

Una ipotesi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

di Franco Osculati

1. Il provvedimento d'attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve esplicitare le norme generali "di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma) in modo da permettere alle Regioni di introdurre i *tributi propri autonomi*, da affidare alla gestione di Regioni stesse, Province, Comuni e Città metropolitane. I tributi propri autonomi costituiscono uno degli aspetti maggiormente innovativi del Titolo V, rimodellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Anche a tali strumenti è affidato il compito di adeguare alle specificità locali l'attività della pubblica amministrazione.

L'ampiezza e l'importanza che possono assumere i tributi locali autonomi non va sottovalutata. Per esempio, il *World Tourism Organisation* individua non meno di quaranta strumenti impositivi che possono essere applicati nell'ambito dell'industria turistica, essendo il turismo uno tra i settori più congeniali al governo locale. Si noti che proprio i tributi propri autonomi possono svolgere il duplice ruolo di recupero di entrate e di regolazione di fenomeni, in genere legati allo scadimento ambientale, abnormi. Per tutti valga l'esempio del *road pricing*.

Inoltre, per gli effetti positivi sullo sviluppo economico che generalmente accompagnano le economie di agglomerazione, si dovrebbe procedere risolutamente e celermente alla costituzione delle autorità metropolitane. In quasi tutto il mondo (una delle pochissime eccezioni è costituita da Napoli) le aree metropolitane mostrano livelli di reddito pro capite, di occupazione e di dinamica economica superiore alle medie nazionali. Le aree metropolitane di solito sono rette da governi ai quali è assegnato uno strumentario tributario più articolato di quello attribuito alle autorità locali delle restanti aree nazionali. I tributi per le aree metropolitane possono/devono essere il primo terreno di impegno per le Regioni in attuazione del 119.

2. Il tema dei principi generali dell'ordinamento tributario risulta alquanto trascurato dalla dottrina più recente. Occorre pertanto riferirsi soprattutto ai contributi seminali di Franco Gallo (*Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in "Rassegna tributaria", 2002; *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali*, *ibidem*, 2002; *Quando l'attuazione del federalismo fiscale?*, in "Rivista di diritto tributario", 2003), nonché a L. del Federico, *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in "Finanza locale", 2003.

A parte ogni altra considerazione, non sembra accettabile che un testo legislativo di principi tributari non compaia alcun riferimento alla progressività di sistema, di cui all'art. 53 Costituzione. Specificamente deve essere precisato che i tributi locali non possono porsi in contraddizione con le finalità equitative assegnate ai tributi erariali. Il sottinteso di tale regola è che ai governi locali, come previsto concordemente negli studi economici, spetta di privilegiare l'efficienza economica (l'ottima allocazione delle risorse). A livello locale, l'equità va vista come un vincolo o, meglio, come un obiettivo condiviso. Infatti, da un lato è illusorio modificare la distribuzione interpersonale dei redditi mediante aliquote progressive delle addizionali locali e, d'altro lato, consistenti risultati assistenziali e di sostegno ai redditi più bassi possono essere realizzati collateralmente a politiche di sviluppo (efficienza dinamica). L'esempio più significativo, e maggiormente aderente alle esigenze del momento, è costituito dagli asili nido, e altri servizi per l'infanzia, che sono tra gli strumenti irrinunciabili per promuovere l'offerta di lavoro femminile, naturalmente se distribuiti a tariffe compatibili con le diverse disponibilità familiari.

Appare, inoltre, difficile che tra i principi generali non compaia il principio di contenenza: il tributo regionale o locale deve essere collegabile alle materie e agli interessi affidati alle responsabilità regionali e, quindi, deve essere precluso alle ingerenze dello Stato.

3. Il tema delle tariffe, e simili, non può essere trascurato. Sarebbe però superfluo o poco importante inserire un richiamo alla facoltà di modulare liberamente le tariffe secondo le specificità locali. Tale facoltà dovrebbe essere implicita nell'"autonomia finanziaria di entrata" menzionata al primo comma del 119. Sembrerebbe utile, invece, indicare, anche come eccezione al criterio dell'autonomia, che i governi locali sono tenuti (anche mediante loro enti strumentali, Ato, società partecipate, aziende speciali o altro) a rispettare i vincoli posti alle tariffe nei settori già soggetti o da assoggettare a regolamentazione (servizi locali a rilevanza economica, per tutti acqua e rifiuti). La regolamentazione nazionale in settori di questi tipo è giustificata: a) dalla tutela della concorrenza e, quindi, degli interessi degli utenti (art. 119, secondo comma, punto e); b) dalla tutela di beni pubblici nazionali di carattere ambientale (punto s) che può richiedere l'applicazione di prelievi sugli utenti pari al costo di lungo periodo (in alcuni casi, di prelievi superiori al costo) del servizio.

4. Passando alle fonti di finanziamento quantitativamente più importanti, troviamo le compartecipazioni che sono espressamente citate e valorizzate in Costituzione, art. 119, secondo comma: i Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni dispongono "di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio". Il riferimento al territorio

non può essere negato o aggirato, come di fatto è avvenuto per la compartecipazione comunale all'Irpef/Ire, compartecipazione "al 6.5%" fino al 2006 e ora compartecipazione "allo 0.69%" (successivamente allo 0.75% come da ultima finanziaria). Deve essere chiarito che la compartecipazione sarà dinamica, nel senso che l'ente locale sarà chiamato a sopportare il rischio di fluttuazione congiunturale del gettito locale, anche se l'aliquota di compartecipazione potrà essere periodicamente rivista. In altri termini, occorre separare la funzione di finanziamento generale della compartecipazione dalla funzione di trasferimento perequativo. Di fatto le compartecipazioni comunali prima menzionate hanno sofferto e soffrono di questa commistione di ruoli.

5. Il quadro indicato nel 119 prevede che il finanziamento "integrale" delle funzioni pubbliche attribuite ai governi locali sia assicurato da tributi e entrate da "stabilire" da parte delle Regioni (tributi propri autonomi), da tributi e entrate da "applicare" (tributi propri derivati), da compartecipazioni (ad ancoraggio territoriale) a tributi erariali e dal fondo perequativo. Inoltre, a proposito della perequazione ex art. 119, terzo comma, si precisa che essa sarà svolta "senza vincoli di destinazione". Questa sottolineatura, unitamente alla mancata previsione in Costituzione del trasferimento ordinari - che nel nostro come in altri ordinamenti sono stati e sono concepiti in parte o in gran parte come vincolanti la spesa - lascia intendere che anche le altre fonti di finanziamento, i tributi e le compartecipazioni, devono essere concepiti senza vincolo di destinazione. Suonerebbe dissonante rispetto al quadro costituzionale, e scarsamente utile dal punto di vista pratico, inserire nell'ordinamento norme che prescrivano di riservare il gettito dell'Irap o dell'Ici ad una determinata categoria di spesa regionale o comunale.

Un'ineliminabile eccezione alla regola dell'entrata svincolata dalla spesa (se non termini di quadratura del bilancio), è però costituita dalle imposte di scopo, vere e proprie. Di queste se ne conoscono due versioni, una blanda e una aggravata. La prima si limita a vedere il gettito di un tributo riservato ad una determinata iniziativa di spesa (per esempio, una specifica opera pubblica). La seconda, oltre a questo requisito, presenta la caratteristica di concentrare il prelievo su contribuenti che sono particolari destinatari della spesa pubblica in questione (per esempio, della specifica opera pubblica). E' augurabile che tra i tributi propri autonomi ci sia una larga presenza di strumenti di questo tipo, ed è altresì utile che prelievi già presenti nell'ordinamento e a suo tempo introdotti con specifiche finalità di copertura, di spese in conto capitale, siano ricondotti alla loro natura di imposte di scopo. Ci si riferisce in particolare agli oneri di urbanizzazione che dovrebbero coprire interventi e investimenti nelle aree di sviluppo delle città e che, invece, sono dirottati al finanziamento di varie spese correnti.

La sopravvivenza o, meglio, la valorizzazione dei tributi locali di scopo è perfettamente in linea con il principio di continenza che, come si è ricordato sopra, dovrebbe necessariamente comparire nell'esplicita menzione dei principi fondamentali.

6. In linea teorica, ad un testo (legislativo) sui criteri di fondo da rispettare nel disegnare un sistema tributario federalista/decentrato, l'economia può offrire molto, cioè l'insieme di regole di selezione e di amalgama dei tributi locali noto come *tax assignment*.

In breve, partendo dai postulati di responsabilità e differenziazione, il *tax assignment* prescrive: basi imponibili uniformemente distribuite sul territorio nazionale e stanziali; gettiti stabili e non congiunturali; rispetto del criterio del beneficio (o della controprestazione e, quindi, tributi paracommutativi); coincidenza tra la figura del contribuente locale e dell'elettore locale (quindi divieto di esportazione delle imposte); semplicità e trasparenza. Il richiamo di questi criteri può specificamente servire a giustificare e a valorizzare la permanenza nell'ordinamento dei grandi tributi locali (derivati) Irap e Ici (comprensiva quest'ultima della prima casa, necessariamente e non solo per questioni di gettito).

In pratica, però, il *tax assignment* costringe a ricercare soluzioni di compromesso. Questo è tanto più vero in un paese come il nostro, caratterizzato da accentuato e perdurante dualismo, e quanto più ampia è la spesa pubblica locale da finanziare (con integrale applicazione del Titolo V si supera il 20% del pil). Pertanto, è auspicabile che nel testo legislativo siano inserite formule che nel rispetto sostanziale del *tax assignment* non inducano a sollevare obiezioni collegate ad un suo particolare e minuto aspetto.