura del 3° comma suggerirebbe che la nuova Costituzione ha scelto uno **schema di perequazione verticale**, con le seguenti caratteristiche:

- data la aliquota standard delle entrate proprie (tributarie ed extra-tributarie), c'è un'aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che garantisce la copertura delle spese della Regione più ricca per l'esercizio normale delle funzioni nelle materie attribuite alla competenza regionale;

- tutte le Regioni diverse dalla Regione più ricca, avranno spese superiori alle somme delle entrate proprie e delle entrate da compartecipazione;

- lo stato istituisce un fondo perequativo diretto a finanziare quelle Regioni diverse dalla Regione più ricca, che hanno minore capacità fiscale per abitante (presumibilmente solo quelle che hanno una capacità fiscale minore del valore medio, in proporzione alla distanza dai valori medi);

Il nuovo testo dell'articolo 119 sembra incompatibile con uno **schema di perequazione orizzontale**, definito in senso stretto, nel quale:

- l'aliquota di compartecipazione ai tributi erariali é determinata in misura tale da coprire il costo complessivo delle funzioni attribuite alle regioni;

- i proventi delle compartecipazioni affluiscono direttamente ai bilanci delle singole regioni e la formula di perequazione ha il compito di sottrarre risorse alle

¹⁰ L'articolo 10 della L. n.133/1999, rimuovendo il vincolo di destinazione dalle quote del fondo perequativo, ha anticipato l'innovazione Costituzionale.

regioni più ricche (che con l'aliquota di cui al punto precedente avrebbero un surplus di bilancio) per trasferirle alle regioni più povere (che con la stessa aliquota avrebbero un deficit di bilancio).

Non sembra però esserci incompatibilità con una soluzione ibrida, simile a quella prevalente in Germania o a quella definita dal D.lgs. n.56/2000, ove il governo centrale (federale o nazionale) trattiene una quota del gettito del tributo compartecipato assegnando i proventi delle compartecipazioni alle singole regioni sulla base della applicazione della formula di perequazione, senza che ci sia il trasferimento materiale di risorse finanziarie dalle regioni più ricche alle regioni più povere.

In conclusione, i modelli estremi di perequazione verticale e orizzontale presentano inconvenienti o sono inapplicabili in un paese non federale o senza rappresentanza politica dei governi sub- nazionali. Da questo punto di vista, l'attuazione della nuova Costituzione potrà ripercorrere le soluzioni già sperimentate con il D.lgs. n.56/2000.

1.10. Il ricorso al debito e il vincolo di bilancio.

Il NT dell'articolo 119 statuisce che Regioni ed enti locali possono ricorrere al debito solo per finanziare spese d'investimento. E' quindi esclusa la possibilità per le Regioni di contrarre mutui per finanziare spese correnti, incluse le spese per il ripiano dei disavanzi di aziende sanitarie e aziende di trasporto. La materia non era trattata nel VT. I limiti all'indebitamento delle Regioni sono attualmente fissati dalla legge ordinaria in relazione al gettito delle entrate proprie e dei trasferimenti ordinari (esclusa l'IRAP e i trasferimenti sostitutivi del FSN). Il debito poteva essere contratto per funzioni di sviluppo (una nozione cui si associano volumi di spesa più elevati di quelli associabili alla nozione di "spese per investimenti").

Le ragioni teoriche per una restrizione del ricorso al debito al solo finanziamento delle spese d'investimento (la cosiddetta *golden rule*) sono diverse. La più antica è che l'investimento dovrebbe essere in grado di generare maggiori entrate attraverso le tariffe per l'uso dell'infrastruttura; le tariffe consentirebbero di pagare il servizio del debito senza aggravii di tassazione sulle generazioni future di contribuenti. La seconda ragione è che il bene capitale, quand'anche non generasse ricavi monetari, produce utilità ripetuta nel tempo ed è quindi corretto che il suo costo sia ripartito, attraverso le maggiori imposte richieste per il servizio del debito, anche sulle generazioni future. Si tratta di una regola semplice, evocativa di schemi dell'economia familiare, la cui validità macro-economica o anche per una singola Regione, è legata soprattutto alla dinamica del reddito futuro prodotto nel territorio. E' legata anche alla saggezza e prudenza degli amministratori regionali dato che il criterio, applicato con

spregiudicatezza per la durata di una legislatura, potrebbe segnare in modo indelebile la vita politica dell'ente nella legislatura successiva.¹¹

Il 6° comma del NT impedisce anche allo Stato di concedere alle regioni garanzie sui prestiti da loro contratti. Vista l'esperienza degli anni recenti, sarebbe stato forse più utile una disposizione costituzionale diretta a regolare, in modo rigido, la possibilità per le Regioni di generare, in corso d'anno, deficit superiori a quelli programmati nel bilancio di previsione, indicando anche l'obbligo di porvi rimedio quando venisse accertato il rischio o la formazione effettiva di tali deficit eccessivi.

1.11 Una prima sintesi e un rinvio

I primi cinque commi del NT dell'articolo 119 definiscono regole di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario che si caratterizzano:

- (i) per la accentuazione, rispetto al VT, del ruolo delle entrate proprie;
- (ii) per la precisazione che le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali affluiscono alle Regioni nel cui territorio sono prodotte;
- (iii) per la definizione di un principio di solidarietà interregionale basato sulla perequazione delle capacità fiscali, una struttura logica che non richiede di formulare un giudizio diretto sui differenziali di spesa che si registreranno nelle diverse regioni: il giudizio politico si esprime solo su un parametro che definisce l'entità della riduzione dei differenziali nelle capacità fiscali delle singole Regioni;
- (iv) per la scelta di finanziare la perequazione attraverso le quote di un fondo perequativo da attribuire alle Regioni più povere senza vincoli di destinazione;
- (v) per la mancanza di un criterio quantitativo sulla misura della perequazione, in altre parole per la mancata definizione delle differenze interregionali ritenute accettabili dopo la perequazione;
- (vi) per la individuazione di contributi speciali, aggiuntivi rispetto alle entrate derivanti dai tributi propri, dalle compartecipazioni e dalle quote del fondo perequativo, diretti a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e a ridurre gli squilibri economici territoriali;
- (vii) per il mantenimento di una posizione equivoca sul finanziamento del "normale esercizio" delle funzioni, se la spesa relativa debba essere condizionata dalle quote del fondo perequativo (e quindi un prodotto della formula di perequazione),

¹¹ Nella accezione comunemente accettata, le spese d'investimento sono solo una parte delle spese in conto capitale. Sembra quindi che, nel NT, le spese in conto capitale diverse dalle spese d'investimento (per esempio l'acquisizione di partecipazioni di capitale in un'impresa pubblica o la concessione di contributi in conto capitale per il sostegno di investimenti di altri enti) non possono essere finanziate con il ricorso all'indebitamento. Si tratta di una restrizione non del tutto giustificata che sarà, in buona probabilità, superata dal legislatore ordinario.

ovvero se il costo del “normale esercizio” debba essere considerato come parametro-obiettivo nella formula di perequazione;

(viii) per l’incertezza se l’effettivo esercizio dei diritti della persona e la riduzione degli squilibri territoriali debbano o possano essere considerati obiettivi esterni al “normale esercizio” delle funzioni;

(ix) per l’incertezza che le varie disposizioni determinano sulla scelta dello schema di perequazione, se di tipo “orizzontale” o “verticale”.

Nella Parte II, gli strumenti indicati dal nuovo articolo 119 verranno riordinati in relazione alla diversa competenza legislativa – esclusiva e concorrente – delle Regioni. Ciò consentirà di risolvere alcuni, ma non tutti, i problemi che il NT pone per la concreta definizione della formula di perequazione. Nella Parte III si discuterà della loro applicazione al finanziamento degli enti locali.

Parte II – Una diversa finanza per i diversi regimi di competenza legislativa.

La nuova Costituzione introduce negli articoli 117 e 118 importanti modifiche nelle attribuzioni di Regioni ed enti locali. Il NT dell’articolo 117 statuisce che le competenze legislative regionali si esercitano in due diversi regimi. Per un elenco di materie definito al 3° comma, il potere legislativo delle Regioni si esercita in regime di competenza concorrente con lo Stato; per un segmento di materie (le cosiddette “materie residuali” di cui al 4° comma) il potere legislativo delle Regioni si esercita in regime di competenza esclusiva. I due diversi regimi di competenza legislativa regionale si affiancano all’elenco delle materie attribuite dal 2° comma alla competenza esclusiva dello Stato. Il quadro è integrato dalle disposizioni dell’articolo 118 che attribuiscono agli enti locali, ai Comuni in via prioritaria, lo svolgimento delle funzioni amministrative per le leggi nazionali e regionali. Viene inoltre richiamato, al 1° comma dell’art. 117, il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La nuova Costituzione italiana fornisce una mappatura completa dei poteri e dei compiti pubblici tra i diversi livelli di governo (istituendone persino uno nuovo, le Città Metropolitane). I commi 2, 3 e 4 dell’articolo 117 definiscono quali poteri e competenze sono attribuiti a ciascun livello di governo. E’ questo uno dei compiti fondamentali di un sistema di federalismo fiscale: allocare i compiti pubblici a quel livello di governo, il più vicino possibile al cittadino, sul cui territorio possono ritenersi internalizzati i benefici originati dall’attività pubblica. La nuova Costituzione italiana propone la propria visione della corretta ed appropriata allocazione dei compiti pubblici sui diversi livelli di governo. Un tema, questo, antico come la teoria economica che ha trovato una sua sistemazione, dopo la riscoperta da parte di Samuelson e Musgrave della teoria dei

beni pubblici, nelle rielaborazioni di Stigler, Tiebout e Oates. La allocazione efficiente delle risorse al (e all'interno del) settore pubblico deve tenere conto della diversa diffusione territoriale dei benefici dell'attività pubblica su ambiti nazionali, regionali o locali.

In prima approssimazione, l'applicazione diretta di queste regole porterebbe a una mappatura dei compiti pubblici assegnando pieni poteri e responsabilità sulle diverse materie ai diversi livelli di governo. Il 2° e 4° comma dell'articolo 117, che assegnano materie alla competenza esclusiva di Stato e Regioni, rispondono a questo principio di separazione delle responsabilità dei diversi livelli di governo.

La separazione piena delle responsabilità non può però essere l'unica guida alla allocazione dei compiti pubblici ai diversi livelli di governo, per almeno due ragioni. La prima è che, per molti importanti beni gestiti dal settore pubblico, l'area dei benefici non può essere definita in modo preciso: i benefici diretti o indiretti dell'azione pubblica trascorrono rispetto ai confini amministrativi dell'ente titolare dell'azione pubblica. L'efficienza allocativa non si presta quindi a regole troppo semplici di attribuzione territoriale. La seconda ragione sta nel fatto che le Costituzioni – nel loro comune desiderio di affermare che la distribuzione del reddito che sarebbe prodotta dall'operare dei meccanismi di mercato si caratterizza per disuguaglianze eccessive – tendono, in generale, a fissare obiettivi redistributivi attraverso la individuazione di beni pubblici il cui accesso ai cittadini deve rispettare regole o principi di parità di trattamento.¹² Questi beni e servizi, che potrebbero essere prodotti in modo efficiente se lasciati alla competenza esclusiva delle regioni o degli enti locali, sono invece sottoposti a vincoli finalizzati a produrre condizioni di parità di trattamento dei cittadini indipendentemente dalla loro residenza. L'interesse nazionale (o collettivo) per le condizioni di fornitura di per le regole di accesso a questi beni, ha dato origine, in Germania e in Italia, al regime costituzionale della competenza concorrente, per il quale l'autonomia delle Regioni è vincolata al rispetto di "principi fondamentali" fissati direttamente dalla Costituzione o da determinare con leggi nazionali.

2.1 Competenza legislativa e regole di perequazione.

La nuova Costituzione italiana, così precisa (al pari di quella tedesca) nello stabilire gli elenchi delle competenze, lo è meno (diversamente da quella tedesca) nella

¹² La Costituzione italiana, nei suoi Principi fondamentali e nella Parte I tratta di problemi distributivi lungo due direzioni. Individua anzitutto beni pubblici (salute, istruzione, ecc.) sui quali sembra fissare dei diritti individuali. Prescrive poi che il sistema tributario deve realizzare la "progressività". Accesso tutelato a beni pubblici fondamentali e progressività del sistema tributario sono gli strumenti a cui la Costituzione italiana affida il compito di intervenire sulla distribuzione del reddito.

definizione delle regole di finanziamento per i due blocchi di materie attribuite al diverso regime di competenza. La teoria economica e anche la pratica legislativa degli anni passati avrebbero dovuto suggerire al legislatore che le materie ricadenti nei due diversi regimi di competenza regionale richiedono regole finanziarie diverse. Diverse, in particolare, per quanto riguarda l'intensità della perequazione da applicare alle entrate proprie ed anche per quanto riguarda le caratteristiche degli strumenti da utilizzare.

Per le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva, ciascuna Regione deve essere ritenuta, sulle attività poste in essere in tale materia, come un ente dotato di piena sovranità. Come tale non dovrebbe avere titolo per partecipare ai contributi di solidarietà provenienti dalle altre regioni o dalla fiscalità generale attraverso le quote di un fondo perequativo: la perequazione delle capacità fiscali, prevista dal 3° comma dell'art. 119, potrebbe avere anche un ruolo nullo. In generale dovrebbe avere un ruolo modesto, solo per le circostanze nelle quali le differenze interregionali nel gettito pro-capite delle entrate proprie e da compartecipazione fossero ritenute eccessive.

Per le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente la regione dispone solo di sovranità limitata, ove il limite origina da un interesse a cui è attribuito un valore superiore a quello incorporato nel principio di autonomia fissato dall'articolo 5 della Costituzione. E' evidente che per queste materie – per il fatto stesso della loro assegnazione al regime della competenza legislativa concorrente – le differenze interregionali nelle prestazioni che sarebbero determinate dal gettito delle entrate proprie e delle compartecipazioni devono essere corrette. La correzione deve anche essere più incisiva di quanto non sia necessario per le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

2.1.1 Una lettura grammatica del nuovo articolo 119.

Come già detto, il NT dell'articolo 119 non esprime indicazioni sulle regole di perequazione in relazione al diverso regime di competenza legislativa. Si tratta di una carenza grave del nuovo ordinamento Costituzionale. Tuttavia, come è già stato richiamato nel paragrafo conclusivo della Parte I, l'articolo 119 richiama, con diversa accuratezza, tutte le categorie di istituti finanziari che dovrebbero essere utilizzate in un modello di finanziamento coerente con la diversità delle competenze legislative. Nei paragrafi che seguono verrà fornita una lettura dell'articolo 119 che usa tutti gli elementi in esso contenuti – ancorché solo accennati e non organicamente trattati – per costruire due diverse strutture di finanziamento coerenti con la diversità dei regimi di competenza legislativa. Si tratta forse, come già ammesso, più di una agenda per l'attuazione dell'articolo 119 che non di vera struttura interpretativa.

2.2 Il finanziamento della competenza esclusiva.¹³

Il primo principio del federalismo fiscale è che le spese relative a funzioni che appartengono alla competenza esclusiva dei governi sub-nazionali devono essere finanziate interamente dal gettito di entrate proprie, integrate eventualmente dal provento delle partecipazioni al gettito di tributi erariali. Per realizzare questo principio, i governi sub-nazionali devono disporre del potere di acquisire le risorse necessarie per lo svolgimento delle sue funzioni, statutarie o costituzionalmente determinate.

Con le scelte connesse all'autonomia tributaria, i governi regionali determinano il livello delle proprie spese. Tuttavia, poiché i gettiti sono influenzati dalle differenze interregionali nelle basi imponibili, le regioni più povere acquisiranno minori risorse per abitante, determinando così più bassi livelli di spesa e minori prestazioni di servizi. Le differenze interregionali che così risultano sono una conseguenza naturale della scelta di assegnare determinate materie alla competenza esclusiva dei governi sub-nazionali e delle diversità nella distribuzione del reddito nelle diverse regioni.

Ci si può chiedere se lo svilupparsi di queste differenze sia una ragione sufficiente a giustificare interventi correttivi da parte del governo nazionale. In generale, nell'ipotesi che le materie assegnate alla competenza esclusiva di un livello di governo siano state decise correttamente, la risposta dovrebbe essere negativa. Le differenze nei livelli di reddito pro-capite nelle diverse regioni dovrebbero essere affrontate direttamente dal governo centrale. Se le politiche di redistribuzione del reddito attuate dal governo nazionale avessero successo, i governi regionali potrebbero fruire di entrate tributarie legate non più solo al reddito prodotto dai residenti, ma al loro reddito complessivo (il reddito-entrata inclusivo degli effetti degli interventi correttivi). La allocazione delle risorse sarebbe gestita dai governi regionali, la distribuzione del reddito dal governo nazionale.

¹³ Tra le materie di cui all'elenco dell'art. 117 nel VT, passano dal regime di competenza concorrente al regime di competenza esclusiva, materie quali la formazione professionale, il turismo e l'industria alberghiera, i trasporti di interesse regionale, la navigazione e porti lacuali, fiere e mercati, agricoltura, artigianato, caccia e pesca, assistenza scolastica. Sembra entrare nel comparto della competenza esclusiva delle Regioni anche una materia quale l'assistenza. Il destino della materia "assistenza", nel NT dell'articolo 117, non è molto chiaro. La materia non è espressamente elencata né al 3° né al 4° comma e dovrebbe quindi rientrare nel regime della competenza esclusiva delle Regioni. La materia ha tuttavia un forte contenuto di redistribuzione del reddito reale che la porrebbe tra le materie che sono più opportunamente svolte, e con maggiore efficacia, dal livello di governo centrale. La materia assistenza si presta, come poche altre, ad essere trattata con strumenti finanziari molto diversi. Si passa dall'imposta negativa sul reddito, alla prestazione di servizi pubblici che rimediano alle carenze di reddito personale. Nel primo caso dovrebbe essere affidata alla competenza del governo centrale, nel secondo a qualche forma di competenza ripartita tra centro e periferia.

La corrispondenza tra le entrate proprie e da compartecipazioni, da un lato e le spese regionali dall'altro, (i) rafforzerebbe la responsabilità politica nei processi di bilancio regionali e, (ii) adeguerebbe la fornitura di servizi alle preferenze dei cittadini. Dato che le politiche redistributive del governo nazionale, quand'anche avessero successo, non eliminerebbero (ma solo ridurrebbero) le differenze nei redditi personali, la spesa regionale per abitante sarebbe più elevata nelle regioni ricche che in quelle povere. Queste differenze interregionali dovrebbero essere considerate come la conseguenza naturale del regime della competenza esclusiva, dato che ogni Regione, per queste materie, può essere considerata come uno stato sovrano.

Le regioni più povere potrebbero però essere forzate, vuoi per il cattivo funzionamento delle politiche di redistribuzione del governo nazionale, vuoi per la limitatezza dei loro obiettivi, ad aumentare le aliquote d'imposta nel tentativo di adeguare i loro livelli di spesa ai valori delle altre regioni. Ciò determinerebbe l'aggravamento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito. Il finanziamento delle materie regionali a competenza esclusiva non può quindi essere affidato solo alle entrate proprie regionali: è necessario intervenire con la perequazione. Per la natura delle materie in questione, la perequazione non deve passare per la strada della valutazione dei bisogni (come proposto dalla vecchia Costituzione), ma può utilizzare un programma di trasferimenti diretto a correggere le conseguenze delle diversità nelle capacità fiscali (come indica la nuova Costituzione). La perequazione dovrebbe anche porsi come obiettivo la riduzione delle differenze e non la loro eliminazione.

In questo senso, l'articolo 119 sembra corretto quando propone, come riferimento per la perequazione, che le quote del fondo perequativo siano dirette a favore delle "regioni" con minore capacità fiscale per abitante. Il finanziamento delle materie di esclusiva competenza regionale non richiede un riferimento ai "bisogni". Interpretato in senso stretto, il 2° comma dell'articolo 119 non può che ritenersi correttamente diretto al finanziamento delle materie che saranno nella esclusiva competenza regionale.

2.3 Il finanziamento della competenza concorrente.¹⁴

¹⁴ Rimangono in regime di competenza concorrente alcune delle materie del vecchio testo dell'art. 117, quali la tutela della salute e il governo del territorio (e quindi l'urbanistica). Sono acquisite alla competenza concorrente materie in precedenza riservate alla competenza statale quali l'istruzione (di tutti gli ordini e gradi, esclusa l'istruzione professionale), la tutela e sicurezza del lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica, l'alimentazione, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la previdenza complementare, ed altre ancora. La competenza concorrente è stata attribuita a materie (tra le quali l'istruzione e la tutela della salute) che assorbono una parte rilevante della spesa pubblica corrente al netto degli interessi, almeno 200.000 miliardi di lire nei soli territori delle Regioni a statuto ordinario.

Come si è visto, l'assegnazione di materie al regime della competenza concorrente deriva dalla presenza di interessi che non possono essere soddisfatti in modo adeguato da processi decisionali autonomi delle singole regioni. Le Costituzioni riservano al governo nazionale il potere di guidare e indirizzare l'attività dei governi sub-nazionali, fissando i binari, i "principi fondamentali", entro i quali deve esprimersi l'autonomia legislativa delle regioni. Competenza concorrente equivale quindi ad autonomia limitata per entrambi i livelli di governo. L'autonomia delle regioni è delimitata dalle leggi nazionali che fissano standard di fornitura o criteri di accesso ed è limitata, nelle risorse disponibili, dalle esigenze della perequazione. L'autonomia del legislatore nazionale è limitata dalla Costituzione, non potendo le leggi nazionali definire tutte le caratteristiche dell'intervento pubblico nel settore considerato.

Il VT dell'articolo 119 – a fronte della presenza di un articolo 117 che attribuiva funzioni alle Regioni nel solo regime della competenza concorrente – identificava due categorie, i "bisogni" e le "spese necessarie" come elementi guida per la determinazione delle quote del fondo perequativo spettante alle singole Regioni.

Il criterio principale indicato nel NT dell'articolo 119 – quello della perequazione delle capacità fiscali – non è, da solo, idoneo a costruire un modello di perequazione a meno che esso non venga inteso come diretto a produrre il livellamento assoluto delle capacità fiscali nelle diverse regioni e quindi uguali valori di spesa per abitante in tutte le regioni. Questa soluzione è ovviamente incompatibile con un ordinato sistema di federalismo fiscale. L'intera riforma del Titolo V della Costituzione perderebbe gran parte del suo significato se dovesse prevalere questa interpretazione. C'è una incompatibilità logica tra il decentramento dei poteri legislativi e di amministrazione a Regioni ed enti locali e la imposizione di un vincolo di livellamento assoluto nei livelli di spesa per abitante nelle diverse regioni.

Come è stato richiamato nel precedente paragrafo 1.8, un aiuto proviene dal 5° comma laddove recita che *"lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinate ... Regioni per (i) favorire l'esercizio dei diritti della personae, (ii) promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici"*. In queste finalizzazioni si ritrovano gran parte delle ragioni che hanno portato alla definizione dell'elenco delle materie assegnate al regime di competenza concorrente. Nel punto (i) rientrano, tra le altre, la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione, la tutela della salute, la protezione civile. Nel punto (ii) rientrano, solo per citare materie che richiedono forti interventi di spesa, la ricerca scientifica e tecnologica, il governo del territorio, le reti di trasporto e navigazione, la valorizzazione e promozione dei beni ambientali.

Il finanziamento delle materie a competenza concorrente può quindi avvalersi:

(a) di contributi statali risultanti dalle quote del fondo perequativo assegnate in base al criterio della perequazione (incompleta) delle capacità fiscali e,

(b) di contributi statali diretti ad integrare tali quote, da assegnare alle Regioni in relazione alle due finalizzazioni del 5° comma.

I criteri in base ai quali lo Stato può assegnare le risorse aggiuntive di cui alla lettera (b) non possono che essere i “bisogni”, riprendendo quindi i criteri impliciti nel vecchio testo dell’articolo 119. La struttura del finanziamento delle materie a competenza concorrente si baserà quindi su entrate proprie, compartecipazione al gettito di tributi erariali, contributi perequativi a favore delle Regioni con minore capacità fiscale e, infine, contributi perequativi basati sulla valutazione di “bisogni” a favore di quelle Regioni nelle quali le tre precedenti fonti di entrata sono insufficienti, in talune materie, a tutelare i diritti della persona e a rimuovere gli squilibri economici.

2.4 Proprietà dei contributi perequativi.

Le quote del fondo perequativo computate in base al criterio della perequazione delle capacità fiscali per abitante, assegnate alle Regioni senza vincoli di destinazione, hanno natura di contributi generici non condizionati, i *block grants* della tradizione anglosassone. Si tratta di contributi generici perché non fanno riferimento a particolari programmi di spesa o di attività regionale. L’assenza di vincoli di destinazione esprime una rivendicazione lungamente perseguita dalle autonomie regionali che vedevano nel sistema di contributi condizionati prevalenti prima dell’articolo 10 della legge n. 133/1999 un limite alla propria autonomia di bilancio. I contributi generici non condizionati sono coerenti con il nuovo criterio di perequazione proposto dal 3° comma dell’articolo 119, che non fa riferimento a risultati da ottenere con la attività di spesa e si propone solo l’obiettivo di ridurre i differenziali interregionali delle risorse per abitante. Come già detto, si tratta di una corretta modalità di finanziamento delle materie nella competenza esclusiva delle Regioni.

Diverso è l’approccio quando l’intervento del governo nazionale è diretto ad integrare le risorse proprie delle regioni per ottenere risultati specifici nella fornitura di servizi o nel perseguimento di obiettivi sui quali esistono motivi di interesse sovra-regionale. In questo caso, pratica e teoria del federalismo fiscale hanno proposto che la perequazione avvenga a mezzo di contributi:

(a) specifici, che nei criteri di assegnazione tengano conto dell’obiettivo cui sono destinati;

(b) condizionati, assegnati con il vincolo di destinazione all’utilizzo per gli obiettivi fissati;

(c) di cofinanziamento, quando il ricevente deve accompagnare i finanziamenti statali con proprie risorse.

I diversi attributi possono o no coesistere, in relazione al diverso peso che le leggi sui “principi fondamentali” lasceranno alla effettiva autonomia legislativa delle Regioni.

2.4.1. In un'autonomia regionale debole.

Si supponga che la legge nazionale sui “principi fondamentali” definisca analiticamente le caratteristiche allocative o distributive dell'intervento pubblico, affidando alle Regioni poteri legislativi limitati alla definizione degli aspetti organizzativi di un servizio pubblico o di un intervento. Natura dell'offerta, condizioni di accesso, struttura e livello di attivazione delle funzioni sono definite dal legislatore nazionale, mentre alle regioni spettano solo poteri di organizzazione dell'offerta dei servizi o di gestione delle procedure di assegnazione delle risorse. In questo caso la attribuzione di risorse finanziarie alle Regioni non potrà che avvenire sulla base di criteri simili a quelli ricavabili dal VT dell'articolo 119 centrati attorno alla nozione di spesa regionale standardizzata. I criteri di assegnazione delle risorse alle singole regioni sarebbero, forse, quegli stessi che lo stato seguirebbe se avesse l'intera competenza legislativa sulla materia.

Il finanziamento avverrebbe con programmi di contributi specifici disegnati sulla base degli indicatori di fabbisogno di ciascun settore. Si potrebbe pensare a tanti programmi quante sono le materie, come già è avvenuto nei primi anni di attuazione dell'ordinamento regionale. Non è però necessario disporre di programmi separati di contributi specifici: sarebbe sufficiente che le formule di riparto del fondo perequativo si basassero sugli indicatori di fabbisogno associati alla fornitura dei diversi servizi, dando a ciascuno un peso proporzionato alle spese per le diverse materie. Come nel caso del VT dell'articolo 119, il finanziamento con tributi propri o con compartecipazioni al gettito dei tributi erariali avrebbe solo carattere di un “acconto” rispetto ad esigenze di finanziamento che sono definite sulla base degli indicatori di fabbisogno definiti per ciascuna regione.

Per maggiore garanzia sui risultati, i contributi specifici potrebbero essere assistiti da vincolo di destinazione sulle risorse trasferite (come è avvenuto in passato). Il vincolo potrebbe configurare verifiche amministrative sulla corrispondenza tra finalità e risultati. In alternativa, alle Regioni riceventi potrebbe essere imposto l'obbligo “politico” di impiegare le risorse esattamente per i settori indicati nei programmi di assegnazione, lasciando all'elettore regionale l'espressione di un giudizio sulla corrispondenza tra destinazione legislativa e effettivo utilizzo.

Se la scelta futura sarà di andare verso forme di autonomia regionale debole, allora la struttura di finanziamento deve, per generare le modeste differenze

interregionali nei livelli delle prestazioni compatibili con il modello, appoggiarsi su strumenti finanziari che perseguano l'uniformità delle prestazioni o riducano le differenze entro valori molto bassi. Le singole Regioni sarebbero molto simili tra di loro, continuando la configurazione attualmente esistente.

2.4.2 In un'autonomia regionale forte.

Si supponga ora che le leggi sui “principi fondamentali” attribuiscono alle Regioni ampia autonomia nella definizione della natura e dimensione dei benefici spettanti ai cittadini e delle condizioni di accesso alle prestazioni. In questa visione, sarebbe consentito ai legislatori regionali di introdurre trattamenti differenziati delle prestazioni, dei servizi o dei sussidi da erogare a cittadini, enti o imprese. Il governo nazionale e i governi regionali concorrerebbero nella definizione dei contenuti allocativi o distributivi di una attività pubblica.

Per effetto della più ampia autonomia regionale si dovrebbe avere un più preciso adattamento dell'offerta pubblica alla domanda del cittadino. Quindi, soluzioni allocative diverse nelle diverse regioni, ma anche livelli di prestazioni più elevati nelle regioni ove è più alto il reddito pro-capite.

In questa ipotesi, la struttura della finanza regionale dovrebbe consentire il formarsi di differenze interregionali nel livello e nelle caratteristiche delle prestazioni, tanto maggiori quanto maggiore sarà il grado di autonomia delle Regioni. Ciò si può ottenere se, nelle formule di perequazione, viene dato – rispetto al caso precedente – un peso minore agli indicatori di fabbisogno e un peso maggiore al criterio della perequazione parziale delle capacità fiscali per abitante. Ci sarebbero anche minori giustificazioni per imporre vincoli di destinazione sulle risorse trasferite.

Nel finanziamento delle materie attribuite al regime della competenza concorrente, la questione di fondo riguarda il peso relativo che la legge sui principi fondamentali attribuirà agli obiettivi “autonomia regionale” (che implica differenziazione nei livelli di prestazioni) e “interesse nazionale” (che implica uniformità interregionale nei livelli delle prestazioni). Se la definizione dei pesi è precisa, allora la legge di finanziamento può essere costruita su misura, costruendo una formula di perequazione basata su di essi. Se così non fosse, è possibile che la questione sarà affrontata e risolta direttamente nella legge di finanziamento, una soluzione che si prefigura come una soluzione pratica ma non necessariamente come la soluzione preferibile.¹⁵

¹⁵ Una proposizione che torna frequentemente nel dibattito è che i due corni del dilemma vengono resi compatibili se lo Stato garantisce il finanziamento generalizzato dei livelli minimi (o essenziali) delle prestazioni lasciando poi operare l'autonomia tributaria delle Regioni. Questa proposizione generale ha due sbocchi politici molto diversi tra di loro. Una prima soluzione prevede che le aliquote delle compartecipazioni siano fissate a un livello relativamente basso in modo da finanziare, nelle Regioni ricche, solo livelli minimi di prestazione che, nelle Regioni povere, sarebbero finanziati dalle quote del fondo perequativo.

E' importante tenere presente che, in relazione al diverso possibile grado di autonomia attribuito dai "principi fondamentali" ai governi regionali, riemergeranno le ragioni pro e contro sui vincoli di destinazione e sui programmi cofinanziati (i *matching grants* della tradizione anglosassone), tipologie di contributi essenziali per tutte quelle attività pubbliche a responsabilità ripartita tra centro e periferia. E' certo che l'espressione "senza vincoli di destinazione" riferita al fondo perequativo, male si presta ad interpretare tutti i problemi di finanziamento delle materie incluse nella competenza legislativa concorrente. Nell'elenco delle materie del 3° comma dell'articolo 117 del NT, non è nemmeno difficile individuare materie per le quali sarebbe consigliabile il ricorso a schemi di cofinanziamento obbligatorio da parte delle Regioni.

2.6 Diverse materie, diverso finanziamento: una sintesi.

Il NT dell'articolo 119 propone due diversi criteri ispiratori per l'intervento finanziario dello stato che dovrà integrare le entrate proprie delle Regioni e i proventi delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali.

Il finanziamento delle materie a competenza regionale esclusiva deve avvenire con le quote di un fondo perequativo diretto a ridurre, senza eliminare, le conseguenze finanziarie delle differenze interregionali nella capacità fiscale per abitante. La misura della riduzione è demandata al legislatore ordinario. Poiché il regime di competenza esclusiva è compatibile con differenze interregionali nei livelli di spesa anche molto forti, non c'è ragione per integrare il criterio della perequazione delle capacità fiscali con programmi di contributi specifici.

Il finanziamento delle materie per le quali le Regioni hanno competenza legislativa concorrente è condizionato dalle scelte, che saranno incorporate nelle leggi sui principi fondamentali, sulla effettiva autonomia legislativa delle Regioni. Se la scelta sarà per una autonomia regionale "forte" (con leggi sui principi fondamentali di sola impostazione generale), il peso maggiore del finanziamento ricadrà sulle quote del fondo perequativo; i contributi speciali di cui al 5° comma dell'articolo 119, pur necessari per una buona struttura di finanziamento, dovranno avere solo un ruolo limitato; altrettanto dicasi per i possibili connessi vincoli di destinazione. Se la scelta sarà per una autonomia regionale "debole" (con leggi sui principi fondamentali molto analitiche), il peso maggiore del finanziamento dovrà ricadere sui contributi specifici,

L'autonomia tributaria consentirebbe di adattare i livelli di prestazioni alle preferenze delle diverse Regioni. Una seconda soluzione prevede che i livelli delle aliquote di compartecipazione siano fissate in modo da finanziare, nelle Regioni ricche, livelli di prestazioni superiori al minimo e che il fondo perequativo finanzi, nelle regioni povere, solo i livelli minimi. Dietro la proposizione "garantire a tutti un livello minimo (o essenziale) di prestazioni", si possono quindi nascondere modelli di finanziamento con contenuti politici molto diversi tra di loro.

correttamente sostenuti da vincoli di destinazione, commisurati ad indicatori regionali di fabbisogno.

Le leggi sui principi fondamentali, le regole di perequazione e le proprietà dei contributi finanziari dello Stato, insieme definiranno le proprietà effettive del regime di competenza concorrente.

Parte III – Dalla “finanza delle Regioni” alla “finanza degli enti territoriali”

In aggiunta alla più visibile evidenza istituzionale che il NT dell’art. 114 attribuisce a Comuni, Province e Città Metropolitane, la nuova Costituzione propone almeno due innovazioni con effetti di rilievo sui rapporti finanziari tra centro e periferia.

La prima innovazione è contenuta nell’articolo 119, laddove Comuni, Province e Città metropolitane vengono assimilate alle (trattate come le) Regioni a statuto ordinario. Mentre il VT dell’art. 119 si applicava solo alle Regioni, nel NT la parola “Regioni” vi appare sempre in congiunzione con le parole “Comuni, Province, Città metropolitane”. I principi costituzionali per la finanza degli enti locali diventano quindi gli stessi di quelli definiti per le Regioni. Il NT dell’articolo 119 diventerà il riferimento per la costruzione delle future leggi sulla finanza locale.

La seconda innovazione origina dal nuovo articolo 118 che riordina l’attribuzione delle funzioni amministrative. Al 1° comma, si afferma che i Comuni sono i titolari primari delle funzioni amministrative, salvo che la legge attribuisca tali funzioni ad altri livelli di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.¹⁶ Al 2° comma si afferma che “I Comuni, le Province, le Città Metropolitane sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”. Poiché, in molti casi, lo svolgimento di funzioni amministrative comporta attività di spesa e poiché tra le funzioni amministrative che saranno assegnate agli enti locali ci sono quelle relative a importanti comparti dell’intervento pubblico, si pone la questione di come potranno essere finanziati gli enti locali, in relazione alle spese per le funzioni amministrative che saranno loro affidate.

Per facilitare l’esposizione si considerino in successione i due diversi aspetti: prima le implicazioni del nuovo testo dell’articolo 119 per un ipotetico sistema di enti

¹⁶ Sussidiarietà: non faccia un livello di governo superiore ciò che può essere fatto da un livello di governo inferiore o dal cittadino o dalle sue forme autonome di organizzazione sociale. Differenziazione: non tutti gli enti di un livello di governo cui è stata affidata una funzione amministrativa siano tenuti a svolgerla nello stesso modo. Adeguatezza: non riceva un livello di governo (o un ente) l’affidamento di compiti per i quali non sia dotato della capacità di svolgerli. Queste definizioni non sono le stesse proposte dalla legge n. 57/1999: danno ai tre concetti della proposta costituzionale contenuti che non si sovrappongono, come invece avviene nella legge vigente.

locali il cui ruolo permanga uguale a quello vigente (come se l'articolo 118 non fosse stato modificato) e poi la sua applicabilità per il nuovo sistema dei poteri locali nel quale abbia avuto luogo il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali previsto dal NT dell'articolo 118.

3.1. Una nuova finanza per gli enti locali di oggi

L'assimilazione degli enti locali alle Regioni sotto il profilo dei principi di finanziamento dovrebbe portare ad alcuni cambiamenti nella struttura del finanziamento degli enti locali. I temi innovati riguardano i principi di autonomia tributaria, le regole di perequazione e i rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali.

3.1.1. L'autonomia tributaria degli enti locali

La questione dell'autonomia tributaria degli enti locali è trattata nel NT allo stesso modo dell'autonomia tributaria delle Regioni. Le stesse parole, quindi gli stessi problemi già trattati nella Parte I, con due importanti differenze. La prima è che gli enti locali, diversamente dalle Regioni, non hanno potere legislativo; la seconda, che discende dalla prima è che, diversamente dalle Regioni, gli enti locali non hanno competenza nella materia "coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica".

Il NT attribuisce quindi agli enti locali il potere di "stabilire ed applicare tributi propri, secondo i principi di coordinamento del sistema tributario". Letta a sé stante, questa disposizione implicherebbe che agli enti locali è attribuito il potere di introdurre autonomamente tributi propri, nel solo rispetto delle limitazioni poste dalle leggi di coordinamento, siano esse nazionali o regionali. Tuttavia, l'interpretazione dell'articolo 119 non può ignorare l'articolo 23 della Costituzione, per il quale "nessuna prestazione ... patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge". Il potere degli enti locali di stabilire ed applicare tributi trova quindi un limite nella necessità che i loro caratteri e proprietà siano definiti da una legge, nazionale o regionale. Se non autorizzati da una legge, gli enti locali non possono assumere iniziative in materia tributaria. La vera novità della nuova Costituzione è che la legge regionale potrebbe divenire la fonte istitutiva del tributo locale. Ora la competenza regionale in materia tributaria è solo di natura concorrente e riguarda, specificamente, il solo coordinamento del sistema tributario. E' difficile pensare che una legge regionale diretta al coordinamento del sistema tributario (locale?) possa essere la fonte normativa per la istituzione di nuovi tributi locali. Potrà definire alcune condizioni per l'esercizio dell'autonomia tributaria a livello locale, ma non istituire nuovi tributi o modificare l'ordinamento tributario statale sui tributi locali.

Un tributo locale – si pensi per esempio all’ICI – si definisce solo con la individuazione dell’oggetto, soggetti, basi imponibili, aliquote, procedure di riscossione, ecc. E’ impensabile, che una legge di coordinamento possa definire, con il grado di analiticità che sarebbe necessario, tutti i requisiti di un tributo.¹⁷ Si può pensare che la nuova Costituzione intenda suggerire leggi nazionali (o regionali) sui tributi locali meno dettagliate di quanto non sia avvenuto in passato e che lascino più autonomia agli enti locali. Negli ultimi anni il legislatore ordinario ha progressivamente allargato gli spazi di autonomia degli enti locali in materia tributaria, consentendo loro di decidere, oltre che sul livello delle aliquote, anche su detrazioni, definizione della base imponibile e altro.

Il nuovo testo dell’art. 119 potrebbe indirizzare verso la adozione, nelle leggi di coordinamento o nelle leggi istitutive di tributi locali, di regole più flessibili per l’interpretazione del principio della parità di trattamento statuito dall’articolo 3 della Costituzione. Si può dissentire nel merito di tale ipotesi. Un’ampia autonomia degli enti locali sulla struttura loro tributi renderebbe molto difficile gestire la perequazione delle capacità fiscali locali. Con ampia autonomia, il gettito tributario locale non è più un buon indicatore della capacità fiscale che dovrebbe essere perequata poiché è il risultato dei parametri, diversi dall’aliquota, che sono lasciati alle scelte autonome del singolo ente. Il legislatore ha quindi il difficile compito – per determinare le quote del fondo perequativo spettanti ai singoli enti – di computare, in modo diretto e con regole uniformi, la base imponibile dei tributi nei diversi enti locali. L’eccesso di autonomia tributaria locale è un errore in quanto rende difficile la costruzione di un buon sistema di federalismo fiscale; l’autonomia tributaria degli enti locali dovrebbe essere limitata alla manovra delle sole aliquote.

3.1.2. Le regole di perequazione per gli enti locali.

Il cambiamento più rilevante che la nuova Costituzione propone rispetto alla legislazione ordinaria vigente, in materia di perequazione, è l’emergere del nuovo criterio di perequazione che dovrà riferirsi alle capacità fiscali dei singoli enti. La nuova Costituzione sembra quindi porre fine alle strutture e alle leggi di assegnazione dei trasferimenti statali agli enti locali oggi basate in larga parte sulla “valutazione dei fabbisogni”.

Come per le Regioni, anche per gli enti locali ci si deve chiedere se il fondo perequativo deve tendere a ridurre o eliminare le differenze di entrata che originano dalle diverse capacità fiscali per abitante. Per gli enti locali non si presenta la dicotomia

¹⁷ Una legge di coordinamento potrebbe proporre lo schema generale di attribuzione delle diverse fonti tributarie ai diversi livelli di governo; potrebbe definire le regole delle compartecipazioni locali al gettito di tributi erariali; potrebbe fissare regole generali sui limiti accettabili delle differenze di trattamento del contribuente nei diversi enti locali, o altri temi di questo tipo.

nel regime delle competenze che si ha per le Regioni. I compiti attuali degli enti locali sono i più vari: essi spaziano dalla produzione di servizi pubblici, all'assistenza alle persone in condizioni di disagio, al sostegno di attività economiche. E' pertanto difficile pensare che, per questi tipi di attività, i modelli di perequazione si limitino a ridurre le conseguenze della diversità nelle capacità fiscali nei diversi enti locali. Né si può pensare a modelli di perequazione assoluta delle capacità fiscali che porterebbero al risultato, troppo semplicistico, del livellamento delle risorse pro-capite per tutti gli enti. Tale prospettiva si è rivelata improponibile nei tanti avvii di riforma della finanza locale.

Il sistema vigente si basa, in prevalenza, sul criterio del finanziamento dei "bisogni" e si concretizza nel computo di spese pro-capite uniformi, standardizzate per tenere conto delle diversità nei costi di produzione e nelle caratteristiche socio-economiche delle diverse comunità, deducendo dalle quali il gettito standardizzato dei tributi propri si determina la frazione più importante delle quote locali del fondo perequativo. Solo una frazione modesta del fondo perequativo è assegnata in relazione alla perequazione delle capacità fiscali per abitante.

La nuova Costituzione sembra un po' modificare l'ordine di importanza dei due criteri, dando un peso maggiore alla perequazione delle capacità fiscali e un peso minore agli indicatori di fabbisogno. Offre spazio per cambiamenti, forse ne indica la direzione. Non è immediatamente evidente se, e in che misura, essa porterà a mutamenti importanti delle quote di fondo perequativo spettanti ai singoli enti.

3.2 Gerarchia o parallelismo?

Un punto critico dell'assetto delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo in Italia è stata l'assenza di un ordinamento gerarchico tra finanza regionale e finanza locale, ordinamento che è invece presente in altri paesi a governo federale. Tale assenza si è concretizzata nella attribuzione allo Stato degli interi poteri di determinazione dei flussi finanziari diretti agli enti locali e nella esclusione delle Regioni da ogni ruolo nella gestione della perequazione. Su questo tema, la nuova Costituzione presenta qualche novità che fa pensare a una riconsiderazione del ruolo delle Regioni.

3.2.1. *Regioni e tributi locali.*

Nella nuova Costituzione, le Regioni assumono un ruolo nella definizione della legislazione di coordinamento del sistema tributario, essendo questa materia attribuita al regime della competenza concorrente. Essendo difficile, come è già stato ricordato, pensare che le Regioni possano disporre di potere legislativo nel definire il coordinamento tra il sistema dei tributi regionali e il sistema dei tributi statali, diventa

più logico pensare che la ripartizione della competenza sia intesa in senso verticale: il legislatore nazionale fissa i limiti e coordina l'esercizio dell'autonomia tributaria delle Regioni, il legislatore regionale fissa i limiti e coordina l'esercizio dell'autonomia tributaria degli enti locali per tutti quegli aspetti che il legislatore nazionale vorrà affidare all'autonomia regionale.

3.2.2. *Regioni e perequazione: per territori o per ente?*

Il 2° comma del NT dell'articolo 117 attribuisce la materia "perequazione delle risorse finanziarie" alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; il 3° comma dell'art. 116, esclude che tale materia possa essere attribuita alle Regioni. Il ruolo delle Regioni nella finanza degli enti locali sembrerebbe nullo, così come lo era nella vecchia Costituzione. Ci sono tuttavia nel NT alcuni elementi che giustificano la prudenza del verbo "sembrerebbe". Nel 3° comma dell'articolo 119, il fondo perequativo viene destinato "per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Questa formulazione, nella sua apparente chiarezza, si presta ad almeno due diverse, e contrastanti, interpretazioni a seconda del significato che viene attribuito alla parola "territori". Per illustrare le alternative, si pensi alle seguenti due diverse possibili riformulazioni del NT. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo:

- (a) "per le regioni con minore capacità fiscale per abitante" ovvero,
- (b) "per le Regioni con minore capacità fiscale per abitante e per i Comuni, le Province e le Città Metropolitane ivi localizzati".

Nella ipotesi (a), l'espressione "regione" verrebbe utilizzata solo come indicazione dell'unità territoriale su cui misurare la capacità fiscale in rapporto ai valori medi nazionali. In questo caso, la mancanza di un riferimento nominativo agli enti (Comuni, Province, Città Metropolitane e Regione) che operano sul territorio regionale richiederebbe di utilizzare, nella formula di perequazione, una misura della capacità fiscale consolidata, pari alla somma delle basi imponibili dei tributi di tutti gli enti e di tutti i livelli di governo compresi nel territorio regionale. La formula di perequazione dovrebbe quindi, in un primo stadio, ripartire il fondo tra le regioni, facendo riferimento ai soli 15 territori delle Regioni a statuto ordinario; dovrebbe successivamente ripartire, in un secondo stadio, il fondo regionale tra i diversi livelli di governo e tra i diversi enti dei diversi livelli di governo. Se il parametro di correzione delle differenze nelle capacità fiscali per abitante viene mantenuto costante per tutti i livelli di governo, allora l'assegnazione delle quote di fondo perequativo ai singoli enti di tutti i livelli di governo potrebbe avvenire contestualmente, dato che le capacità fiscali dei singoli territori regionali non sono altro che la somma delle capacità fiscali dei singoli enti pubblici inclusi nel territorio. Un fabbisogno conoscitivo molto elevato, sia che si proceda in un solo o in più stadi, ma l'esercizio sarebbe concettualmente possibile.

Se i parametri di riduzione delle differenze delle capacità fiscali sono diversi nei diversi livelli di governo – più elevati per i Comuni che per le Regioni, in relazione alla diversa “oggettività dei bisogni” che si ha nelle competenze dei primi rispetto alle competenze e funzioni dei secondi – sarebbe preferibile una procedura a più stadi, del tipo di quella descritta sopra.

Nella ipotesi (b), l’indicazione nominativa di tutti i livelli di governo compresi in un territorio regionale avrebbe come conseguenza:

- che le risorse da destinare alla perequazione dovrebbero essere specificate a livello nazionale distintamente per ciascun livello di governo,
- che le formule di perequazione potrebbero essere diverse per i diversi livelli di governo,
- che i parametri di riduzione delle differenze delle capacità fiscali potrebbero pure essere diversi.

Se il Costituente avesse utilizzato una espressione del tipo (b), avrebbe confermato la scelta di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato la materia della perequazione delle risorse finanziarie. La diversa scelta di utilizzare l’espressione “per i territori” sembra esprimere una scelta a favore di una nozione di “capacità fiscale” esprime una preferenza per qualche soluzione più vicina all’ipotesi (a), che potrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- un fondo di perequazione unico per tutti i livelli di governo (Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni);
- la costruzione di un indicatore di capacità fiscale del territorio, basato (i) sul consolidamento delle capacità fiscali degli enti dei diversi livelli di governo che operano nel territorio regionale, oppure (ii) su indicatori macro-economici di capacità fiscali, per esempio il reddito o i consumi regionali.

Nel caso (i), la formula di perequazione sarebbe in grado di produrre automaticamente il riparto del fondo perequativo tra tutti gli enti di tutti i livelli di governo, dato che – per ipotesi – il contributo di ciascun ente alla formazione dell’indicatore di capacità fiscale è esattamente conosciuto.

Nel caso (ii), non essendo conosciuto il contributo dei singoli enti (Regione e enti locali) alla formazione della capacità fiscale del territorio regionale, diventa possibile risolvere tutti i problemi di determinazione delle quote del fondo perequativo spettanti ai singoli enti, direttamente dal centro o attraverso una procedura che riconosca un ruolo alla identità o al potere delle singole regioni. Si potrebbe procedere prima alla ripartizione del fondo perequativo tra le Regioni, poi allocare le quote regionali ai diversi livelli di governo, quindi disegnare formule di ripartizione specifiche per ciascuna Regione ovvero attribuire poteri alle singole regioni per il disegno di formule di perequazione per gli enti locali della Regione.

3.2.3. *Un diverso rapporto finanziario tra Regioni e enti locali?*

Non è ovvio che il NT degli articoli 117 e 119 necessariamente determini grandi novità nelle relazioni finanziarie tra Regioni ed enti locali. Percorrendo le utopie di un testo un po' confuso, sembra di poter concludere che, nonostante la riserva alla competenza esclusiva dello stato della materia "perequazione delle risorse finanziarie", il NT apre uno spiraglio – di dimensione incerta – per un ruolo delle Regioni in tema di:

- regolazione degli spazi di autonomia tributaria degli enti locali,
- coordinamento della finanza degli enti locali e di armonizzazione dei loro bilanci,
- concorso nella scelta dei criteri della perequazione finanziaria tra gli enti locali del territorio regionale.

Da questi tre aspetti, potrebbe discendere un ordinamento finanziario con caratteri gerarchici, una condizione ritenuta da molti come necessaria per garantire la stabilità degli assetti finanziari del sistema pubblico.

3.3. Gli enti locali domani: quale finanza per le funzioni amministrative?

Il NT dell'articolo 118, al 1° comma, attribuisce ai Comuni lo svolgimento di tutte le funzioni amministrative, a meno che la legge non le attribuisca ad altri enti locali, alle Regioni o allo Stato. Un cambiamento molto rilevante rispetto alla situazione prevista dalla legislazione vigente, nella quale il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali avviene, caso per caso, in base a leggi, nazionali o regionali. L'art. 118 non tratta di questioni finanziarie, né fa rinvio all'art. 119. Si tratta di una evidente omissione dato che, in generale, lo svolgimento delle funzioni amministrative è oneroso, comporta l'utilizzo di fattori produttivi costosi (uomini, spazi e macchine) e determina spese continuative che devono essere finanziate.

Il trasferimento di tutte le funzioni amministrative agli enti locali – il caso estremo che escluderebbe Stato e Regioni dalla amministrazione delle proprie leggi – comporterebbe aumenti rilevanti di spesa sui bilanci degli enti locali e richiederebbe corrispondenti aumenti dei trasferimenti di risorse finanziarie da Stato e Regioni verso gli enti locali.

L'attuazione dell'articolo 118 non potrà che ripercorrere procedure uguali o simili a quelle previste dalla Legge n. 57 del 1997 e dal D.lgs. n.112 del 1999. Tali procedure prevedono di individuare le specifiche funzioni da trasferire alle regioni, di stimare le spese sostenute dallo Stato in relazione ad esse e la loro ripartizione tra le Regioni interessate e, infine, di assegnare contributi finanziari per importo corrispondente. Successivamente i contributi statali dovranno essere trasformati in una aliquota di compartecipazione al gettito di qualche tributo erariale.

Poiché i proventi della compartecipazione affluiranno alle Regioni in base alla distribuzione regionale delle basi imponibili del tributo partecipato, si presenterà in quel momento un *mis-match* tra la distribuzione regionale della spesa ex statale e la distribuzione regionale della compartecipazione al gettito del tributo statale. Bisognerà quindi decidere se ridistribuire il gettito della compartecipazione alle Regioni sulla base della spesa storica, di qualche schema di perequazione delle capacità fiscali, di una mappa regionale degli indicatori dei “bisogni”, ovvero di qualche combinazione di tutti questi elementi.¹⁸ Gli istituti finanziari sperimentati con la L. 57/1997 per il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, sono teoricamente ben strutturati e il loro utilizzo si presenta complesso, ma non impossibile. I territori regionali sono sufficientemente ampi e consentono, oltre che a gestire la fase iniziale del finanziamento in base alla spesa storica ex statale, di individuare un percorso lungo il quale il finanziamento delle nuove funzioni viene gradualmente assorbito nelle regole generali di finanziamento dell’attività regionale.

Il trasferimento di funzioni amministrative da Stato e Regioni verso gli enti locali richiesto per l’attuazione dell’articolo 118, richiede di risolvere problemi pratici molto più complicati. Nei diversi enti locali si avranno livelli di spesa per abitante, tra di loro anche molto diversi in relazione alla disomogeneità della presenza dello Stato nei micro territori comunali o provinciali. La fase iniziale di finanziamento non potrà che avvenire, al pari di quanto avviene oggi per le Regioni, in base a contributi statali o regionali commisurati ai livelli di spesa storica ex statale sperimentati in ciascun ente locale. Diversamente dal caso regionale, non ci sarà però la possibilità di applicare le procedure della L. 57 che prevedono, a regime, un finanziamento attraverso la compartecipazione al gettito di tributi erariali, eventualmente corretto dalle regole di perequazione. Le funzioni amministrative assegnate agli enti locali dovranno essere permanentemente finanziate con programmi di “contributi specifici”, potenzialmente assistiti da vincolo di destinazione dato che si tratta di programmi di spesa per materie di cui lo Stato o le Regioni portano la responsabilità politica, essendo assegnate alla loro competenza esclusiva o concorrente. L’ipotesi di finanziare tali spese attraverso compartecipazioni al gettito di tributi erariali e di correggere la distribuzione delle risorse attraverso un fondo perequativo costituisce, per la disomogeneità della distribuzione della spesa ex statale sui micro territori comunali, una missione quasi impossibile.

¹⁸ I problemi emersi in attuazione del trasferimento alle Regioni delle funzioni statali in materia di agenzie e di mercato del lavoro costituiscono un caso di scuola delle problematiche che emergono con le procedure di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Meriterebbe di essere studiato attentamente perché in esso si ritrovano tutti i problemi irrisolti propri della costruzione di uno Stato più decentrato rispetto a quello costruito a seguito della Costituzione del 1948.

3.3.1 Forti preoccupazioni,...

La separazione tra responsabilità politica (in capo a Stato e Regioni) e responsabilità amministrativa (in capo agli enti locali) può produrre effetti indesiderabili sulla controllabilità della spesa pubblica complessiva. Il potere discrezionale degli enti locali sulla concreta gestione delle attività che saranno loro assegnate potrà essere molto diverso nelle diverse materie. Per la gestione di attività su programmi di contributi a individui o imprese e per attività di regolazione dell'attività economica, il potere discrezionale sarà molto modesto e presumibilmente senza conseguenze per la finanza pubblica. Per attività che includono la gestione di servizi pubblici il potere discrezionale potrà essere più elevato. E' probabile tuttavia che gli amministratori locali finiranno per porsi – al pari degli amministratori regionali nel caso della sanità – come interpreti dei bisogni locali e delle esigenze dei lavoratori del settore. La loro azione sarà finalizzata a produrre aumenti delle prestazioni e della spesa, senza riguardo per i mezzi di finanziamento, ribaltati sulla responsabilità dei titolari della competenza legislativa.

Il trasferimento delle funzioni verso enti amministrati in regime di rappresentanza politica non accompagnata da responsabilità di finanziamento, aumenta la trasparenza della distribuzione territoriale dell'intervento pubblico, mette in evidenza le disparità di trattamento dei cittadini nei diversi punti del territorio e produce spinte imitative per aumenti di spesa diretti a raggiungere i livelli dei territori ed enti meglio trattati dai servizi ex statali.

Il decentramento delle attività di spesa, non accompagnato da un corrispondente decentramento delle responsabilità politiche sul finanziamento è stato nel passato un fattore negativo, responsabile della perdita di controllo sulla dinamica della spesa pubblica.

3.3.2 ...ma qualche speranza.

Quanto più si estenderà il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, tanto minore risulterà la diversità dei livelli di spesa. La statistica insegna che la variabilità della somma di variabili casuali è inferiore alla variabilità delle singole componenti. Si ridurrà la variabilità delle spese associata alle diversità dei caratteri morfologici e demografici dei singoli comuni: a titolo di esempio, le maggiori spese per la pulizia delle strade in un comuni di montagna potranno essere compensate dai minori costi per la scuola dell'obbligo. Le spese complessive relative a una molteplicità di funzioni potrebbe risultare quindi non molto diversa tra i diversi comuni. Rimarrebbe sempre, per i singoli enti, il *mis-match* fondamentale tra il valore delle spese trasferite (tendenzialmente uniformi tra di loro) e il valore dei proventi della compartecipazione al gettito dei tributi erariali (diversi tra di loro in relazione alle diverse capacità fiscali). Si potrebbe in questo caso uscire dalla necessità di gestire i trasferimenti agli enti locali sulla base di una molteplicità di programmi di contributi specifici (con o senza vincoli

di destinazione). Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite in attuazione dell'articolo 118 potrebbe avvenire in base a un unico programma di trasferimenti perequativi regolato in relazione agli indicatori di fabbisogno nei settori di maggiore peso finanziario e con coefficienti molto elevati di riduzione dei differenziali nelle capacità fiscali.

3.4. In sintesi.

La nuova Costituzione interviene in modo ampio e parzialmente contraddittorio sui problemi di finanza locale e sui rapporti finanziari tra regioni ed enti locali. Attribuisce, da un lato, la materia della perequazione alla competenza esclusiva dello Stato e, dall'altro, la materia coordinamento del sistema tributario alla competenza concorrente delle Regioni. Amplia, però solo nominalmente, i confini dell'autonomia tributaria degli enti locali ai quali estende la regola principale della perequazione – basata sulla capacità fiscale – definita per le Regioni, proponendo, di fatto, un riordino dell'intera finanza locale.

Per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni amministrative – tutte assegnate in via prioritaria agli enti locali – non viene proposta alcuna regola o ipotesi di finanziamento, rinviando tutte le scelte a legislatore ordinario che dovrà basarsi in misura prevalente su contributi di scopo, potenzialmente assistiti da vincolo di destinazione, come di fatto avviene oggi per il finanziamento delle attività statali e regionali delegate agli enti locali.

Parte IV – Quale finanza per l'autonomia differenziata

Il VT della Costituzione disponeva all'articolo 116 che alle cinque Regioni Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta “sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali”. Il NT del 1° comma dell'articolo 116 modifica in modo non sostanziale questo testo, statuendo che le cinque Regioni “dispongono di forme e condizioni speciali di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.” Il 3° comma introduce però una importante innovazione, consentendo a singole Regioni a statuto ordinario di presentare proposte di legge dirette ad ottenere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Nei due paragrafi che seguono si svolgerà qualche commento sul 1° comma e su alcuni temi che avrebbero potuto essere trattati in riferimento alle Regioni a statuto speciale. Si tratterà poi dell'avvio potenziale dell'autonomia differenziata e delle connesse questioni finanziarie.

4.1 Quo vadis per le Regioni a statuto speciale ?

Non è facile attribuire un significato al cambiamento dalla forma passiva del VT alla forma attiva del NT del 1° comma dell'art. 116. Forse si tratta solo di una conseguenza del passaggio degli anni dopo il 1948. Le Regioni a statuto speciale sono venute alla vita attraverso il susseguirsi di leggi costituzionali che ne hanno definito gli statuti, le competenze legislative e le regole finanziarie. Il NT accerta oggi una realtà che, nel 1948, doveva ancora essere definita.

La limitatezza dell'intervento sul VT porta però a chiedersi se non ci fosse qualche motivo per intervenire sull'ordinamento costituzionale delle Regioni a statuto speciale. La domanda si giustifica con le anomalie presenti nell'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale, prima tra tutte l'evidente squilibrio che è venuto a crearsi tra i costi delle funzioni attribuite con gli statuti di autonomia e le risorse apportate dalle norme finanziarie. L'origine di questo squilibrio – che ha portato a livelli di spesa pubblica consolidata pro-capite nei territori delle Regioni a statuto speciale notevolmente superiori ai valori che si rilevano nei territori delle altre Regioni – discende da almeno tre aspetti.

Il primo è che le Regioni a statuto speciale non partecipano, se non in misura marginale al pagamento degli interessi sul debito pubblico, una questione questa, lo sviluppo del debito pubblico a partire dal 1970, che forse non era stato adeguatamente valutato nel momento della definizione delle norme finanziarie. Non partecipano nemmeno al finanziamento del deficit del sistema previdenziale, pure questa una grandezza che è andata sviluppandosi dopo la definizione del trattamento finanziario del sistema delle autonomie speciali.

Il secondo aspetto è costituito dal tuttora incompleto trasferimento delle competenze e delle spese connesse, a fronte della generosa assegnazione di compartecipazione al gettito dei tributi statali.

Il terzo aspetto, divenuto più evidente nel NT di quanto non fosse nel VT, è che il sistema delle autonomie speciali non partecipa agli schemi di perequazione, come se le componenti più ricche del sistema delle autonomie speciali fossero esentate dal partecipare alla solidarietà interregionale.

Nonostante la presenza di buone ragioni che spingevano a ricercare soluzioni per un ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale più consono alle mutate (rispetto all'inizio degli anni Settanta) condizioni complessive della finanza pubblica ed a reinserire il sistema delle autonomie speciali in qualche schema generale di solidarietà interregionale, la nuova Costituzione non tratta l'argomento e non propone, quindi, alcun cambiamento. La specialità dell'ordinamento delle cinque Regioni (sulle competenze e sul finanziamento) ha valide ragioni storiche e culturali e anche di

economicità ed efficienza. La nuova Costituzione avrebbe potuto trattare, se non gli aspetti quantitativi, almeno quegli aspetti che avrebbero consentito un loro più corretto allineamento ai principi generali della riforma Costituzionale.

4.2. La finanza per le “ulteriori forme e condizioni speciali di autonomia”.

L'elemento innovativo del NT dell'articolo 116 è costituito dal comma 3°, che consente a singole Regioni di presentare all'esame Parlamentare proposte di legge dirette a ottenere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Ciò vale:

(a) su alcune materie che sono nella competenza esclusiva dello Stato (l'elenco è tassativo e comprende tre delle diciassette lettere che entrano nel comma 2° dell'articolo 117: (l) l'organizzazione della giustizia di pace, (n) norme generali sull'istruzione, (s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e,

(b) su tutte le materie che il 3° comma del NT dell'articolo 117 attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni.

Anche se ciò non esaurisce le opzioni del nuovo regime di specialità, è utile ipotizzare, ai fini della discussione delle regole di finanziamento, che le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” comportino la attribuzione di maggiori poteri legislativi rispetto ai poteri attribuiti alla generalità delle Regioni. Le materie o le funzioni del punto (a), potrebbero essere inserite nel regime della competenza concorrente, mentre le materie o funzioni di cui al punto (b) potrebbero essere inserite nel regime della competenza esclusiva delle Regioni.

L'opzione offerta alle Regioni dal 3° comma dell'articolo 116 introduce nel nostro paese un sistema di autonomia differenziata: una Regione a statuto ordinario disporrebbe di più ampie competenze legislative, quindi di più poteri e di più risorse, rispetto all'insieme delle altre Regioni a statuto ordinario. La specialità del sistema delle competenze legislative, oggi una prerogativa delle 5 Regioni a statuto speciale, potrebbe diventare un elemento costitutivo anche del sistema delle 15 Regioni a statuto ordinario.

E' utile ricordare che la nozione di autonomia differenziata è stata discussa in Italia soprattutto in relazione al fatto che la attribuzione alle Regioni – in aggiunta all'assistenza sanitaria – di materie quali l'istruzione, la tutela ambientale e l'assistenza (in una sua definizione ampia) , comporterebbe che, per una parte rilevante del territorio nazionale (tutti i territori del Mezzogiorno), i proventi delle entrate proprie e delle compartecipazioni ai tributi erariali (pure utilizzando una aliquota di compartecipazione vicina al 100%) sarebbero insufficienti a finanziare le spese relative. Per ricondurre le spese entro limiti compatibili con le entrate proprie e da compartecipazione, è stato suggerito che nelle aree a più basso reddito le Regioni dovrebbero disporre di più ridotta competenza legislativa, quindi con minori spese e minori fabbisogni finanziari.

L'autonomia differenziata sarebbe una condizione necessaria per attuare un ampio decentramento delle funzioni e della spesa, disponendo, allo stesso tempo, di una ragionevole struttura di finanziamento. L'ipotesi di autonomia differenziata nella sua versione più cruda, quella di fare accedere le regioni più povere alle maggiori funzioni solo in relazione alla crescita del loro reddito, è stata fortemente criticata e non ha mai raggiunto lo stadio di una concreta sua definizione costituzionale.

L'articolo 116 rende possibile l'avvio di un ordinamento regionale ad autonomia differenziata che deve caratterizzarsi per il "rispetto dei principi di cui all'articolo 119". Per una discussione degli aspetti finanziari dell'autonomia differenziata si considereranno separatamente i due casi trattati nel 3° comma dell'articolo 116.

4.2.1. Per il passaggio dalla competenza statale alla competenza concorrente.

Le conseguenze finanziarie del possibile trasferimento della giustizia di pace, delle norme generali sull'istruzione, dell'ambiente e cultura, dal regime di competenza esclusiva dello Stato al regime della competenza regionale concorrente non sembrano di particolare rilievo. Salvo che per ambiente e cultura, si tratta di settori che non richiedono spese rilevanti. Sembra inevitabile pensare che le leggi statali che dovessero disporre questo passaggio di regime, fisseranno "principi fondamentali" assai stringenti a cui dovrà conformarsi la legislazione regionale. Come conseguenza, i finanziamenti per la copertura delle spese associate al maggior potere legislativo attribuito alle Regioni non potranno che prendere la forma di contributi specifici. Non varrebbe per una singola Regione il requisito che le quote del fondo perequativo devono essere prive di vincoli di destinazione dato che, nella realtà, questi finanziamenti non discendono da un fondo perequativo. Lo Stato non potrebbe che trasferire a una Regione risorse corrispondenti a quelle previste sul bilancio dello Stato nell'anno in cui (o negli anni precedenti a quello in cui) il nuovo ordinamento viene avviato. La apposizione di un vincolo di destinazione sui trasferimenti erariali destinati a finanziare questo tipo di attività regionale sembra del tutto naturale, anche in relazione agli scarsi margini di manovra sui contenuti allocativi che verranno consentiti a questo tipo di attività.¹⁹

4.2.2. Per il passaggio dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva

Più interessante è il caso del passaggio di materie dal regime della competenza legislativa concorrente al regime della competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

¹⁹ Se, dal punto di vista delle regole di finanziamento, i casi previsti al punto (a) non determinano particolari problemi o preoccupazioni, su di essi si è appuntata l'attenzione di molti studiosi, soprattutto in relazione alla materia "norme generali sull'istruzione" che, trasferita alla competenza regionale concorrente, si sommerebbe ai poteri regionali in materia di "istruzione". Sulla distribuzione dei poteri tra centro e periferia in materia di istruzione ci sono sempre state profonde divisioni e diversità di opinioni, in parte di origine politica, in parte legate alla teoria della politica economica.

L'estensione quantitativa delle materie interessate è molto ampia e le implicazioni finanziarie sono più complesse.

Nella Parte II era stata tracciata una linea netta di demarcazione tra il finanziamento delle materie in regime di competenza regionale esclusiva e delle materie in regime di competenza concorrente. Nella fattispecie dell'articolo 116 si tratta di un passaggio di regime che si verifica potenzialmente in una sola Regione. Su una certa materia, in una certa Regione, i principi fondamentali originariamente disegnati dalla legge statale per quella materia non dovrebbero più applicarsi, essendo la materia passata al regime della competenza regionale esclusiva. Da questo passaggio dovrebbe discendere che, per la Regione interessata, cambiano anche le regole di finanziamento, in particolare le regole della perequazione.

A titolo di esempio, si consideri il caso che una regione ricca (per esempio la Lombardia) ottenga il passaggio della materia istruzione dal regime di competenza concorrente a quello di competenza esclusiva. Nell'ipotesi definita nella Parte II, essendo la Lombardia la più ricca delle Regioni italiane, la spesa regionale per l'istruzione nella regione concorreva a determinare l'aliquota (uniforme sul territorio nazionale) della compartecipazione (per esempio al gettito dell'IRPEF) necessaria per integrare, in Lombardia, il gettito delle entrate proprie fino alla copertura integrale delle spese. Con l'uscita dell'istruzione dal regime della competenza concorrente, anche le spese connesse transitano nel regime della competenza esclusiva regionale e dovrebbero essere finanziate con le regole proprie di questo regime. La struttura delle entrate dovrebbe spostarsi dalle compartecipazioni alle entrate proprie e le regole di perequazione dal criterio dei "bisogni" a quello della perequazione delle capacità fiscali. Alla Lombardia (a un'altra regione ricca) dovrebbero affluire minori compartecipazioni e maggiori entrate tributarie. La questione più delicata, ma essenziale, è quella di definire se tali maggiori entrate sono da acquisire direttamente dalla Regione attraverso aliquote più elevate sui tributi propri pre-esistenti la modifica delle competenze, oppure con la assegnazione di maggiori basi imponibili da parte dello stato.

Non è difficile prevedere che gli amministratori della Lombardia riterranno troppo penalizzante la prima ipotesi e più appropriata la seconda ipotesi (che ha numerosi precedenti nella storia dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale). E' da tenere presente che, prevalendo la seconda ipotesi (aumento delle basi imponibili dei tributi assegnati come tributi propri o conservazione dell'aliquota originaria della compartecipazione) non c'è nessun deterrente che possa trattenere le Regioni ricche dal chiedere in massa lo spostamento di materie dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva. Più poteri senza costi.

Si consideri ora il caso di una regione povera. Se valgono le soluzioni indicate nella Parte II, il passaggio di una materia dalla competenza concorrente alla competenza

esclusiva non dovrebbe modificare l'insieme dei proventi derivanti da entrate tributarie e partecipazioni; dovrebbe però modificare le quote del fondo perequativo, nel senso che la spesa per l'istruzione non dovrebbe più essere finanziata in base ai "bisogni" ma in base alla "perequazione delle capacità fiscali". Ne deriverà una riduzione della quota del fondo perequativo, un esito che disincentiverà le regioni povere dal chiedere l'accesso al regime della competenza esclusiva.

Per garantire quindi che le richieste di passaggio verso il regime a competenza esclusiva non si generalizzino (tutti gradirebbero maggiore autonomia senza costi), si dovranno creare condizioni che subordinino la concessione di maggiore autonomia alla assunzione dei maggiori costi attraverso, (a) una maggiore enfasi sulle entrate proprie, da realizzare con aumenti delle aliquote dei tributi regionali e, (b) il passaggio a regole di perequazione compatibili con il regime della competenza esclusiva, che comportano una riduzione delle quote del fondo perequativo.

Parte V – Qualche problema di attuazione

Il Titolo V della nuova Costituzione non tratta delle modalità con cui dovrà essere gestita la transizione dal regime esistente al nuovo regime. Per questo, si farà riferimento alle procedure sperimentate a partire dal 1972 e riformulate recentemente in occasione dei trasferimenti di compiti e di funzioni alle Regioni in attuazione della legge n. 57 del 1997. Non è compito di questo lavoro discutere il tipo di decisioni che dovranno essere assunte per il concreto allargamento delle competenze legislative delle Regioni. Di per sé, il trasferimento delle competenze legislative potrebbe non avere alcuna conseguenza finanziaria se non è accompagnato dal trasferimento dei compiti di amministrazione. Le Regioni potrebbero legiferare in autonomia in materia di assistenza o di trasporti, lasciando invariata la attribuzione dei compiti di amministrazione previsti dalla vigente legislazione statale; in tale caso non ci sarebbe necessità di trasferire risorse dal bilancio statale ai bilanci regionali. Si delineerebbe una situazione paradossale di modifica dei contenuti sostanziali di una legislazione e di mantenimento della legislazione statale sulle procedure amministrative.

Con la potenziale, completa separazione tra competenza legislativa e compiti di amministrazione, i concreti rapporti finanziari tra centro e periferia saranno determinati dalle scelte che dovranno essere effettuate sia in sede di attuazione dell'articolo 118 (per le quali il NT indica solo criteri molto generali) sia nelle leggi sui principi fondamentali che regoleranno l'attuazione dell'articolo 117.

5.1 I passaggi operativi per le scelte di finanziamento.

Per una prima breve descrizione dei problemi finanziari che dovranno essere affrontati in sede di attuazione, si può fare l'ipotesi che il trasferimento di competenze

legislative dallo stato alle regioni si accompagni al trasferimento dei corrispondenti compiti di amministrazione. A valle di questa decisione, per ogni settore si procederà: (i) alla valutazione della spesa storica nelle diverse regioni; (ii) alla corrispondente riduzione dei capitoli del bilancio dello Stato e, (iii) a un corrispondente aumento dei tributi propri assegnati alle Regioni, alla rideterminazione delle aliquote delle compartecipazioni ai tributi statali e alla assegnazione di quote del fondo perequativo in misura adeguata a finanziare la spesa storica trasferita a ciascuna regione; (iv) alla individuazione delle regole di funzionamento a regime del fondo perequativo; (v) alla scelta delle proprietà dei contributi statali utilizzati per realizzare la perequazione; (vi) alla definizione di una fase transitoria di passaggio dalla copertura della spesa storica al finanziamento a regime della perequazione.

Una preliminare valutazione qualitativa delle nuove materie che entreranno nelle competenze esclusiva e concorrente delle Regioni, indica che la nuova spesa regionale da finanziare a seguito dell'ipotizzato contestuale trasferimento alle Regioni delle corrispondenti funzioni amministrative, riguarderà, in prevalenza, le materie a competenza concorrente. Di conseguenza, si dovrà dare un rilievo più forte alle compartecipazioni che non alle entrate proprie e un rilievo maggiore, nelle formule di calcolo delle quote del fondo perequativo, ai bisogni rispetto alla perequazione delle capacità fiscali.

Se il trasferimento delle materie alla competenza regionale lascia in vita, almeno temporaneamente, le leggi vigenti che definiscono l'intervento, allora la soluzione più ovvia è quella di finanziamenti attraverso contributi specifici. Per la sola ragione della sopravvivenza delle leggi nazionali di sostegno, il finanziamento iniziale delle spese che rientrano nella competenza concorrente delle Regioni è destinato ad accompagnarsi a un vincolo di destinazione. Il vincolo potrà essere rimosso quando sarà stata emanata la legge sui "principi fondamentali" e quando saranno definite le regole del fondo perequativo basate sulla valutazione nazionale dei "bisogni" o delle spese standardizzate delle singole regioni.

5.2. Decentramento e invarianza delle spese.

Nell'attuazione della nuova Costituzione, una importante questione sarà quella di garantire che il trasferimento delle competenze legislative e delle connesse funzioni amministrative avvenga ad "invarianza di costi", senza cioè determinare aumenti della spesa pubblica complessiva. Nel nostro paese è tradizionalmente avvenuto che il decentramento delle funzioni, progettato inizialmente senza maggiori costi, sia stato lo strumento per l'aumento delle spese pubbliche complessive. Gli elementi trainanti di questo risultato sono stati diversi:

- la difficoltà di definire gli aspetti pratici dell'interesse nazionale (quali funzioni, in una data materia, mantenere a livello statale);

- la propensione delle strutture amministrative centrali a mantenere un propria sfera di azione sulle materie assegnate alle Regioni;
 - le pressioni delle regioni per ricevere trasferimenti finanziari superiori ai livelli della spesa storica statale ritenuti inadeguati per lo svolgimento dei compiti trasferiti.
- Per effetto di queste difficoltà, propensioni e pressioni, la spesa pubblica complessiva è cresciuta più di quanto sarebbe cresciuta se il mutamento nella distribuzione dei poteri non fosse avvenuto.

5.3. Trasferimento e finanziamento delle funzioni amministrative.

In sede di attuazione della nuova Costituzione occorrerà decidere se il trasferimento dei poteri di amministrazione dovrà avvenire contestualmente al trasferimento dei poteri di legislazione e verso quale livello di governo. C'è da chiedersi:

- se sia preferibile assegnare tutti i compiti di amministrazione alle Regioni rinviando a un momento successivo la scelta dell'adeguato livello di governo, oppure affrontare, sin dall'inizio, l'intero problema;
- se il finanziamento delle spese su materie nella competenza regionale attribuite, per i compiti amministrativi, a enti diversi dalle Regioni debba o no transitare per i bilanci regionali;
- se le Regioni devono disporre, fin dall'inizio, dei poteri di modificare la localizzazione della produzione dei servizi pubblici sul proprio territorio (la questione della mobilità del lavoro).

L'incertezza maggiore che pesa sull'attuazione della nuova Costituzione è proprio legata alla potenziale completa diversità tra la mappa territoriale della competenza legislativa e quella dei compiti di amministrazione. L'assetto concreto del federalismo fiscale in Italia può essere prefigurato solo se si ipotizza che, quale che sarà la distribuzione dei compiti di amministrazione, l'ordinamento finanziario – nei suoi aspetti concettuali – seguirà la distribuzione territoriale della competenza legislativa e non quella dei compiti di amministrazione.

5.4 L'art. 83 della Legge Fondamentale tedesca e il nuovo art. 118.

Nella Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca sono attribuiti ai Lander i compiti di amministrazione sulle proprie competenze legislative ed anche (agli articoli 83 e 84) i compiti di amministrazione delle competenze del governo federale. Le regole di finanziamento dei Lander (le entrate proprie, l'IVA, gli schemi e i parametri della perequazione finanziaria) si basano sul fatto che essi hanno responsabilità di spesa per le materie nella propria competenza esclusiva e nella competenza concorrente, nonché per i compiti di amministrazione svolti sulle materie nella competenza del governo federale. Laddove la Legge Fondamentale Tedesca indica i Lander, la nuova Costituzione Italiana sembra indicare i Comuni. Questa osservazione si coniuga con la

simmetria di trattamento che l'articolo 119 riserva ai principi finanziari per le Regioni e gli enti locali; si coniuga altresì con il debito culturale che il nuovo testo del Titolo V ha nei confronti della Legge Fondamentale Tedesca. Essa potrebbe far sorgere l'interrogativo se gli enti locali italiani (e i Comuni in via prioritaria) non possano essere i destinatari principali delle risorse necessarie per finanziare il decentramento dei poteri legislativi e di amministrazione, così come i Länder sono i destinatari delle risorse per il finanziamento delle attività sulle materie proprie e delle funzioni amministrative sulle materie di competenza del governo federale. Si tratta di un interrogativo inquietante, perché si presenta come una parodia del principio di sussidiarietà, il municipalismo storico italiano elevato a dignità Costituzionale nell'era della globalizzazione.

In questo lavoro si è preferito adottare una diversa visione, secondo la quale le regole di finanziamento nella nuova Costituzione siano organizzate in una sorta di "albero dei finanziamenti" sul quale (a) i due capisaldi politici di un sistema di federalismo fiscale, l'autonomia e la solidarietà, sono trattati principalmente nell'ambito dei rapporti finanziari tra i titolari del potere legislativo, lo Stato e le Regioni e, (b) il finanziamento delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali è trattato mediante gli strumenti propri del finanziamento di attività da svolgere senza un significativo esercizio di potere discrezionale.

Considerazioni di sintesi

La struttura di federalismo fiscale che si legge nel nuovo testo del Titolo V della Costituzione è certamente più articolata e complessa di quella stabilita dal vecchio testo. I cambiamenti introdotti sono orientati verso una maggiore autonomia e verso un maggiore decentramento politico e amministrativo. Senza la pretesa di riprendere le argomentazioni svolte, nelle conclusioni e sintesi al termine di ciascuna parte, sui tanti aspetti trattati, si possono ricordare le principali innovazioni che si ritrovano nella nuova Costituzione, con riferimento ai soli aspetti finanziari del federalismo fiscale.

1. Il NT dell'articolo 119 non fornisce direttamente una struttura finanziaria adeguata alla complessità della riforma introdotta sul fronte delle competenze legislative e dei compiti di amministrazione. Con una lettura benevola (sarebbe meglio dire, programmatica), si identificano nel NT dell'articolo 119 gli strumenti con cui sarà possibile costruire una struttura adeguata di finanziamento. In particolare, per quanto riguarda gli schemi di perequazione, sono contemplati gli strumenti e le regole per il finanziamento delle materie che rientrano sia nel regime della competenza regionale esclusiva, sia nel regime della competenza concorrente.

2. Per le attività svolte sulle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, la struttura finanziaria dovrebbe basarsi prevalentemente su tributi propri ed essere eventualmente integrata dal gettito regionale delle compartecipazioni ai tributi statali. La perequazione dovrebbe essere basata solo sulla riduzione dei differenziali nelle capacità fiscali a livello regionale. L'entità della riduzione non dovrebbe essere eccessiva (almeno nella ipotesi che l'attribuzione al regime della competenza regionale esclusiva sia avvenuta in modo corretto). Le quote del fondo perequativo non dovrebbero essere soggette a vincolo di destinazione.

3. Per le attività svolte sulle materie attribuite alle Regioni in regime di competenza concorrente, la struttura finanziaria dovrebbe prevedere modelli di perequazione che facciano riferimento sia alla riduzione dei differenziali di capacità fiscale, sia a indicatori di fabbisogno analiticamente definiti per ciascuna delle materie considerate. Il peso relativo del riferimento alle capacità fiscali e ai fabbisogni settoriali, così come i parametri di correzione dei differenziali delle capacità fiscali dovranno essere definiti in relazione al peso che l'interesse nazionale (la tutela dei diritti della persona e la riduzione degli squilibri territoriali) avrà nelle leggi che definiranno i principi fondamentali a cui dovranno attenersi i legislatori regionali. In relazione alla intensità dell'interesse nazionale, le quote del fondo dovrebbero poter essere assistite anche da vincolo di destinazione. In singoli programmi o settori, dovranno (o potranno) essere previsti anche obblighi di cofinanziamento da parte delle Regioni con risorse proprie.

4. La nuova Costituzione tace sulle differenze interregionali che sono ritenute accettabili in applicazione della riforma, un silenzio non del tutto giustificato, dato che la riforma è orientata, senza equivoci, verso una maggiore autonomia delle regioni e degli enti locali e verso una maggiore diversità nelle prestazioni che saranno offerte dai singoli enti.

5. Il NT dell'articolo 119 estende agli enti locali (Comuni, Province e Città Metropolitane) gli stessi principi di finanziamento proposti per la finanza delle Regioni a statuto ordinario. Si propone quindi per la finanza locale, una riconsiderazione delle regole di perequazione che dovrebbero orientarsi maggiormente verso il criterio della perequazione delle capacità fiscali.

6. Nell'ipotesi che i Comuni non siano destinati, nella nuova Costituzione italiana, a svolgere il ruolo che la Legge Fondamentale Tedesca attribuisce ai Lander (una ipotesi accarezzata dal municipalismo italiano, forse improbabile, ma che non può essere esclusa e che procurerebbe qualche incubo a chi dovesse tradurla in pratica), il NT dell'articolo 119 fornisce un supporto per un più ordinato sistema di rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali, nel quale la perequazione delle capacità fiscali di Comuni, Province e Città Metropolitane potrebbe essere gestita con parametri specifici

per le singole Regioni. Le Regioni potrebbero anche concorrere a regolare l'autonomia tributaria degli enti locali.

7. Il finanziamento delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali non potrà che avvenire con contributi specifici trasferiti dalle Regioni o dallo Stato. Una questione da valutare è se, sulle materie nella competenza statale, sarà preferibile far transitare le risorse sui bilanci regionali o assegnarli direttamente agli enti locali.

8. Il finanziamento dell'autonomia differenziata è trattato in modo non adeguato, in quanto l'articolo 119 non offre alcuna indicazione al legislatore ordinario sui criteri che dovrà utilizzare quando singole regioni otterranno più ampie competenze legislative. Queste regole dovrebbero essere costruite in via prioritaria rispetto all'avvio di possibili iniziative di singole Regioni. Si dovrà evitare che, per effetto della mancanza di norme finanziarie, si sviluppino incentivi a moltiplicare le iniziative di singole Regioni, soprattutto dirette al passaggio di materie dal regime della competenza concorrente a quello della competenza esclusiva.

Tabella 1. L'articolo 119: dalla vecchia alla nuova Costituzione

Art. 119 vecchia Costituzione	Art. 119 nuova Costituzione
1° comma: Le Regioni	1° comma: I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni
hanno autonomia finanziaria, nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello stato, delle province e dei comuni	hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. 2° comma: In armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario,
2° comma: Alle Regioni sono attribuiti tributi propri	C, P, CM e R, hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri.
e quote di tributi erariali,	Dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, riferibili al loro territorio.
, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali	3° comma: La legge dello stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. 4° comma: Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono a C, P, CM. e R. di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. 5° comma: ... per provvedere al normale esercizio delle loro funzioni
3° comma: Per provvedere a scopi determinati lo stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali	5° comma: ... per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati ecc.
3° comma: particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole	5° comma: Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici, , lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati
.....	6° comma: Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.