

Ancora bloccata la strada del federalismo italiano

di **Vincenzo Russo** – pubblicato in “ASTRID Rassegna” n. 15 del 2005

L’approvazione della legge n. 131/2003, l’uscita di un libro importante - Pica Federico, L’ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione, Volume 1: I principi, Giappichelli Editore, Torino, 2003 – e l’emanazione di una serie molto nutrita di sentenze della Corte Costituzionale ci danno l’occasione per fare una prima valutazione sullo stato di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Il libro segue un’impostazione prevalentemente economica ed istituzionale. Una fatica improba in un periodo in cui tutta la materia è in preda a forti convulsioni. Fare il punto sui principi è sempre possibile ma difficile se si vuole tenere conto dei processi di riforma in corso e soprattutto dell’attuazione delle riforme che in Italia ha tempi a volte esasperatamente lunghi.

Non senza trascurare che tra il momento in cui il volume è stato dato alle stampe ed il momento in cui è stato pubblicato, è arrivata una serie di sentenze della Corte costituzionale che ha cominciato a fare chiarezza circa l’interpretazione dei principi e soprattutto su quello che le Regioni e gli enti locali possono o non possono fare durante la transizione, ossia, fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli Enti Locali (Sentenza n. 37/2004 p. 14).

Questo I volume di un’opera più ampia è suddiviso in tre parti. Nelle prime due Pica concentra l’analisi sulle istituzioni della finanza locale tenendo conto del nuovo – ora già vecchio – Testo Unico sull’ordinamento degli enti locali, ed una terza parte che riguarda più da vicino il modello dei trasferimenti. Il tutto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione.

In questa presentazione tratterò di tre questioni che sono al centro delle analisi della dottrina e della giurisprudenza: a) la questione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; b) la distinzione dei beni pubblici nazionali e locali e connessa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); c) i meccanismi di perequazione e quella strumentale dei trasferimenti.

I principi di coordinamento.

In materia di sistema finanziario e tributi delle Regioni e degli EL, la dottrina si era divisa tra due scuole di pensiero: l’una sosteneva che le Regioni non potevano muoversi sino a che il Parlamento nazionale non avesse emanato i principi fondamentali di coordinamento; l’altra secondo cui le Regioni potevano legiferare da subito purché facessero in premessa la ricognizione dei principi impliciti nell’ordinamento ante-riforma 2001.

La Corte si è messa su una linea di grande rigore formale (vedi da ultimo la sentenza n. 37/2004) che ricalca e sviluppa il discorso già avviato con le sentenze 296 e 297 del 2003. Il ragionamento è il seguente: “oggi non si danno tributi propri delle Regioni e degli EL nel senso che siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva e quindi possano essere disciplinati

dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché ‘incorporati’, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato”.

Nel caso specifico, la Corte rigetta la tesi della Regione Basilicata secondo cui la materia del sistema tributario degli Enti Locali spetterebbe già oggi alla potestà legislativa “residuale” delle Regioni (tesi anche di Gallo).

La Corte Costituzionale richiama l’art. 23 della Costituzione e dice che gli enti sub-regionali non hanno potere legislativo; richiama la necessità che quanto meno gli aspetti fondamentali dell’imposizione siano disciplinati a livello legislativo. Dice che servono i principi di coordinamento che lo Stato non ha ancora emanato e di essi dà un’interpretazione ampia a scapito dei principi di autonomia¹.

Ho l’impressione che la Corte Costituzionale abbia voluto concedere del tempo al governo centrale perché assuma una posizione.

Come osserva Enrico de Mita sul Sole 24 Ore del 22.02.04 si tratta di una sentenza di forte impatto politico che blocca il potere legislativo delle Regioni in materia tributaria in attesa che il Parlamento nazionale adotti una legge statale “al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica che dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali”.

La Corte Costituzionale parte dalla considerazione che la finanza regionale e locale resta in grossa parte derivata dalle casse erariali. E questo, aggiungo io, nonostante le molteplici misure degli anni ’90. Ancora oggi i tributi propri in senso tecnico sono una quota parte molto piccola delle entrate delle Regioni e degli enti locali.

Mi pare opportuno aprire qui una piccola digressione sulla definizione di tributo proprio.

Secondo E. de Mita (il Sole 24 Ore del 27.09.03 a commento delle sentenze nn. 296 e 297/2003), “in teoria, per tributo proprio si può intendere sia quello istituito dalla legge regionale sia quello istituito e applicato dallo Stato ma il cui gettito è devoluto alla Regione”.

Secondo E. de Mita (ibidem), la Corte Costituzionale ha negato “ogni rilievo sia all’attribuzione alla regione di poteri di amministrazione (di gestione) attiva del tributo sia alla devoluzione del gettito. Ciò che conta è la potestà legislativa”.

Osservo che la posizione della Corte Costituzionale converge con la teoria economica dell’ottima imposta locale. Secondo questa, non si ha ottima imposta locale se l’ente impositore non può scegliere autonomamente soggetti d’imposta, base imponibile ed aliquote. E’ ovvia conseguenza che se gli enti locali non dispongono di sovranità legislativa non possono istituire imposte locali di alcun tipo e che la teoria si può applicare solo alle Regioni se e in quanto enti federati. Avere qualche margine limitato di manovra su una (l’aliquota) o più delle caratteristiche costitutive dell’imposta non sposta la sovranità fiscale. Tanto meno lo fa la mera devoluzione del gettito in tutto o quasi equivalente ad un trasferimento implicito. E’ respinta la tesi sostenuta da molti giuristi italiani.

In coerenza con tale impostazione, nelle sentenze citate la Corte Costituzionale ha escluso che leggi regionali possano modificare il regime delle esenzioni IRAP o rinviare i termini per l’accertamento (riscossione) dell’imposta sul possesso delle automobili come sostenuto nei ricorsi da alcune Regioni.

In entrambi i casi, si tratta di imposte istituite da leggi dello Stato, come del resto quasi tutte le altre imposte, e non possono essere né abrogate né modificate da leggi regionali.

Dice E. de Mita, ibidem, “accettando il terreno della competenza legislativa come criterio formale le Regioni non potevano che perdere. E le due sentenze della Corte Costituzionale sono del tutto persuasive ed introducono un elemento di grande chiarezza politica e giuridica. Le Regioni hanno voluto forzare il testo della Costituzione che chiaramente all’art. 119 intende per tributi propri quelli istituiti con legge regionale”.

¹ Del potere statale di coordinamento finanziario la Corte si è occupata anche nelle sentenze nn. 376/2003; 4 e 36 del 2004.

Emblematica la posizione del prof. Vitaletti, presidente dell'Alta commissione sul federalismo fiscale – nella stessa pagina de il Sole 24 Ore del 27.09.03 – il quale gioisce della posizione assunta dalla Corte Costituzionale che definendo l'Irap imposta statale legittima pienamente il potere del governo centrale di abrogarla o modificarla.

La Corte Costituzionale sposta nel tempo la possibilità di attuare il comma 2 dell'art. 119 laddove prevede che i comuni le province le città metropolitane e le Regioni abbiano risorse proprie e stabiliscano ed applicano tributi propri in armonia....

Si può pensare ad uno scenario in cui lo Stato non abroga le esistenti imposte “regionali e locali” e quindi Regioni ed enti locali non possono stabilire ed applicare tributi propri.

Secondo E. de Mita (ibidem), la legge organica di coordinamento è innanzitutto autolimitazione della finanza statale in favore di quella regionale e locale.

Qui rileva l'alternativa coordinamento per principi e/o per norme generali. Ovviamente è più restrittivo dei margini di autonomia quest'ultimo perché l'esplicitazione delle norme generali di coordinamento inevitabilmente finisce con l'erodere spazi di sovranità delle Regioni.

Sul punto vedi F. Gallo del 13.05.2003 “Nelle norme generali si perde il federalismo”, la voce.info

A questo punto, viste le resistenze di ogni tipo – anche culturali – che l'attuazione del federalismo incontra non è infondato il timore che il governo, se e quando lo farà, si lancerà non solo nella individuazione dei principi fondamentali ma anche nella codificazione delle c.d. norme generali anche perché come detto sopra, la Corte in altre sentenze ha avallato una interpretazione estensiva del potere statale di coordinamento della finanza pubblica sposando la visione dell'unicità del sistema tributario (Barbero, 2004,5).

Come ho già detto, la Corte costituzionale conferma e rafforza quello che aveva già detto nell'autunno scorso con le sentenze nn. 296 e 297/2003 e di nuovo con la 311/2003.

Le Regioni non possono legiferare sui tributi esistenti e regolati da leggi dello Stato non solo con riguardo alle caratteristiche strutturali dei medesimi ma addirittura anche con riguardo ad aspetti di dettaglio.

La sentenza n. 37/2004 della Corte si presta ad una doppia lettura: a) rigorosamente federalista nel senso che lo Stato non può toccare i tributi propri delle Regioni e degli enti locali e viceversa; b) e correlativamente i poteri delegati dal centro restano poteri del centro entro i limiti previsti. Cosa qualitativamente diversa è la sovranità legislativa suddivisa (anche in materia tributaria) per cui ciascun livello di governo, nella sua sfera di competenza, fa quello che può fare secondo le previsioni ed i limiti costituzionali.

Per gli effetti viene sottratto a Regioni ed enti locali quel potere di modificare le norme di dettaglio che nel precedente quadro istituzionale era affidato a Regioni ed enti locali. Di converso la Corte Costituzionale sembra porre un limite anche al governo centrale in termini di abrogazione degli attuali tributi devoluti senza aver provveduto a soluzioni sostitutive, senza contraddire i principi dell'art. 119 della Costituzione².

Riconoscendo le migliori intenzioni a quanto ha fatto la Corte Costituzionale, ciò nondimeno essa ha contribuito a determinare una situazione per molti aspetti paradossale per cui, dopo la riforma costituzionale del 2001 e per tutto il periodo di durata della transizione, Regioni ed enti locali hanno o avranno meno poteri legislativi e regolamentari di quanto ne avevano prima.

Il ministro Tremonti potrà continuare a fare quello che vuole in materia di finanza regionale e locale.

Intanto, di paradosso in paradosso, con la LF 2004 art. 2 commi 22-23 Tremonti ha neutralizzato gli effetti delle sentenze suddette, facendo proprie per un periodo transitorio, in

² “In proposito – afferma la Corte al punto 5) – vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119”. Vedi anche frasi iniziali del medesimo punto 5).

attesa del completamento dei lavori dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale, le norme che le sentenze avevano dichiarato incostituzionali.

La "sanatoria" di Tremonti non è senza problemi in relazione alle norme dello Statuto dei contribuenti. Esse, come noto, assumono valenza di principi fondamentali dell'ordinamento tributario anche in relazione al nuovo art. 117 della Costituzione, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione (vedi sentenza n. 17576/2002 il Fisco n. 1/2003 fascicolo n. 1, p. 137 e segg.).

Secondo E. de Mita (il Sole 24 Ore del 11.01.04), siamo in presenza di "un nuovo stile legislativo che dimostra l'impotenza del Governo a mettere mano all'attuazione dell'art. 119".

Sui beni pubblici ed i livelli essenziali delle prestazioni.

Se guardiamo bene alla seconda parte del volume vediamo che Pica parla di ragioni e contenuti dell'autonomia degli enti locali. Pica argomenta soprattutto ex art. 118 comma 1 ma così facendo correttamente resta fuori dalla problematica della transizione al federalismo perché l'art. 118 comma 1 si riferisce alle funzioni amministrative.

Per la verità nel paragrafo 1.3 c'è il riferimento esplicito anche all'art. 117 ma con riguardo a quest'ultimo, quello che io voglio mettere in evidenza è che, per potere arrivare ad una pertinente valutazione dei meccanismi di perequazione e dei trasferimenti che li fanno vivere, è necessario occuparsi prima della suddivisione delle competenze e, quindi, dell'art. 117 cost.

Ma da questo, dall'art. 118 comma 1 e dal 119 comma 1 con agevolezza si desume due principi. Da un lato il capovolgimento del paradigma ordinatore delle competenze, alias, l'applicazione del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che nel caso degli EL si è tradotto nella costituzionalizzazione dell'assegnazione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni lasciando insoluti tutti i problemi tecnici di riparto interno delle competenze e dei relativi costi.

Dall'altro, l'art. 119 comma 1 prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno, come dire, *in linea di principio*, autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Ma questo non significa che essa sia piena, totale e senza limiti, ossia, che sia superato per disposizione costituzionale il vincolo delle risorse scarse a cui soggiace inevitabilmente l'operare dello Stato e degli enti sub-centrali.

Se così, concettualmente è ineludibile occuparsi delle funzioni (competenze) per potere quindi esprimere valutazioni sull'appropriatezza (congruità) delle risorse messe a disposizione. In altre parole, possiamo parlare di efficienza, efficacia ed economicità in quanto metto in correlazione strumenti ed obiettivi.

In questi termini è ineludibile occuparsi del riparto delle competenze delle Regioni. Ne dà prova anche Pica nel paragrafo 1.6, p. 9.

E' corretta quindi l'impostazione del volume che nella seconda parte ricostruisce (o cerca di ricostruire) ragioni, contenuti e limiti (o vincoli anche "esterni" discendenti dal Patto di Stabilità e Crescita) dell'autonomia di spesa, della loro autonomia di entrata.

Ma se ci occupiamo di riparto delle competenze (esclusive e/o condivise), non possiamo eludere il riferimento alla teoria dei beni pubblici³. Intanto possiamo valutare attentamente l'appropriatezza del riparto in quanto abbiamo chiara in mente la suddivisione dei vari beni e servizi pubblici che l'operatore pubblico è chiamato a svolgere a tutti i livelli.

Ci siamo occupati ripetutamente di questa questione e, perciò, rinviamo a nostri scritti precedenti anche su questa Rivista⁴.

³ Qui i discorsi dei giuristi e degli economisti non si incrociano. Sarebbe opportuno invece un maggiore scambio perché, secondo me, al di là delle distinzioni tra funzioni proprie, conferite, attribuite, delegate e quant'altro potrebbe essere utile analizzare la natura del bene pubblico (della funzione) sotto l'aspetto, come dire, economico funzionale per poi farne discendere conseguenze di ripartizione degli oneri di finanziamento.

⁴ Vedi in particolare Russo 2002 e 2003.

Al riguardo è sì importante riferirsi al Testo Unico del 1934, alla legge ordinamentale del 1990, al nuovo Testo Unico degli enti locali (D. Lgs. N. 267/2000) approvato in seguito alla L. n. 265/99 che tenevano conto delle leggi Bassanini (leggi nn. 59/97; 127/97; 191/98 e 50/99). Ma oggi c'è la riforma del Titolo V e, purtroppo, a mio giudizio, non c'è trattazione esplicita della questione e ciò che si può ricavare in via deduttiva non è soddisfacente.

Ma seguiamo prima il ragionamento di Pica. Egli parte dalla elencazione di beni e/o servizi indispensabili (paragrafo 8.2 p. 136).

Un'analisi che guarda inevitabilmente più al passato che al presente o al futuro che non c'è e che ancora non viene neanche progettato dal governo.

Pica ricama molto sulla nozione di cui al TU 1934, ossia, sulla nozione giuridica di spesa obbligatoria.

Quindi Egli si riferisce esplicitamente (p. 139) ai servizi indispensabili ex art. 54 comma 5 della L. 142/90 dove si legge che sono “quelli che la comunità ritiene debbano essere espletati con un particolare impegno”.

Nel frattempo c'è stata la legge n. 59/97 e la riforma del Titolo V e, quindi, c'è discontinuità secondo alcuni studiosi (Ferrara, 2004) tra vecchio e nuovo art. 118 Costituzione, non essendoci equivalenza tra “funzioni di interesse esclusivamente locale” e “funzioni fondamentali degli enti locali” (vedi Corte Costituzionale n. 16 del 16.01.2004 e n. 49 del 29.01.2004). Non basta quindi il riferimento all'elencazione del precedente ordinamento perché se non c'è continuità tra vecchio e nuovo art. 118 non ci può essere continuità tra vecchie norme ordinamentali e nuovo art. 118 Costituzione.

Oggi è in discussione se la determinazione delle funzioni degli EL debba avvenire secondo un modello unico-nazionale (in applicazione del solo principio di sussidiarietà) oppure secondo un modello a geometria variabile che coniughi sussidiarietà con differenziazione e adeguatezza, e che confermi il ruolo delle Regioni⁵ (Ferrara, 2004, 6). Di nuovo, non sembra che il governo abbia chiaro quello che pensa di fare.

Di nuovo, “tanto più si allarga la specificazione anche in prospettiva delle funzioni fondamentali con legge generale dello Stato tanto più si riduce il reale valore dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che risulterebbero pienamente operanti solo nell'ambito residuale” (Ferrara, 04, 7).

Al riguardo va menzionata la L. n. 131/2003 – l'unica acquisizione verso l'attuazione del federalismo. Essa non ha sciolto alcun problema. In altre parole ha sposato una nozione di funzione fondamentale che non distingue bene tra funzioni proprie e conferite e/o attribuite (Ferrara, ibidem, p. 13). Fa una lettura sbilanciata in senso eccessivamente municipalista delle norme della riforma. L'art. 2 commi 1 e 2 di essa nel prevedere l'individuazione delle funzioni degli EL e dall'altro la revisione del Testo Unico rinviano ad una “elencazione tanto compiuta e dettagliata da potere giustificare un apposito e distinto D. Lgs.” (Ferrara, ibidem, 14).

In un assetto centralizzato per un ente autonomo disporre di un elenco di servizi può essere utile in chiave rivendicativa e, se si vuole, di garanzia. Ma è un'arma a doppio taglio.

In un assetto non centralizzato, genuinamente democratico, in contesti economicamente avanzati, gli elenchi possono diventare superflui.

Gli Enti Locali tenderanno a fare spontaneamente quelle spese che finanziano i beni e servizi necessari a soddisfare i bisogni pubblici locali sotto il vincolo delle risorse sia pure attenuato.

Sopprimendo l'elenco non è che tutte le spese obbligatorie diventano facoltative. Si prende atto che alcuni beni pubblici locali (BPL) sono beni normali e che la loro domanda cresce in relazione alla crescita del reddito.

Pica (p. 140) si chiede quale la quantità minima dei servizi indispensabili? non convince l'idea di introdurre i LEP per i BPL.

⁵ Nuovo ruolo delle regioni che risulta evidente se si pensa all'abrogazione dell'art. 128 della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Io apprezzo il tentativo di Pica di introdurre i LEP per i BPL argomentando ex art. 119 ma esso alla fine non può andare oltre un certo punto perché resta il fatto che di LEP si parla, in modo preciso, solo nell'art. 117 e qui il riferimento chiaro è ai beni nazionali concernenti i diritti civili e sociali.

Più appropriata per i BPL mi sembra la metodologia canadese : servizi di standard comparabili a costi confrontabili.

Quindi no alla spesa pro-capite uguale per tutti che può promuovere un egualitarismo nominalistico.

Pica (p. 144-45) passa a trattare i servizi facoltativi per i quali sono previste spese eventualmente aggiuntive che gli EL possono fare al di sopra dei LEP concernenti le spese obbligatorie per i beni o servizi indispensabili.

Nella visione di Pica di facoltativo ci sarebbe solo la differenza rispetto ai LEP o a certi standard delle comunità più ricche.

Osservo che questa conclusione era obbligata per chi sostiene che i LEP debbano applicarsi indistintamente a tutti i beni pubblici – nazionali o locali. Ma, di nuovo, questo non è ciò che dice esplicitamente l'art. 117 comma 2 lett. m) in cui il riferimento va alle “prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

A mio giudizio, la lettera della norma è chiara: bisogna garantire i LEP per quei servizi che attuano diritti di cittadinanza e non per tutti i servizi pubblici nazionali o locali che siano⁶.

Non è questione da poco !

E qui non è di grande aiuto la dizione della legge delega n. 133/99 e del D. Lgs. N. 56/2000 che avrebbero ispirato i redattori dell'art. 119 con riguardo ai meccanismi di perequazione.

La lett. m del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione non mi sembra particolarmente ambigua.

È chiaro invece che se i LEP si dovessero estendere a tutti i servizi pubblici (nazionali e locali) si ricadrebbe nel culto dell'uniformità malintesa in termini di spesa pro-capite uguale per tutti.

Sarebbe difficile coniugare generalità di trattamento (uguaglianza) e diversità attraverso la lett. m) dell'art. 117 comma 2.

In questo modo il governo centrale continuerebbe a gestire le funzioni formalmente trasferite⁷. L'estensione dei LEP a tutti i beni e servizi non mi sembra né necessaria né opportuna. Questa mia valutazione è ora confortata dalla sentenza n. 370/2003 della Corte Costituzionale che ha avuto modo di intervenire sulla questione occupandosi di asili nido.

La Corte Costituzionale dice che gli asili nido non rientrano tra quei servizi per i quali intervengono i LEP (vedi E. de Mita 11.01.2004 che commenta la sentenza 370/2003). Nella parte motiva la Corte afferma che gli asili nido sono un tipo di servizio pubblico locale che in parte attua il diritto all'istruzione ed in parte mira a favorire la socializzazione del bambino ed ancora rende possibile l'inserimento della donna nel mondo del lavoro. L'aspetto di attuazione del diritto allo studio non è evidentemente considerato preminente e un'offerta scarsa o insufficiente di asili nido non è considerata del tutto pregiudizievole.

E gli esempi potrebbero continuare con riguardo ai livelli di assistenza nella sanità – un altro settore molto sensibile. Anche qui mi sembra che sia da ritenere che i LEP non debbano essere applicati indiscriminatamente a tutti i servizi sanitari.

E' convergente qui l'interpretazione sostanziale dei LEA che dà Pica (208-209), laddove afferma che, a parità di possibilità di accesso, “le prestazioni possono essere nel concreto diverse, sempre che queste differenze rinviino a caratteri precipi di chi domanda il servizio, e cioè, ad

⁶ Per fare un esempio al limite del paradosso, non si vede quale violazione dei diritti civili e sociali si potrebbe ipotizzare se, per ipotesi, in una città in pianura non ci fosse un servizio di trasporto pubblico locale perché tutti preferiscono andare in bicicletta.

⁷ Infatti se lo Stato deve assicurare il finanziamento di tutte le funzioni è come se le funzioni fossero tutte proprie dello Stato. A questo punto, secondo me, non avrebbe senso parlare di autonomia di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali.

esempio, alle sue personali condizioni di salute, o alla sua disponibilità a pagare una qualche parte del costo del servizio; ...". Tenendo peraltro conto che, in termini sostanziali, i LEP vanno verificati sugli output e non sugli input.

Sui trasferimenti e i meccanismi di perequazione.

Pica se ne occupa nella terza parte del volume.

Nell'affrontare la questione bisogna partire dalla constatazione che trasferimenti e meccanismi più o meno sofisticati di perequazione sono presenti sia negli assetti centralizzati che in quelli non centralizzati. Li può differenziare la filosofia del modello. Possono essere disegnati nella logica statalista (centralista, con monopolio della funzione legislativa) e/o nella logica federalista (con suddivisione della sovranità e riparto delle funzioni). E' chiaro che se si tiene conto degli effetti delle sentenze della Corte Costituzionale fin qui emesse, se sono fondate le nostre previsioni sulla transizione lunga, in questa l'architettura dei trasferimenti non può non essere che di stampo centralista, con tutto quello che ne segue: doppio canale dal Centro alla periferia.

Nel valutare l'architettura di un sistema di perequazione e dei trasferimenti bisogna tenere conto che essi, in un contesto caratterizzato da forti squilibri regionali, possono e debbono essere mirati non solo ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni dei beni pubblici nazionali e locali ma anche a promuovere il superamento degli squilibri, in una parola, a promuovere la coesione sociale senza la quale il bilanciamento tra uguaglianza e diversità diventerebbe estremamente problematico in una fase storica in cui sembrano prevalere gli egoismi individuali e locali.

In questi termini, trovo problematica l'affermazione di Pica secondo cui, sia pure "in via di principio" (p. 209), i LEP debbano essere applicati a tutti i servizi regionali. In buona fede e senz'altro con nobili finalità, Pica esplicitamente sostiene che il riferimento a "tutti i servizi regionali" è strumentale al recupero dei divari regionali.

Pur volendo concordare con le finalità, devo dichiarare le mie riserve sull'adeguatezza dello strumento. Serve ben altro. Servono appropriate politiche del lavoro, dell'occupazione, delle infrastrutture, di ricerca e sviluppo, di incentivi alle imprese, in una parola, politiche di sviluppo con adeguati finanziamenti.

Pica giustamente dirà che per perseguire tali politiche occorrono risorse adeguate.

Ma qui Pica pare riferirsi più a quello che perseguiva il D. Lgs. n. 56/2000 che all'architettura dei meccanismi di perequazione come sono delineati – secondo me in maniera non del tutto coerente – nell'art. 119 Costituzione.

Secondo me, il D.Lgs. n. 56/2000 è morto e sepolto già a partire dall'accordo Giarda dell'agosto 2000. E' quindi definitivamente travolto dall'accordo dell'agosto 2001 che abbandona la formula automatica e/o matematica e si affida alla negoziazione periodica (annuale) tra Regioni e governo centrale.

Anche grazie agli economisti che con Pica si sono riuniti attorno alla Regione Campania ed hanno contribuito all'azione di censura del D. Lgs. n. 56/2000, ora la questione non è tanto quella di verificare il divario tra questo e la legge n. 133/99.

Il problema è ora quello di verificare quali sono i principi che sono enunciati nell'art. 119 Costituzione e come si possa dare un significato operativo agli stessi.

C'è un problema non piccolo perché come sappiamo, l'art. 119 prevede due fondi perequativi. Uno che avrebbe due caratteristiche qualificanti. Dovrebbe consentire il finanziamento integrale di tutte le attività ordinarie delle Regioni e degli enti locali senza vincoli di destinazione. L'altro che dovrebbe finanziare con risorse aggiuntive attività speciali definite come "diverse da quelle normali". Secondo me, il legislatore costituzionale presumibilmente ha voluto evitare la distinzione tra carattere ordinario e straordinario per timore di essere accusato di avere reintrodotto l'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno e delle aree meno avanzate.

Non si tratta quindi solo di dare una interpretazione operativa e coerente al disposto dell'art. 117 comma 2 lett. m), cioè, individuare quale deve essere la sua estensione appropriata

distinguendo opportunamente gli obiettivi di attuazione di alcuni diritti di cittadinanza che abbisognano di appropriati servizi pubblici e quelli di recupero dei divari regionali, essendo chiaro che l'uguaglianza dei diritti non implica sempre e comunque il superamento degli squilibri e che solo, in casi estremi, questi ultimi possono effettivamente compromettere i primi.

Qui rileva l'architettura dell'art. 119 ed il ruolo ed il carattere dei due sistemi di trasferimenti ivi previsti rispettivamente dai commi 3 e 5.

Abbiamo ora alcune sentenze della Corte Costituzionale che si attestano su quella che io chiamo una interpretazione letterale di un testo quantomeno scritto male. Se è comprensibile che la Corte non può dire che una legge costituzionale è sbagliata, secondo me, avrebbe potuto fare uno sforzo maggiore per dare una interpretazione più plausibile al combinato disposto di alcuni commi dell'art. 119 Cost.

Abbiamo detto che il testo è scritto male perché prescinde o ignora i canoni della teoria dei beni pubblici e di quella dei trasferimenti⁸.

In sostanza la Corte ha detto che lo svolgimento delle normali funzioni deve essere integralmente finanziato attraverso il primo fondo e che quello di cui al comma 5 può servire solo a finalità speciali, residuali, come dire, eccezionali. Ma sono eccezionali gli scopi indicati nel comma 5?

A mio giudizio la Corte avrebbe potuto dare una lettura dell'art. 119 un po' più coerente di quella che ha dato per la verità in modo incidentale perché fin qui non è stata chiamata a pronunciarsi sull'oggetto e le finalità dei due fondi previsti ma sulla compatibilità di alcuni fondi a finalità molto specifiche che il governo centrale aveva istituito con la legge finanziaria 2002.

Personalmente resto convinto che quanto previsto al comma 5 dell'art. 119 è di interpretazione veramente problematica⁹ perché affastella obiettivi di vario tipo, che vanno dalla promozione dello sviluppo economico alla implementazione effettiva dei diritti della persona. Dire che per simili attività possano bastare risorse aggiuntive o interventi speciali una tantum può significare due cose: o che non si comprende l'esatta portata e complessità di tali funzioni oppure che si nega quello che si è affermato prima e, cioè, una definizione ampia e tendenzialmente onnicomprensiva delle funzioni normali.

Non è questione da poco. La Corte ha dato una prima risposta. Il governo tace. Eppure negli ultimi tre anni il governo ha sostenuto che l'ostacolo principale all'attuazione della riforma era la difficoltà di capire il riparto delle competenze concorrenti di cui al comma 3 dell'art. 117. Improvvisamente l'estate scorsa la maggioranza di governo ha superato detto problema ed ha allargato a tutta la seconda parte della Costituzione i suoi piani di riforma.

Niente è detto o proposto in tema di attuazione congrua e coerente dell'art. 119 su cui, di tanto in tanto, si fanno solo generiche affermazioni sulla necessità di un federalismo solidale, magari, fissando un tetto all'ammontare di risorse da mettere a disposizione a tale titolo.

Al di là degli aspetti di solidarietà, la mia tesi è che in un sistema politico che voglia promuovere la coesione sociale i trasferimenti devono mettere a disposizione delle Regioni e degli enti locali meno dotati di risorse un livello di aiuti allo sviluppo che li metta in condizione di competere con le Regioni e gli enti locali più ricchi. Altrimenti è alto il rischio che gli squilibri regionali restino un problema irrisolto come è capitato nella seconda metà del secolo scorso nonostante la panoplia degli strumenti impiegati.

⁸ Per chiarezza ed in tutta sintesi, quest'ultima afferma che i trasferimenti non condizionali lasciano libertà di scelta al beneficiario. I trasferimenti condizionali volutamente spingono il beneficiario a spendere le risorse a fini determinati. Se le funzioni normali in un'accezione ampia comprendono anche obiettivi straordinari e specifici, non si vede perché si debba accedere all'interpretazione letterale che finisce con il negare ogni distinzione tra funzioni proprie delle regioni, funzioni attribuite, funzioni conferite e quelle delegate.

⁹ "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, 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 Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Se è da condividere l'impostazione della Corte Costituzionale e di Pica che intende far rientrare nell'attività normale (ordinaria) delle Regioni il superamento degli squilibri regionali in termini di politiche del lavoro, dell'occupazione, delle infrastrutture che Regioni ed enti locali devono promuovere, rimane da chiarire che cosa significhi il finanziamento integrale delle medesime a fronte del vincolo della scarsità delle risorse che incombe su tutti i livelli di governo.

Rispetto a questa non ci sono principi costituzionali o presunti tali che tengano.

Per cui delle due l'una: o quello del finanziamento integrale è destinato a rimanere un principio disatteso oppure Regioni ed enti locali dovrebbero dare inizio ad un immane contenzioso di carattere costituzionale che, prima o poi, costringerebbe il governo centrale a porvi rimedio eliminando il presunto principio.

Dal combinato disposto dei primi quattro commi dell'art. 118 discende che le risorse da rendere disponibili per gli Enti Locali devono finanziare integralmente le funzioni normali (ovviamente, nell'accezione ampia) e che le stesse risorse devono essere assegnate senza vincolo di destinazione.

Pica (p. 165) sostiene che le risorse da assegnare devono essere superiori a quelle determinate e/o determinabili attraverso i LEP perché se così non fosse si eluderebbe la non condizionalità dei trasferimenti. In altre parole, se le risorse fossero date nella stretta misura necessaria a raggiungere i LEP, atteso che nella sua interpretazione i LEP si applicano a tutti i BPL, tutta la spesa pubblica locale sarebbe condizionale ed in contrasto con il principio costituzionale della non condizionalità.

La tesi di Pica può essere accettabile in chiave rivendicativa. Tuttavia è chiaro che se sostenuta sino in fondo essa finisce con non tenere conto del vincolo della scarsità delle risorse che attanaglia l'operatore pubblico a tutti i livelli.

Queste sono le conseguenze paradossali di un modo di legiferare quanto meno leggero ed affrettato.

Il vincolo della non condizionalità è ora riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale¹⁰ ma resta ancora il problema di darle un'interpretazione appropriata ed un contenuto operativo.

Fermo il rispetto per la posizione della Corte che argomenta in primo luogo sul riparto delle competenze¹¹, devo osservare che l'aver elevato a principio la non condizionalità porta a risultati paradossali. Porta a negare fondi alle Regioni ed in particolare a quelle meridionali che notoriamente hanno scarsa capacità di progettazione e poche o zero risorse da investire in infrastrutture e quindi non dovrebbero disdegnare un aiuto finanziario specifico. Oppure le Regioni preferiscono non ricevere affatto trasferimenti piuttosto che averli in forma condizionale?

A mio giudizio, la non condizionalità non è un principio ma una scelta discrezionale che il legislatore statale fa, di volta in volta, a seconda delle convenienze e della esigenza di un bilanciamento con gli obiettivi della trasparenza del sistema e della *accountability* degli amministratori.

Non ultimo la Corte si è pronunciata sulla questione del doppio canale dei trasferimenti agli enti locali: dal governo centrale e dalle Regioni. Dice che, allo stato, le soluzioni potrebbero essere tre: a) legislazione statale, regionale e regolamentazione locale (tre livelli); oppure soluzioni a due livelli quali statale-locale; oppure regionale-locale.

Anche su questo tema non si conoscono le intenzioni del governo centrale.

Prime osservazioni conclusive.

¹⁰ Vedi sentenza n. 49 del 29.01.04 penultimo capoverso del punto 3); con questa sentenza la Corte ha accolto il ricorso della Regione Emilia-Romagna che ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, tra l'altro, degli art. 54 e 55 della L. 28.12.2001, n. 448 che istituiva ex novo il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali e del Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale. Dice la Corte che i due fondi non vanno bene perché: a) i fini indicati sono estremamente generici; b) vi possono accedere tutti gli enti; c) non finanziano interventi speciali diversi dal normale esercizio delle funzioni.

¹¹ Le infrastrutture locali non sono di competenza dello Stato.

A tre anni dall'approvazione parlamentare della riforma del Titolo V, l'unico atto importante che il Parlamento nazionale ha fatto nella direzione dell'attuazione è l'approvazione della legge n. 131/2003. Per il resto il processo è bloccato vuoi per via dell'incerto destino della riforma della seconda parte della Costituzione, vuoi, per via della riforma del sistema tributario centrale che il governo considera propedeutica all'attuazione del federalismo fiscale.

Nel frattempo, come avevo previsto e anche auspicato, si sono attivati moltissimi procedimenti di contenzioso costituzionale che hanno portato la Corte Costituzionale a pronunciarsi su una serie di questioni molto rilevanti.

Già dalle poche sentenze, che ho avuto modo di esaminare, è chiaro che si è venuta a determinare una situazione al limite del paradosso. In conseguenza della mancata attuazione della riforma del 2001 e per tutto il periodo di durata della transizione, Regioni ed enti locali hanno o avranno meno poteri legislativi e regolamentari di quanto ne avessero prima.

In una fase in cui non c'è accordo sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni – vedi vicenda non ancora conclusa delle funzioni concorrenti – è comprensibile che l'individuazione delle funzioni fondamentali degli EL resti ancora incerta tra tentativi di recuperi centralistici da un lato e timori veri o presunti di “centralismi regionali” dall'altro.

Il ritardo del governo in questa materia non è giustificabile perché la mancata individuazione dei principi di coordinamento genera incertezza e conflitti di attribuzioni nei limiti in cui o il governo centrale da una parte o le Regioni dall'altro cercano di coprire il vuoto che si è determinato.

Visto che anche per il sistema tributario statale è in corso un lento processo di riforma; considerato che è poco probabile che tale processo arrivi a conclusione entro i prossimi due anni; vista pure l'incertezza sugli esiti del più complesso processo di riforma della seconda parte della Costituzione la cui conclusione è prevista dal governo per la fine del 2005; è facile prevedere che l'attuazione del federalismo resti bloccata per quel che rimane di questa legislatura.

Bibliografia

Barbero Matteo, Dalla Corte Costituzionale un ‘vademecum’ per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (nota a Corte Cost. n. 37/2004), *Federalismi.it* n. 5/2004;

Cianfrocca S. e Rotunno C., Gli interventi sui tributi locali nella legge finanziaria per il 2004, Ministero dell'economia e delle finanze, Quaderni n. 1/2004, pp. 82-95;

D'Orsogna F. P., L'intervento della LF 2004 su Irap e bollo auto (tassa di possesso), art. 2 commi 22 e 27 della L. n. 350/2003, *il Fisco*, n. 8/2004, fascicolo n. 1, pp. 1120-1123;

Ferrara Antonio, L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle “funzioni fondamentali”, *Federalismi.it* n. 5/2004;

Gianni G., Riflessioni sul principio della riserva di legge in materia tributaria nel mutato quadro istituzionale, commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 296/2003, *il Fisco* n. 10/2004, fascicolo n. 1, p. 1413-

Orlandi M. e Bagaglio P., L'autonomia finanziaria delle Regioni dopo le recenti pronunce della Corte Costituzionale nn. 296 e 297 del 26.09.2003 e l'approvazione della legge delega di riforma fiscale. Considerazioni sull'Irap, *il Fisco* n. 38/2003, fascicolo n. 1, pp. 5952-5955;

Orlandi M. e Bagaglio P. , La finanza regionale dopo la recente pronuncia della Corte cost n. 311/2003 e le recenti riforme legislative approvate in materia fiscale, il Fisco n. 42/2003, pp. 6559-6562;

Russo E., Ancora sul nuovo articolo 119 della Costituzione e la perequazione, Rivista dei Tributi Locali, anno XXII, n. 6/2002: 593-615;

Russo E., Il riparto delle competenze nel nuovo art. 117 della Costituzione e le proposte di modifica, Rivista dei Tributi Locali, anno XXIII, n. 4/2003.