



## TITOLO V E FEDERALISMO FISCALE:

PRESENTAZIONE DI BENIAMINO CARAVITA, INTRODUZIONE AL  
DIBATTITO DI MARINO MASSARO, INTERVENTO DI LUCA ANTONINI  
(7 GIUGNO 2002)

\*\*\*

### PRESENTAZIONE

di

*Beniamino Caravita*

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università "La Sapienza", Roma)*

*7 Giugno 2002*

Se la XIII Legislatura nazionale (e le quasi coeve VI legislature regionali) sono state caratterizzate da una fortissima pressione politica e da un conseguente attivismo riformatore sui temi del federalismo, la XIV Legislatura nazionale (e le VII Legislature regionali) devono attuare e portare a compimento le riforme appena introdotte: coinvolgendo non solo la sfera della politica, ma anche la sfera dell'amministrazione, dell'economia e della società, oltre a quella del rapporto con l'Europa, l'attuazione (una equilibrata attuazione) si rivelerà ancora più difficile e impegnativa della riforma e andrà condotta con grande disponibilità al dialogo, forti capacità tecniche e salda volontà politica.

Quattro sono i profili delicati di questa nuova fase. In primo luogo, occorre far partire di processi di attuazione della riforma del Titolo V: come si è sempre sostenuto, si tratta di una riforma complicata, spesso confusa, ma dalla quale sarà impossibile tornare indietro, anche

perché, lungi dall'allontanarci dall'Europa, allinea l'Italia ai fenomeni di ridislocazione verso il basso del potere pubblico che si vanno prepotentemente diffondendo nel nostro continente. Su questo versante, il ddl La Loggia, approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 aprile e sottoposto alla Conferenza Unificata il 6 giugno, costituisce un primo passo.

In secondo luogo, è necessario aprire una riflessione attenta, accurata, approfondita, ma nello stesso tempo sollecita ed efficace, sul nuovo federalismo fiscale, in attuazione del novellato art. 119 Cost. e della redistribuzione delle funzioni amministrative che verrà operata in attuazione dell'art. 118.

In terzo luogo, deve prendere le mosse la discussione sul completamento e il *restyling* della riforma del Titolo V. Sul versante "completamento" è iniziato il dibattito parlamentare sul progetto di "devolution" e sono in discussione progetti per la riforma della Corte costituzionale; nulla ancora si muove sul delicato - ma ineludibile, per un buon funzionamento federale delle nostre istituzioni - della trasformazione di una Camera in Camera delle Regioni. Sul versante "restyling", senza farsi prendere da furie distruttive, sarà opportuno provvedere a pochi, mirati interventi di ripulitura e di ridisegno del nuovo testo costituzionale (definizione e diversa distribuzione delle materie, rimodulazione della potestà concorrente, correzione del riparto della potestà regolamentare).

Sul versante regionale, l'approvazione degli Statuti sta diventando una vera e propria emergenza: i tempi politici stanno quasi precipitando se si vuole riuscire a concludere il percorso Statuti - legge elettorale prima delle prossime elezioni regionali; lo scontro Consigli-Presidenti rischia di raggiungere profili di grave rilievo costituzionale nazionale; la mancata stabilizzazione delle istituzioni regionali fa funzionare il sistema in maniera sincopata, sottoponendolo a continui strappi e tensioni (vedi per tutte la vicenda della spettanza del potere regolamentare). D'altra parte, il Parlamento è in ritardo rispetto all'approvazione della legge di principio sul sistema elettorale e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità; mentre il Governo non ha definito il quadro dei contenuti statutari costituzionalmente non accettabili, che potrebbe provocare il ricorso contro l'approvazione dello Statuto.

Sul tema dell'attuazione del Titolo V, l'Osservatorio sul federalismo è già intervenuto con il dibattito sul ddl La Loggia; sulla riforma della riforma e sugli statuti si propone di intervenire nei tempi prossimi: l'introduzione di Marino Massaro e l'intervento di Luca Antonini aprono ora il dibattito sul tema difficile, ma cruciale, delle nuove forme di organizzazione del federalismo fiscale.

\*\*\*

## INTRODUZIONE AL DIBATTITO

di

*Marino Massaro*

*(Giornalista de "Il Sole 24 Ore")*

*7 Giugno 2002*

La riforma del titolo V della Costituzione ha portato perentoriamente alla ribalta la questione del federalismo fiscale. In realtà con questa definizione, federalismo fiscale, si intende il nuovo sistema di finanziamento di Regioni, Province, Comuni e (in futuro) Città metropolitane che dovrebbe basarsi su una autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Sul versante delle entrate l'articolo 119 Cost. parla di tributi propri e di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

In sostanza dunque il federalismo fiscale è un'altra cosa: la riforma e addirittura la definizione del regime della finanza locale. Ed è anche il problema più grave della finanza pubblica del nostro Paese che, dall'Unità d'Italia ad oggi, non ha saputo creare un sistema di finanziamento dei Comuni, delle Province e da ultimo delle Regioni il meno dipendente possibile dal bilancio dello Stato e dalle esigenze del Tesoro.

Lo stesso Camillo Benso conte di Cavour, intervenendo come ministro delle Finanze ad una delle prime sedute del Senato dell'appena nato Regno d'Italia dopo l'unificazione, lamentava la residualità della finanza locale nel bilancio dello Stato e poneva l'accento, in tempi non sospetti di federalismi, sul pericolo che si poteva corre non fornendo adeguate risorse ai Comuni.

Prima di aprire un dibattito sull'oggi e sul prossimo futuro, è bene dunque ricordare per sommi capi alcuni fatti avvenuti in un periodo più recente per poter così esporre alcune considerazioni in ordine alla questione fondamentale: cosa intendere con il termine federalismo fiscale.

E faccio una premessa per così dire di metodo. Questo intervento non è e non vuole essere una relazione scientifica, dove citando leggi, commi e date si riesce a ripercorrere e comprendere i molteplici aspetti giuridici ed economici di questo enorme problema della finanza locale e regionale.

Come cronista che segue dal 1968 le vicende di Comuni, Province e Regioni, cerco di offrire un rapido quadro d'insieme dei principali passaggi di questa eterna vicenda, tentando di

coglierne il senso per poter poi giungere ad esprimere alcune considerazioni e provocare un dibattito tra gli studiosi della materia.

Il primo punto da affrontare, a mio parere, in questa retrospettiva è l'effetto perverso del mancato completamento della riforma Visentini che tolse ai Comuni la leva fiscale (imposta di famiglia e imposta generale sulle entrate). Come si ricorderà la riforma prevedeva che per un periodo transitorio (i soliti 4 anni) i Comuni sarebbero stati rifusi delle minori entrate con "contributi sostitutivi dei tributi soppressi". In questo periodo transitorio avrebbero dovuti essere fissati i nuovi cespiti e le nuove regole per il finanziamento dei Comuni.

L'esplosione della spesa pubblica locale in quegli anni — collegata all'espansione delle grandi aree urbane, ai flussi migratori interni, alla situazione economica sociale e politica generale di quel periodo — ebbe la conseguenza di obbligare le amministrazioni comunali a ricorrere ai mutui a ripiano dei disavanzi. Una vera corsa all'indebitamento che all'incirca nella prima metà degli anni 70 pose con forza un problema di compatibilità tra il fabbisogno finanziario del sistema pubblico locale e quello del sistema delle imprese.

Il secondo episodio da ricordare è appunto il consolidamento del debito pubblico locale che avvenne con i decreti Stammati nel 1977. Soprattutto con il secondo decreto (DL 29 dicembre 1977) che ha segnato un momento di stacco netto tra il passato e il futuro. Accettando le stime del fabbisogno dei Comuni elaborate da loro stessi sulla base dei bilanci preventivi 1977 (quindi sostanzialmente la spesa storica) lo Stato assicurava un contributo incrementabile anno dopo anno.

Qui dunque prende corpo il regime di finanza quasi totalmente derivata che ha caratterizzato per quasi tre lustri il sistema finanziario comunale attraverso i decreti annuali che prendevano il nome dal ministro del Tesoro dell'epoca: Pandolfi, Andreatta, Goria.

Già la fissazione degli originari "contributi sostitutivi dei tributi soppressi" cristallizzava una situazione di evidente squilibrio. Gli enti che avevano un gettito elevato ottenevano contributi superiori rispetto agli enti che per povertà del territorio o, assai più diffusamente, per una certa leggerezza nell'applicare l'imposizione avevano incassi minori.

Al lungo "regime decretizio" degli anni successivi ai decreti Stammati, quando cioè da settembre a dicembre si apriva la trattativa in sede politica e istituzionale tra Governo e sistema delle autonomie per giungere alla definizione del livello di incremento dei trasferimenti rispetto all'anno precedente, si deve buona parte dei guai che ancora oggi perseguitano Comuni e Province.

L'aver ancorato i trasferimenti alla spesa storica degli enti e l'aver proceduto anno dopo anno con aumenti più o meno concordati e plausibili sul piano della congruità rispetto ai fabbisogni

degli enti locali hanno avuto due effetti. Uno vagamente positivo: assicurare comunque la copertura finanziaria della spesa pubblica locale. L'altro profondamente negativo: l'aver educato almeno tre generazioni di amministratori locali alla più completa deresponsabilizzazione nei confronti dei propri cittadini.

D'altro canto il voto (espresso anche alle comunali e provinciali) era caratterizzato da logiche di schieramento ideologico e ai cittadini che protestavano a fronte di servizi inefficienti, si poteva sempre opporre la "colpa" dello Stato che lesinava i quattrini.

Ma c'è stato un terzo effetto, negativo, al quale però si è cercato negli anni successivi di porre rimedio in un qualche modo: la sperequazione sempre più evidente delle dotazioni pro capite.

Quando nel mondo delle autonomie locali, negli ambiti ministeriali e in quelli accademici si è cominciato a porre mano al primo tentativo di fondo perequativo in alcune fasce demografiche emersero differenziali nella spesa pro capite che andavano da 1 a 7, da 1 a 11, in qualche caso da 1 a 21.

Come tutti ricorderanno venne attuato il primo esperimento di perequazione destinando risorse aggiuntive a favore degli enti sotto dotati con l'intento di stringere questi differenziali. Scelte politiche ed esigenze del bilancio dello Stato, nel corso degli anni successivi, hanno portato a modificare il quantitativo delle risorse da destinare alla perequazione e hanno allargato il bersaglio alla quasi totalità degli enti. Di modo che l'effetto penetrante che poteva avere un'operazione mirata ad un obiettivo preciso è stato sostanzialmente vanificato.

Lo stesso discorso vale per il più volte modificato sistema di distribuzione dei trasferimenti erariali ereditati nel corso del regime decretizio. Molti compresero che distribuire le risorse sempre e unicamente sulla base della spesa storica (tanto avevi speso nel 1970, tanto più x potrai spendere nel 1980) perpetuava il peccato originario della nostra finanza locale ancora orfana di quell'autonomia impositiva promessa dalla riforma Visentini e mai realizzata.

Si vennero così ad escogitare complessi marchingegni per rendere i parametri sui quali veniva basato il riparto dei trasferimenti sempre con l'intento di ottenere il fine politico di mantenere il più simile possibile la spesa pro capite per tutti i tipi di Comuni, in ogni angolo del Paese, dimenticando che era già ben presente il fenomeno degli squilibri delle basi imponibili. Dimenticando cioè che l'Italia era come è un Paese fortemente differenziato. Basti ricordare qualche dato. Fatto 100 il valore medio nazionale degli importi procapite delle modestissime entrate tributarie rimaste ai Comuni, nel 1978 l'indice era pari a 102,3 nel nord ovest, 112,0 nel nord est, 169,6 nel Centro, 64,4 nel sud e solo 36,2 nelle isole. Tre anni dopo, nel 1981, i valori erano profondamente cambiati passando a 147,1 nel nord ovest, 129,1 nel nord est, 81,5 nel centro, 55,3 nel meridione e 50,4 nelle isole.

Ma è stata dimenticata anche un' altra questione: il mantenere attraverso il riparto dei trasferimenti lo stesso (o il più simile possibile) valore di spesa pro capite rimaneva un'operazione del tutto scollegata dal livello dei servizi erogati dagli enti ai cittadini.

E così all'incirca nei primissimi anni 80 quando si è cominciato a considerare l'ipotesi di una riforma della finanza locale che prevedesse il ripristino di una consistente autonomia tributaria degli enti locali si è posto con forza il problema di trasformare il meccanismo dei trasferimenti a copertura del fabbisogno in uno strumento in mano allo Stato che avrebbe dovuto perseguire finalità specifiche di carattere economico e sociale.

Venti anni dopo, come si vede, e nonostante sul versante dell'autonomia tributaria Regioni e enti locali abbiano avuto molto, siamo ancora allo stesso punto.

Il fatto è che oggi appare ancora più complesso di ieri ipotizzare una riforma del sistema di finanziamento delle autonomie locali. Del coacervo di imposte e tasse oggi più o meno in mano agli enti locali, sotto il profilo della coerenza tra cespiti e funzione dell'ente l'unica ad essere "centrata" è l'Ici. Non sfugge a nessuno che è il Comune a sovrintendere dalla nascita alla morte sugli immobili. Ne consegue che tutta l'imposizione immobiliare è naturalmente collegata all'istituzione principale del nostro ordinamento.

Di tutte le altre si può discutere. E qui pongo il primo problema: quali sono i cespiti che sono congruenti con le funzioni amministrative dei singoli enti? Data una risposta a questo quesito, occorre affrontare con coraggio il responso delle cifre che mostreranno sicuramente i naturali squilibri della capacità fiscale dei territori.

Come si rileva dalla recentissima relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali per il 2000, le sole imposte accertate (che da sole forniscono il 64% delle entrate tributarie) presentano una distribuzione territoriale con enormi scostamenti andando dai 2.574 miliardi degli enti locali della Lombardia ai 17 miliardi del Molise.

Nell'affrontare il problema della riforma della finanza locale occorre dunque pensare ad un sistema di imposte e tasse collegate in qualche modo alle funzioni dei singoli enti locali, il cui gettito dovrà coprire le spese di un insieme di funzioni minime di base, mentre la compartecipazione ai grandi cespiti erariali potrà andare a finanziare le Regioni che a loro volta potranno trasferire le risorse agli enti locali, anche con criteri perequativi.

Allo Stato, attraverso i tributi erariali e gli eventuali surplus di gettito di imposte locali (si pensi a quanto avviene ora con il riparto della compartecipazione Iva alle Regioni), andrà il compito di creare un consistente sistema perequativo senza il quale la tenuta del sistema amministrativo, e in ultima istanza la tenuta della società, può correre seri rischi.

Da ultimo due considerazioni: quale che sia il mix di imposte, tasse e trasferimenti, il nuovo regime della finanza regionale e locale non può essere avulso dal contesto generale della finanza pubblica e non prevedere azioni anche sul lato del rigido contenimento (o riqualificazione) della spesa pubblica locale ma anche statale perché non è più accettabile l'esistenza di costosi apparati centrali quando le funzioni sono state trasferite agli altri rami dell'ordinamento.

E poi occorre che in un quadro di federalismo fiscale, anche il sistema delle autonomie si prendano in carico una quota dell'onere del debito pregresso alla cui creazione non sono estranei Regioni, Province e Comuni.

Altrimenti l'assegnazione del gettito delle imposte, del denaro pubblico, ai relativi territori sarà solo un modo per spostare la responsabilità del prelievo dal centro alla periferia. Con pochi benefici.

\*\*\*

# LA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE ALLA LUCE DEL NUOVO ART.119 DELLA COSTITUZIONE.

di

*Luca Antonini*

*(Professore straordinario di Diritto Costituzionale, Università di Padova)*

*7 Giugno 2002*

## **1. Premessa**

In data 30 maggio 2002 è stato siglato un accordo interistituzionale tra lo Stato e gli altri Enti territoriali autonomi sulle fasi e le modalità del processo di attuazione del nuovo Titolo V. Tra gli oggetti dell'accordo rientra anche il federalismo fiscale: al p.to III, infatti, si conviene sulla necessità di introdurre nel DPEF la previsione sia dell'istituzione "di una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale", sia "dell'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n.3 del 2001".

E' quindi opportuno incominciare ad approfondire l'argomento alla luce delle implicazioni costituzionali che derivano dall'art.119, che costituirà la base del processo di revisione cui dovrà essere sottoposto l'attuale sistema di finanziamento degli Enti territoriali autonomi, al fine di essere adeguato al nuovo assetto costituzionale delle competenze.

Da questo punto di vista, prima di entrare in *medias res*, appare opportuno premettere una breve ricostruzione dell'assetto attuale.

## **2. L'ultima riforma sul decentramento fiscale: la l. n. 133 del 1999 ...**

Il processo di riforma della finanza regionale e locale iniziato negli anni '90, con l'art.10 della legge delega n. 133 del 1999, è stato indirizzato verso il soddisfacimento di due esigenze fondamentali: innanzitutto quella di garantire certezza riguardo alle risorse disponibili, allentando la dipendenza dai trasferimenti erariali decisi annualmente in sede di bilancio e in

secondo luogo quella di costruire un sistema di perequazione che realizzasse in modo trasparente gli obiettivi di solidarietà interregionale.

Per conseguire questo risultato la delega si è strutturata secondo un disegno articolato che può essere però schematizzato raggruppandone i quattro punti principali.

Il p.to a) ha previsto l'abolizione dei trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario, salvo specifiche eccezioni. Sono stati però espressamente compresi tra i trasferimenti soppressi quelli destinati al finanziamento del trasporto pubblico e quelli relativi al finanziamento della spesa sanitaria corrente, ad eccezione dei finanziamenti dell'attività degli istituti di ricovero e cura.

Il p.to b) ha disposto che i finanziamenti soppressi debbano essere sostituiti con un aumento dell'addizionale Irpef e dell'aliquota di compartecipazione all'accisa sulla benzina, nonché attraverso l'istituzione di una compartecipazione Iva.

Il p.to c) ha definito le linee essenziali di un nuovo modello perequativo da strutturarsi attraverso meccanismi rapportati alla capacità fiscale relativa ai principali tributi e alle compartecipazioni ai tributi erariali, alla capacità di recupero dell'evasione fiscale e al grado di copertura dei bisogni sanitari.

Il p.to d) ha disposto inoltre l'istituzione di un "fondo perequativo nazionale", la cui fonte di finanziamento viene indicata nella compartecipazione IVA ed eventualmente nella quota di compartecipazione all'accisa sulla benzina.

Il p.to g), infine, ha imposto la rimozione dei vincoli di destinazione delle risorse proprie regionali (Irap e addizionale Irpef), prevedendo però per un periodo transitorio, non superiore al triennio, l'obbligo per ciascuna Regione di impegnare per l'erogazione delle prestazioni sanitarie una spesa definita in base alla quota capitaria fissata dal Piano sanitario nazionale. La piena rimozione del vincolo è stata coordinata con l'attivazione di procedure di monitoraggio e di verifica dell'effettiva assistenza sanitaria erogata in base ad appropriati parametri quantitativi e qualitativi.

Alla delega il Governo ha dato attuazione con il d. lgs. n. 56 del 2000, intitolato "Disposizioni in tema di federalismo fiscale", che, traducendo in modo non sempre conforme i principi e i criteri direttivi dell'art.10 della l. n. 133 del 1999, ha istituito il sistema di autonomia finanziaria regionale destinato a divenire operativo a partire dal 2001.

### 3. ... e la situazione in base al d.lgs. n. 56 del 2000

L'ammontare dei trasferimenti soppressi dal d. lgs. n. 56 del 2000 è stato pari, per l'anno 2001, a 56.656 mld. di lire, di cui il 99,2% relativi alla sanità. I trasferimenti soppressi sono stati compensati, dallo stesso d.lgs., con l'aumento di 8 lire (da 242 a 250 lire) al litro della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine; con l'aumento di 0,4 p.ti (dallo 0,5 allo 0,9) dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche; con l'istituzione della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto. La compartecipazione all'Iva ha compensato il 93,7% dei trasferimenti soppressi: la riforma ha quindi sostanzialmente sostituito con la compartecipazione all'IVA il fondo sanitario nazionale (che costituiva appunto il 99% dei trasferimenti aboliti). Il passaggio dal fondo sanitario nazionale alla compartecipazione ha determinato due importanti effetti: l'automatismo nella ripartizione delle risorse fra centro e periferia (una volta definita l'aliquota di compartecipazione) e la garanzia di una dinamica delle entrate regionali sostanzialmente legata al PIL. Si è trattato, tuttavia, di una risposta piuttosto debole alla domanda di autonomia delle Regioni: l'IVA, infatti, è un'imposta statale rispetto alla quale i margini di effettivo intervento a livello regionale sono praticamente nulli. In ogni caso, l'aumento dell'autonomia regionale è stato consistente. Il gettito precedente "entrate proprie e dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali" (Irap, accisa sulla benzina, addizionale Irpef, tassa automobilistica e altri tributi minori) era pari a 74.000 mld. di lire, con le nuove compartecipazioni si è realizzato pertanto un aumento del 76% del gettito derivante dalle stesse entrate.

Il sistema finanziario introdotto dal d. lgs. n. 56 del 2000 ha segnato un notevole progresso, anche se più qualitativo che quantitativo, rispetto al passato<sup>1</sup>: le compartecipazioni, infatti, danno ai contribuenti regionali la consapevolezza che parte del loro debito di imposta è gestito a livello locale e nel contempo tendono a sviluppare nei governi regionali un interesse alla crescita delle basi imponibili nel loro territorio. Inoltre, è stato colmato, ma solo dal punto di vista qualitativo, il divario, non giustificabile in base al dettato costituzionale, con le Regioni a Statuto speciale: mentre per queste il finanziamento è sempre stato basato sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale, per le Regioni a statuto ordinario, prima della riforma del 2000, il finanziamento avveniva essenzialmente sulla

---

<sup>1</sup> Sul notevole divario, ormai ingiustificato, che rimane dal punto di vista quantitativo e sulla mancanza di partecipazione delle Regioni a Statuto speciale alla perequazione nazionale, cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, 119, ss.

base di trasferimenti statali determinati annualmente in sede di bilancio e senza collegamento con la dinamica del gettito tributario regionale<sup>2</sup>.

Con la riforma, dopo una lunga parentesi, la nozione di “quote di tributi erariali” di cui al (vecchio) art.119 della Costituzione, che in passato era stata elusa con la pratica dei trasferimenti determinati annualmente in via discrezionale dalla legge finanziaria, ha quindi ritrovato una corretta interpretazione.

Altro aspetto fondamentale del riformato sistema di autonomia finanziaria regionale è stato quello del nuovo meccanismo di perequazione. Al fine di garantire la realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale è stato, infatti, istituito il Fondo perequativo nazionale destinato ad essere alimentato dalla compartecipazione all’IVA e strutturato in base alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica di ogni Regione.

Per quanto riguarda il parametro della capacità fiscale, esso assume come riferimento la differenza tra il gettito pro capite standardizzato che una Regione ottiene con i propri tributi (Irap, tasse automobilistiche, Irpef, accisa sulle benzine) e quello medio pro capite per gli stessi tributi. Questa differenza, per effetto del meccanismo di perequazione, viene ridotta del 90%, in modo da incentivare le Regioni ad incrementare la crescita della base imponibile: il 10% di questa, infatti, resta a disposizione della Regione che l’ottiene e non viene redistribuito. Altri due parametri sono quello relativo alla spesa sanitaria e ai costi di produzione che vengono strutturati secondo un funzionamento analogo a quello della capacità fiscale, con la differenza che il coefficiente di solidarietà, anziché di 0,9, è di 1 per la spesa sanitaria e di 0,7 per le altre spese.

Da questo punto di vista rappresenta una significativa evoluzione che, dopo il succedersi degli interventi di mera manutenzione degli anni passati, fondati sulla redistribuzione in base alla spesa storica, si sia tentata una razionalizzazione del sistema di perequazione richiamando criteri noti alla teoria economica come quello della capacità fiscale<sup>3</sup>. Questa, peraltro, non solo è calcolata in riferimento a gettiti ed aliquote standard, consentendo che le eccedenze derivanti dallo “sforzo fiscale” autonomo delle Regioni ( così come la lotta all’evasione) non finiscano nel calcolo della perequazione, ma è soggetta ad un livellamento non completo, offrendo un incentivo, sia pure limitato, alla crescita delle basi imponibili regionali.

---

2 Cfr. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, cit., 24, ss. .

3 Cfr. ZANARDI, *La perequazione fiscale tra le Regioni dopo la manovra finanziaria 1999*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 625.

Su questo piano, il salto culturale introdotto dalla riforma è stato di notevole rilievo nel contesto della vicenda del regionalismo italiano, poiché ha fronte di un passato caratterizzato dall'imperare di una logica di uniformità finanziaria, per la prima volta viene riconosciuto il "valore della differenza", stabilendo che le discrasie di basi imponibili tra le diverse Regioni non devono essere interamente livellate, ma solo "perequate".

La riforma ha anche introdotto importanti novità sul versante del finanziamento della sanità, eliminando i vincoli di destinazione. E' stata infatti prevista, a partire dal 2004, l'abolizione del vincolo alla quota capitaria stabilita dal Piano sanitario nazionale. Il nuovo sistema, inoltre, ha disposto l'abolizione del vincolo di destinazione sull'Irap, che cessa di costituire l'unica fonte di finanziamento regionale della sanità. Viene così almeno parzialmente superata l'anomalia di un servizio alla persona finanziato da un'imposta sulle imprese<sup>4</sup>, mentre la dilatazione del ruolo dell'addizionale Irpef risulta funzionale a consentire che la spesa sanitaria possa basarsi, almeno in parte, su un'imposta personale dal carattere progressivo. In forza del venir meno del vincolo, inoltre, la manovra sull'aliquota Irap è diventata possibile non solo in aumento, ma anche in diminuzione, consentendo alle Regioni la possibilità di avviare una politica fiscale autonoma nei confronti delle imprese.

Nel complesso il d. lgs. n.56 del 2000 ha quindi determinato un importante passo in avanti nel processo del regionalismo italiano: il sistema della autonomia finanziaria, dopo cinquant'anni, ha finalmente ricevuto una configurazione idonea a garantire alle Regioni, sul piano teorico, un'autonomia di spesa non inferiore a quella dei livelli intermedi operanti nella maggior parte degli ordinamenti federali<sup>5</sup>.

A fronte di questi progressi sono, tuttavia, rimasti aperti alcuni aspetti critici.

In primo luogo il sistema di perequazione ha assunto un carattere ibrido, poiché non risulta strutturato come un reale sistema "orizzontale". Esso mantiene una connotazione verticale, con l'anomalia di un sistema di compartecipazione dove solo la quota dell'Irpef e dell'accisa sulla benzina sono interamente attribuite alle Regioni in modo diretto, cioè in base ai dati

---

<sup>4</sup> L'Irap, in qualche modo ispirata alla *Gewerbesteuer* tedesca e dalla controversa natura, oltre a soddisfare ambiziosi obiettivi di politica fiscale – semplificazione, riduzione del livello di tassazione degli utili e del costo del lavoro- avrebbe dovuto garantire alle Regioni una maggiore autonomia finanziaria. In realtà, la filosofia impositiva dell'Irap si è dimostrata sotto diversi aspetti contraddittoria: la sua strutturazione come imposta regionale infatti collide con la pretesa di fiscalizzare i contributi sanitari sull'assunto che la sanità sia un bene nazionale; il suo carattere di imposta reale sulle imprese e sul lavoro autonomo la rende scarsamente idonea ad essere il cardine del finanziamento dei servizi sanitari, che sono un servizio a prevalente consumo individuale; infine, la base imponibile fortemente sperequata sul territorio rende problematica la pur limitata libertà regionale in materia di aliquote.

<sup>5</sup> Così, BUGLIONE, *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 591.

indicativi delle rispettive basi imponibili regionali, mentre quella relativa all'Iva è attribuita secondo criteri perequativi.

Occorre ricordare, tuttavia, che, in conformità ad una richiesta delle Regioni, l'assegnazione della compartecipazione all'Iva in prima istanza viene attribuita nominalmente sulla base dei consumi e solo dopo viene effettivamente assegnata in base ai meccanismi di riparto. In questo modo, risultando chiaro (attraverso la definizione della quota di concorso alla solidarietà interregionale) quali sono le Regioni "che danno" e quelle "che ricevono", il Fondo di perequazione, ma solo dal punto di vista nominale, ha acquisito le caratteristiche dei fondi di perequazione orizzontale.

Inoltre, sebbene il decreto n. 56 del 2000 nel ridisegnare le norme del finanziamento della sanità abbia cercato di mantenere una distinzione delle responsabilità<sup>6</sup>, sono rimasti insoluti ulteriori problemi applicativi.

In particolare, è rimasta la contraddizione del tentativo – ricorrente nel sistema italiano<sup>7</sup> - di conciliare di due opposte esigenze: da un lato quella di mantenere il carattere nazionale del Servizio sanitario e dall'altro quella di responsabilizzare le Regioni sul versante del finanziamento. Nel decreto questo tentativo si struttura nella previsione di un periodo transitorio triennale, nel quale permane il vincolo della spesa capitaria, al termine del quale cade il vincolo per effetto dell'attivazione di sistemi di monitoraggio idonei a verificare il grado di assistenza erogato. Nel modello a regime, quindi, rimane in vita una competenza centrale sulla valutazione della gestione sanitaria regionale, con una potenzialità d'ingerenza potenzialmente addirittura maggiore di quella precedente, che era invece limitata alla verifica del rispetto del vincolo di destinazione.

---

6 Cfr. art. 9, comma 5, del d. lgs. n. 56 del 2000: "5. Le determinazioni incidenti sui fattori generatori della spesa sanitaria, ed in particolare quelle riguardanti la spesa per il personale, la spesa farmaceutica e gli oneri per la cura dei non residenti, sono assunte, ognuna secondo il rispettivo regime, in modo da rendere trasparenti le responsabilità di dette determinazioni, con riguardo ai diversi livelli di governo, centrale, regionale e locale e da consentire il confronto nelle competenti sedi istituzionali, nonché da evidenziare i prevedibili effetti finanziari delle determinazioni medesime sui diversi livelli di governo, assicurando che gli eventuali maggiori oneri a carico delle regioni a statuto ordinario, derivanti da disposizioni legislative assunte a livello nazionale, siano correlati ad un corrispondente adeguamento della quota di partecipazione regionale all'Iva".

7 Questa tensione tra due opposte tendenze, peraltro, ha radici lontane e risale in buona parte al dettato costituzionale. Nel 1947, infatti, probabilmente si pensava solo all'assistenza sanitaria e ospedaliera; non esisteva neanche un Ministero della Sanità, ma solo un alto commissariato, per cui dovevano passare ancora molti anni prima che venisse compiutamente affermato il carattere nazionale del governo della sanità. Negli anni '70 la materia regionale è stata interpretata estensivamente, fino a farla coincidere con la sanità e questo ha reso necessario inventare il potere statale di indirizzo e coordinamento, unitamente ad altri strumenti di raccordo. Quando nel 1978 si è istituito il servizio sanitario nazionale è emersa la contraddizione di fondo, in quanto il servizio era diretto ad assicurare il diritto alla salute, ma era fondato su Regioni e Comuni: l'esigenza di prestazioni minime uniformi sul territorio nazionale, postulata dalla garanzia costituzionale, si è posta così in antitesi con il riconoscimento dell'autonomia degli enti territoriali. Per vent'anni si è cercato di aggirare il problema introducendo per via legislativa una serie di interferenze dello Stato sulle Regioni fino a realizzare una sostanziale sovraordinazione del primo sulle seconde.

Peraltro, è indubbio che la rimozione del vincolo di destinazione in un settore come quello della sanità, caratterizzato da un forte interesse della popolazione e da un rilevante squilibrio tra le risorse disponibili e i fabbisogni di spesa, potrebbe rivestire un carattere solo simbolico<sup>8</sup>.

#### **4. Gli ultimi sviluppi dopo il d.lgs. n. 56 del 2000: dal patto dell'8 agosto 2001 alla delega per la riforma del sistema fiscale statale**

A seguito della soppressione dei ticket e di altri provvedimenti statali che hanno aumentato la spesa sanitaria è stato necessario rimodulare i contenuti dell'accordo che era intervenuto, nell'agosto del 2000, tra lo Stato e le Regioni. Si è quindi pervenuti al cd. Patto dell'8 agosto 2001, dove a fronte di un aumento delle risorse assegnate alle Regioni (si è passati dai 129 mila mld previsti a 138 mld di lire) sono stati disposti sia un intervento di "debindizzazione", rivolto a consentire alle Regioni una maggiore libertà nell'organizzazione del proprio modello sanitario regionale, sia l'adozione di altre misure di responsabilizzazione sugli aumenti della spesa sanitaria. Con l'articolo 4 del d.l. n. 347 del 2001 (convertito con la l. n. 405 del 2001), infatti, le autonomie regionali (liberate da alcuni vincoli centrali imposti dal d.lgs. n. 229/99)<sup>9</sup> sono state ulteriormente responsabilizzate sul versante del finanziamento, prevedendo che eventuali disavanzi siano coperti da norme regionali dirette, alternativamente o cumulativamente, a stabilire: misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, variazioni dell'aliquota dell'addizionale Irpef (che, se in misura superiore allo 0,5% devono essere stabilite con legge regionale), altre misure idonee a contenere la spesa, compresi interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

L'analisi dei vari provvedimenti adottati dalle Regioni nell'anno in corso (2002), peraltro, fa emergere una notevole varietà delle politiche fiscali regionali nell'attuazione delle manovre

---

8 Cfr., a questo riguardo, il significativo caso dell'Australia, descritto in PIPERNO, *Il sistema di finanziamento dei livelli subcentrali di governo in Australia*, in *Economia pubblica*, 1998, 27, ss. ., dove nel 1981 venne rimosso il vincolo sul Fondo assegnato dal Governo federale agli Stati per sostenere le spese rivolte alla garanzia dell'assistenza ospedaliera "gratuita" universale.

A seguito della rimozione, il relativo stanziamento venne inglobato nell'insieme degli altri trasferimenti generici, ma nei bilanci degli Stati non si manifestò alcuna modificazione significativa del peso della sanità, al punto che nel 1985 venne accolta con favore la reintroduzione del vincolo, poiché in presenza di un trasferimento specifico per la sanità era più difendibile l'applicazione di una politica di contenimento.

Secondo BUGLIONE, *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?*, cit., 591, l'esperienza australiana dimostrerebbe che l'eliminazione del vincolo di destinazione sui fondi destinati alla sanità, in quel contesto, è risultata utile solo al Governo federale per ridurre il peso dell'insieme dei trasferimenti agli Stati sul proprio bilancio.

<sup>9</sup> Cfr., *amplius*, ANTONINI, *Lo spazio della sussidiarietà dalle leggi Bassanini alla riforma del Titolo V*, in [www.fondazioneagnelli.it](http://www.fondazioneagnelli.it), nonché ANTONINI (a cura di), *L'attuazione regionale del Terzo decentramento. Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, Milano, 2001, 2, ss.

autorizzate dal d.l. 347 del 2001: il dato è significativo di una forte tendenza alla differenziazione in atto nel nostro ordinamento.

Alla fine del 2001, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato un d.d.l. sulla delega per riforma fiscale, approvato in data 8 maggio dalla Camera dei Deputati (AC n. 2144) e, al momento, all'esame del senato (S n. 1396). Dall'attuazione della delega deriveranno effetti diretti ed indiretti sui meccanismi del finanziamento regionale. Gli effetti indiretti attengono all'incremento delle soglie d'esenzione dell'imposta sui redditi (cd. *No Tax Area*), alla trasformazione delle detrazioni in deduzioni, al possibile minor gettito Iva per effetto della *De Tax*. Dall'attuazione di tali misure, infatti, si determinerà una diminuzione delle basi imponibili rilevanti ai fini del calcolo delle addizionali e delle compartecipazioni. Tuttavia, occorre precisare che, da un lato, la trasformazione delle detrazioni in deduzioni non preclude la possibilità di un diverso criterio di calcolo delle addizionali e, dall'altro, che un certo effetto compensativo deriverà dall'inserimento degli enti non commerciali (prima soggetti all'Irpeg) tra i soggetti passivi dell'imposta sui redditi. L'effetto diretto, invece, deriva dalla previsione della graduale soppressione dell'Irap, a partire dall'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile, disposta dall'art.8 del d.d.l.

Rispetto a tali effetti, sia diretti che indiretti, tuttavia, l'art. 9, comma 6, introduce clausole di garanzia dell'invarianza della situazione attuale. Si stabilisce, infatti: "Fino al completamento del processo di riforma costituzionale sono garantiti in termini quantitativi e qualitativi gli attuali meccanismi di finanza locale e regionale...In particolare, la progressiva riduzione dell'Irap sarà compensata, d'intesa con le Regioni, da trasferimenti o da compartecipazioni". Viene, infine, precisato che "restano salve eventuali anticipazioni del federalismo fiscale".

## **5. Il processo di attuazione della riforma del Titolo V e la prospettiva del federalismo fiscale in base al nuovo art.119 Cost.**

### **5.1. L'avvio del processo di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali**

Il *federalizing process* italiano ha compiuto, pur all'interno di numerose contraddizioni, un notevole salto in avanti con l'approvazione della l. cost. n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione italiana<sup>10</sup>. Recentemente, inoltre, il Consiglio dei ministri ha approvato il

---

10 Cfr., sul nuovo quadro di competenze, CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, nonché gli ulteriori interventi della dottrina costituzionalistica pubblicati sul forum di [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

d.d.l. di riforma costituzionale sulla cd. *devolution*, diretto a riconoscere alle Regioni la possibilità di attivare la propria legislazione esclusiva nelle materie di sanità, istruzione e polizia locale.

E' stato calcolato che l'attuazione del nuovo quadro costituzionale dovrebbe comportare, senza considerare il provvedimento sulla *devolution*, il trasferimento a livello regionale di circa il 50% delle risorse statali<sup>11</sup>. Si tratterà, evidentemente di un processo di attuazione particolarmente delicato, destinato a compiersi con una necessaria gradualità.

A questo riguardo, in data 19 aprile 2002 il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.d.l. presentato dal Ministero per gli affari regionali che propone un'interessante soluzione al problema dell'allocatione delle funzioni amministrative di cui all'art.118 della Costituzione<sup>12</sup>. Rispetto alle precedenti versioni (presentate ma non approvate dal C.d.M), il d.d.l. contiene, infatti, un'importante novità rappresentata dalla fissazione del termine di un anno per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative. Si tratta di un deciso passo in avanti nel delicato processo di attuazione del nuovo Titolo V: senza "copertura" finanziaria e strumentale, infatti, nessuna delle nuove funzioni amministrative avrebbe potuto realisticamente essere svolta dagli enti autonomi. La previsione di un termine per il trasferimento delle risorse sembra ora garantire la concreta operatività della copertura finanziaria, strumentale e di personale, necessaria per il concreto esercizio delle nuove funzioni amministrative.

Più precisamente, nel modello di attuazione dell'art.118 Cost. proposto dal d.d.l. la scansione temporale del processo prevede, a monte, la conclusione di un accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali. A seguito di questo accordo, che svolgerà l'indispensabile funzione di definire con certezza gli ambiti delle rispettive funzioni amministrative, dovranno essere emanati, entro un anno dalla entrata in vigore della legge di attuazione del nuovo Titolo V, i d.P.C.M. di trasferimento delle risorse.

La dinamica attuativa definita dall'art. 4 del d.d.l. implicherà quindi l'emanazione, da parte di ciascuna Regione, di leggi regionali dirette ad allocare e a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle nuove risorse trasferite, dalla cui entrata in vigore

---

11 Cfr. *Forum su federalismo fiscale*, in *Riv. it. degli economisti*, 2002, 249, ss.

Si ricorda, peraltro, che l'art.62 del testo approvato dalla Bicamerale prevedeva la partecipazione delle Regioni e degli enti locali al gettito complessivo in una misura non inferiore alla metà di questo, dal quale tuttavia andavano escluse le risorse destinate: al debito pubblico nella sua interezza, a far fronte a calamità naturali ed esigenze connesse alla sicurezza del Paese; ad interventi relativi a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale secondo quanto stabilito con legge approvata dalle due Camere

12 Cfr. *amplius*, ANTONINI, *Un passo in avanti sul nodo delle funzioni amministrative: un commento "a botta calda" sull'art.4 del nuovo d.d.l. di attuazione del Titolo V*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

deriverà la base legale dell'esercizio delle stesse funzioni riallocate. In questo modo il processo si esaurirà nella sequenza accordo-d.P.C.M.-legge regionale, sul presupposto di una diretta efficacia del nuovo art.118 Cost., già peraltro seguita in relazione ad altri aspetti del nuovo Titolo V (ad esempio in relazione ai controlli), senza ritenere necessaria l'abrogazione da parte di altre leggi statali di quelle preesistenti (ad es. per alcune parti il d.lgs. n.112/98) che articolano diversamente le funzioni amministrative.

L'accordo di cui all'art.4 viene quindi ad acquistare una grande importanza sotto il profilo istituzionale, essendo destinato a rendere operativo gran parte dell'impianto del nuovo art.118 della Costituzione, a cominciare - precisa l'accordo interistituzionale del 30 Maggio 2002 - dalle competenze esclusive. Si tratterà di un momento di concertazione forte, analogo per certi profili agli Accordi autonomici del *federalizing process* spagnolo<sup>13</sup>, all'interno del quale dovrà essere considerato il parallelo processo di definizione delle funzioni fondamentali di Province, Comuni e Città metropolitane.

E' importante precisare che all'interno dell'accordo dovrà essere attentamente considerato il valore del principio di sussidiarietà orizzontale previsto al IV comma dell'art.118, Cost.

Le tre fasi che probabilmente dovranno scandire la dinamica operativa dell'accordo potrebbero essere le seguenti. In primo luogo, occorrerà identificare il complesso delle funzioni amministrative esistenti per valutare quali di queste possono essere svolte dalla società civile, al fine di effettuare uno scorporo; secondariamente, si dovrà verificare quali funzioni tra quelle rimaste sia opportuno vengano svolte dai Comuni; infine, laddove ciò non sia possibile per ragioni di inadeguatezza, i compiti andrebbero rimessi alla competenza del livello territoriale superiore. Un processo del genere dovrebbe quindi svolgersi muovendo dal privato verso il pubblico e poi dal basso verso l'alto<sup>14</sup>.

In ogni caso, la previsione di un termine al processo di trasferimento delle risorse, che avverrà (art.4 del d.d.l.) secondo il principio del "congelamento dei costi" (si dovrà tenere conto "delle quantificazioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato per l'anno 2002"), è destinata a garantire una scadenza temporale a questa complessa operazione e ad accelerare la definizione di un nuovo sistema di federalismo fiscale. Come evidenziato dal Ministro Tremonti nel corso della sua audizione alla Commissione Affari costituzionali del Senato, un nuovo sistema di federalismo fiscale potrà essere definito solo una volta assestato il quadro delle competenze<sup>15</sup>.

---

13 Cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 159, ss.

14Cfr. PIRAINO, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, in [www.amministrazioneincammino.luis.it/convegni](http://www.amministrazioneincammino.luis.it/convegni).

15 Cfr. TREMONTI, *Audizione presso il Senato della Repubblica*, in [www.senato.it](http://www.senato.it)

Il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali finanziarie e umane porrà quindi i presupposti per una messa a regime dei flussi finanziari attraverso la definizione di un nuovo sistema di federalismo fiscale.

## 5.2. La prospettiva del federalismo fiscale alla luce del nuovo art.119 della Costituzione

Sull'assetto del futuro federalismo fiscale il nuovo art.119 della Cost.<sup>16</sup> detta una serie di regole la cui intelligibilità è, però, legata al coordinamento sistematico con altre previsioni del nuovo Titolo V. Il quadro complessivo, tuttavia, non è di facile interpretazione e si presta probabilmente a diverse soluzioni. Questa conclusione, peraltro, è insita nella stessa natura delle disposizioni costituzionali (soprattutto se sintetiche come quella dell'art.119 Cost.)<sup>17</sup> relative al federalismo fiscale, che in genere, lasciano ampi margini di discrezionalità in relazione alla loro attuazione.

A prescindere da questa considerazione, tuttavia, è importante confrontare alcune delle prime interpretazioni che sono state proposte dalla dottrina, per cercare di valutare la loro compatibilità con una lettura sistematica della riforma del Titolo V della Costituzione.

Secondo alcune di queste interpretazioni, ad esempio, il testo costituzionale prefigurerebbe, in modo innovativo, la possibilità di una pluralità di sistemi tributari. L'art.117, II comma, lett. e), Cost., riserva, infatti, alla legislazione esclusiva statale la materia "sistema tributario e contabile dello Stato" e la disposizione del III comma dello stesso art.117 attribuisce alla

---

16 Art.119, Cost. "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

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. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti."

<sup>17</sup> Diverso è invece il caso di disposizioni costituzionali molto articolate, come quelle della costituzione finanziaria del G.G., dove la materia è regolata da undici disposizioni. In questo caso, tuttavia, alla maggiore precisione si contrappone una maggiore rigidità, ed infatti il testo del G.G., su questo punto, è stato modificato circa venti volte. Cfr., sul punto, WOELK, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in ATRIPALDI-BIFULCO, a cura di, *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, 2001, 118, ss.

competenza concorrente la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Nel confronto tra le due disposizioni, la competenza esclusiva statale sembrerebbe quindi limitata solo al sistema tributario dello Stato e ai principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario *tout court*. Poiché il IV comma dell’art.117 Cost. prevede la competenza regionale esclusiva in relazione alle materie “innominate”, ne dovrebbe quindi conseguire la competenza esclusiva delle Regioni in relazione ai tributi non istituiti dalla legge statale (quindi in relazione ai tributi regionali e locali) ai sensi della lett. e) del II comma dell’art.117 Cost.. Questa impostazione<sup>18</sup>, inoltre, sembrerebbe confermata dall’art.119, II comma, che prevede: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. Il passaggio dalla forma passiva del vecchio testo (“alle Regioni sono attribuiti”) a quella attiva del nuovo art.119, cost., (“le Regioni stabiliscono”) sembrerebbe deporre a favore del riconoscimento alle Regioni della possibilità di introdurre autonomamente (a prescindere cioè da una legge statale) nuovi tributi. In altre parole, la tesi della non necessità della legge statale istitutiva, che sotto la vigenza del vecchio testo appariva altamente problematica<sup>19</sup>, sembrerebbe ricevere un maggiore supporto testuale<sup>20</sup>.

In realtà, l’impostazione rivolta a riconoscere la possibilità di una pluralità di sistemi tributari, deve essere ridimensionata dalla riserva allo Stato dei principi fondamentali del coordinamento tributario. La nozione di coordinamento, infatti, che ha sempre ricevuto un’interpretazione molto forte e restrittiva dell’autonomia regionale<sup>21</sup>, può ragionevolmente limitare la possibilità di istituire tributi regionali alle sole basi imponibili non soggette a tassazione da parte dello Stato. Il sistema tributario regionale, pertanto, potrebbe caratterizzarsi per l’autonoma istituzione tributi istituiti con legge regionale, ma solo in limitate ipotesi, come ad esempio nel caso di tributi ambientali o sul traffico.

A conferma di questa supposizione, inoltre, si deve considerare che il testo del II comma dell’art.119, nel prevedere la possibilità di stabilire e applicare tributi e entrate propri, infatti,

---

18 Cfr., per questa impostazione, GALLO, *Le risorse per l’esercizio delle funzioni amministrative e l’attuazione del nuovo articolo 119*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

19 Cfr., su questo dibattito di BERTOLISSI, *L’autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, 335, ss., nonché IDEM, *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova, 1982, 19, ss

20 Cfr. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 435.

21 Cfr. PINELLI, *Intervento*, in BERTI-DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma territoriale*, Milano 2001, 119, nonché BERTOLISSI, *Intervento*, *Ivi*, 115.

non è riferita solo alle Regioni ma anche agli altri Enti locali, i quali non avendo potestà legislativa non possono essere titolari di quella potestà impositiva riservata dall'art.23 Cost. ai soggetti titolari di potestà legislativa. Escludendo quindi che la disposizione del II comma possa avere il significato di legittimare un autonomo potere di istituzione di tributi a favore di tutti gli enti territoriali autonomi in esso menzionati, il potere impositivo regionale, più che da tale disposizione, deve essere ricavato piuttosto dal riferimento ai solo tributi statali contenuto nella lett.e) del II comma dell'art.117 Cost. e dal generale rovesciamento del criterio della residualità in relazione alla potestà legislativa. Si tratterà, tuttavia, di un potere che potrà essere limitato, più o meno intensamente, dai principi fondamentali statali relativi al coordinamento.

Questa interpretazione sembra trovare conferma nella disposizione del IV comma dell'art.119, dove si stabilisce: "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Tale previsione, che pone un vincolo alla legislazione statale, infatti, non avrebbe significato in presenza di un forte ed autonomo potere regionale di istituire tributi.

In conclusione, la circostanza che tutti gli enti territoriali autonomi siano indistintamente considerati sia nel II che nel IV comma dell'art.119, Cost., lascia trasparire un disegno complessivo in cui il finanziamento delle autonomie territoriali è destinato a compiersi principalmente attraverso i tributi istituiti con legge statale, se non per alcuni margini di ulteriore autonomia lasciati aperti dai principi del coordinamento statale e dalla previsione della potestà legislativa residuale regionale (v., oltre a quanto sopra accennato, *infra*, sulla possibilità della legge regionale di istituire tributi locali, sulla quale sembra ragionevole la soluzione positiva).

Ulteriori spazi, inoltre, sembrano ricavarsi dal nuovo testo laddove aggiunge l'espressione "applicano" a quella "stabiliscono": è possibile che con questa formulazione si sia voluta riconoscere alle Regioni un'autonomia tributaria estesa anche a fasi del procedimento del prelievo (liquidazione, riscossione, accertamento), sempre nei limiti stabiliti dai principi statali di coordinamento. Fino ad oggi, invece, l'autonomia tributaria delle Regioni è stata sempre molto limitata: su alcuni tributi propri le Regioni non hanno spazi di autonomia, su altri dispongono solo del potere di manovrare le aliquote all'interno di un intervallo definito e solo negli anni più recenti è stato consentito alle Regioni di intervenire su qualche aspetto della determinazione della base imponibile (come nel caso dell'Irap) e dei soggetti dell'obbligo tributario. La nuova formulazione dell'art.119, pertanto, potrebbe condurre a sviluppi

interessanti, analoghi alle esperienze di altri Paesi europei: ad esempio nel sistema spagnolo le Comunità autonome hanno la gestione non solo economica, ma anche normativa del 30% dell'imposta sui redditi, potendo quindi prevedere, su tale compartecipazione, sistemi di incentivi e di deduzioni diversi o ulteriori rispetto a quelli stabiliti della legislazione statale. Questa soluzione, ha permesso che le Comunità autonome diventassero compartecipi delle politiche di manovra fiscale, prima riservate solo allo Stato<sup>22</sup>.

Rispetto alle compartecipazioni è di notevole rilievo l'affermazione del II comma dell'art.119 Cost., per cui gli enti territoriali autonomi "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". Il "principio della territorialità dell'imposta" e il mancato riferimento alla nozione di quota, infatti, dovrebbero implicare il superamento del meccanismo della "riserva d'aliquota uniforme", su cui, invece, si è basata la riforma attuata con il d.lgs. n. 56 del 2000 non permettendo di considerare gli effetti della progressività (che determinano aliquote medie più alte nelle regioni più ricche). Inoltre, il principio di territorialità implica che il gettito del tributo erariale compartecipato affluisca alle Regioni al cui territorio è riferibile ed esclude che la compartecipazione sia destinata a confluire in un fondo perequativo per poi essere ripartita<sup>23</sup>.

Il termine "riferibile al territorio", tuttavia, richiederà la specificazione con legge ordinaria: bisognerà chiarire, infatti, se il riferimento sarà al gettito riscosso o a quello prodotto nel territorio, dal momento che diversi fattori, sia di natura contabile che economica, determinano la non coincidenza tra il luogo del versamento e quello della effettiva incidenza del tributo.

Un notevole cambiamento è poi intervenuto in relazione ai criteri di perequazione. Mentre la precedente formulazione prevedeva un modello di perequazione legata ai "bisogni"<sup>24</sup>, il III comma del nuovo art.119 dispone "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Nel sistema precedente vi erano state diverse attuazioni della disposizione costituzionale: la l. n. 281/1970 aveva previsto che le quote dei tributi erariali affluissero a un fondo nazionale che veniva

---

<sup>22</sup> Cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 181, ss.

<sup>23</sup> Sotto il vigore del vecchio art.119 Cost., invece, l'espressione "quote di tributi erariali" inizialmente era stata intesa come fonte di alimentazione di un fondo perequativo istituito sul bilancio dello Stato e poi ripartito fra le varie Regioni.

<sup>24</sup> Art.119, vecchia versione: "Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie all'esercizio delle loro funzioni normali".

Su questa sequenza, cfr. GIARDA, *op.cit.*, 1432, per il quale: "In relazione ai bisogni: 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 a indicare che i costi e le spese da considerare nelle leggi di finanziamento deve essere riferito ad un pacchetto di funzioni amministrative corrispondente ad un livello "normale" di attività regionale; spese necessarie: un'espressione diretta a segnalare che i "bisogni" vanno valutati nel costo minimo".

ripartito per 6/10 in base alla popolazione, per 3/10 in base al tasso di disoccupazione, per 1/10 in base alla superficie. Il d. lgs. N. 56/2000 ha da ultimo disposto una formula di perequazione che assegna un peso pari al 60% alla perequazione delle capacità fiscali e un peso del 40% all'indicatore dei bisogni sanitari; tale formula viene attuata tramite la compartecipazione all'IVA che confluisce nel fondo perequativo. Il nuovo testo costituzionale, invece, elimina completamente il riferimento ai differenziali di spesa e sviluppa la perequazione esclusivamente sulle differenze di capacità fiscale, finalizzando il fondo perequativo a ridurre (e non ad eliminare) tali differenze.

Il nuovo testo, tuttavia, al contrario del precedente, tace sui criteri di alimentazione del fondo perequativo. Sebbene siano prospettabili diverse soluzioni, quella che sembra maggiormente coerente con l'impianto del nuovo art.119, Cost., è una soluzione di tipo orizzontale: in questo caso l'aliquota di compartecipazione dovrà essere determinata in modo da coprire il costo complessivo delle funzioni attribuite, i proventi delle compartecipazioni affluiranno direttamente ai bilanci degli enti autonomi e la formula di perequazione avrà il compito di sottrarre risorse ai territori più ricchi (che l'aliquota di compartecipazione avrebbero un surplus di bilancio) per trasferirle ai territori più poveri (che con la stessa aliquota avrebbero un deficit di bilancio).

Un particolare significato sembra poi assumere la norma del IV comma dell'art.119 Cost.<sup>25</sup>, che appare diretta a garantire l'invarianza delle risorse rispetto alla situazione precedente all'attivazione delle nuove funzioni. Essa, infatti, sembra riferirsi, quasi come una norma transitoria, ai valori di spesa definiti prima del trasferimento delle funzioni al sistema degli enti territoriali autonomi<sup>26</sup>. Da una lettura combinata con il successivo comma V<sup>27</sup>, sembra, tuttavia, ricavabile l'ulteriore significato che l'esercizio normale delle funzioni è destinato ad essere finanziato con i tributi propri, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, le quote del fondo perequativo (che sono senza vincolo di destinazione). L'espressione "esercizio normale", quindi, sembrerebbe fare riferimento ad una nozione standardizzata dei livelli di attivazione delle funzioni attribuite, diretta ad assorbire anche il riferimento all'efficienza economica. Gli obiettivi del V comma (la promozione dello sviluppo economico, della

---

<sup>25</sup>“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

<sup>26</sup> Cfr. GIARDA, *op. cit.*, 1438, dove si precisa che una diversa interpretazione del IV comma comporterebbe la vanificazione delle novità introdotte con il II e III comma, facendo ricadere il sistema nel finanziamento dei “bisogni” del sistema degli enti territoriali autonomi.

<sup>27</sup>“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”.

coesione e della solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali, la necessità di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), invece, sono finanziabili anche attraverso risorse aggiuntive e interventi speciali.

Questa ricostruzione del “sistema” di finanziamento dell’art.119, Cost., permette di ritornare sull’interpretazione del problema lasciato aperto dal comma III: più precisamente consente di escludere che il fondo perequativo sia destinato a livellare le differenze tra le capacità fiscali. A ragionare altrimenti, infatti, non avrebbe avuto infatti senso la previsione del IV comma sulla rimozione di ulteriori (dopo l’applicazione dei primi tre commi) squilibri economici.

E’ importante precisare, inoltre, come l’intervento aggiuntivo (risorse e interventi speciali) previsto dal IV comma si configuri destinato a garantire un catalogo di valori (dalla coesione sociale all’effettivo esercizio dei diritti della persona) qualificato dall’art.119 come obiettivo esterno rispetto al “normale esercizio” delle funzioni: con questa espressione, infatti, si fa riferimento, come già precisato, ad una nozione standardizzata di attivazione delle funzioni, che esclude ogni riferimento alla nozione di bisogno e quindi ai differenziali di spesa che si realizzeranno in ogni territorio.

Da ultimo, il V comma prevede che “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E’ esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”. Si tratta di una regola (cd. *Golden rule*) diretta a evitare che il costo delle spese non in conto capitale sia indiscriminatamente scaricato sulle generazioni (o anche solo sulle amministrazioni) future.

Un ulteriore problema evidenziato dalla dottrina<sup>28</sup> è che l’art.119 Cost. non esprime indicazioni sulle regole di perequazione in relazione al diverso regime di competenza legislativa regionale (concorrente o primaria). A fronte di questo silenzio, è stato comunque sostenuto che l’attuazione più adeguata si otterrebbe relativizzando le prime tre fonti di finanziamento previste dall’art.119 Cost. (entrate proprie, partecipazioni e quote di partecipazione al fondo perequativo) sia alle materie di competenza concorrente che a quelle di competenza esclusiva e destinando invece la quarta fonte (le risorse aggiuntive e i contributi speciali) alle sole materie di competenza concorrente. Il duplice presupposto su cui si fonda tale impostazione è che gli obiettivi indicati nel IV comma corrispondono alle finalità per le quali una materia è assegnata alla competenza regionale concorrente e che le regole della

---

28 GIARDA, *op. cit.*, 1450, ss. ; nonché ROSA-SALMONI, *Prime osservazioni sul nuovo testo dell’art.119 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

solidarietà avrebbero un peso ridotto nelle materie regionali primarie, rendendo recessivo il ruolo finanziario statale.

In realtà, tale distinzione appare eccessivamente semplificata: nella competenza esclusiva statale rientrano materie dal carattere trasversale e dalla forte incidenza anche finanziaria, ma tali materie riguardano indistintamente sia la competenza regionale primaria che concorrente. Ad esempio, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali è destinata a condizionare pesantemente una materia come l'assistenza sociale, che pure rientra nella competenza regionale primaria, mentre svolge un condizionamento più blando in materie della competenza concorrente come "professioni" o "ordinamento della comunicazione". Inoltre, nel caso dell'approvazione del d.d.l. sulla *devolution*, materie dal forte contenuto di redistribuzione del reddito reale sono destinate a passare dalla competenza concorrente a quella esclusiva.

Appare quindi più realistico sostenere che il ricorso alle forme di finanziamento del IV comma dovrà raccordarsi alla competenza statale sui livelli essenziali dei diritti civili e sociali, indipendentemente dal titolo della competenza regionale (primaria o concorrente) esercitata.

A prescindere da questa considerazione, in via generale rimane fermo che nelle materie della competenza primaria regionale è più facilmente individuabile in capo alla Regione la responsabilità della gestione politica e amministrativa della materia, e che, pertanto, il loro finanziamento, nei limiti del possibile e della natura della materia, dovrebbe essere preferibilmente essere attuato con le entrate proprie e il ricorso alla perequazione e agli interventi aggiuntivi dovrebbe risultare meno intenso.

Da ultimo, occorre ribadire che, in base al III comma dell'art.119, le quote del fondo perequativo non potranno avere vincolo di destinazione (sul modello dei *block grants* della tradizione anglosassone): ciò appare coerente con la finalizzazione della perequazione alla riduzione delle differenze di capacità fiscale, senza riferimento ai differenziali di spesa. Gli interventi e le risorse aggiuntive del IV comma, invece, non sono gravati da un analogo divieto e potranno quindi strutturarsi come interventi specifici, condizionati o di cofinanziamento (sul modello dei *matching grants* della tradizione anglosassone)<sup>29</sup>. In ogni caso, i criteri della loro assegnazione non potranno che essere i "bisogni", secondo quanto già stabiliva il vecchio art.119, Cost.

---

<sup>29</sup> Sull'esperienza anglosassone, cfr. LUCARELLI, *La finanza locale in Gran Bretagna. Decentramento, politiche redistributive e Welfare State*, in *Federalismi fiscali e costituzioni*, cit., 297, ss.

## 6. Il problema dell'*accountability* e la finanza degli Enti locali

Un discorso molto particolare deve poi essere svolto sulla finanza degli Enti locali, dal momento che l'intreccio delle disposizioni del nuovo Titolo V potrebbe prestare il fianco ad interpretazioni dall'effetto indesiderabile.

Dal punto di vista della titolarità e dell'esercizio delle funzioni amministrative, cui è inevitabilmente legata l'attività di spesa, l'art.118, I comma, Cost., sembra individuare nei Comuni i principali protagonisti del nuovo assetto costituzionale. In realtà, una tale interpretazione deve essere ridimensionata alla luce del nuovo criterio allocativo (il principio di sussidiarietà, integrato da quelli di adeguatezza e di differenziazione) introdotto dallo stesso art.118 e in base al quale l'esigenza dell'esercizio unitario legittima il conferimento delle funzioni ad un livello più alto (Provincia, Regione, Stato).

E' molto importante questa precisazione, anche dal punto di vista della configurazione del sistema di finanziamento degli Enti locali: proprio la necessità di salvaguardare l'*accountability* potrebbe, infatti, configurarsi come una delle esigenze idonee, in base alla sussidiarietà e all'adeguatezza, a giustificare l'unitarietà dell'esercizio e quindi l'allocatione al livello di governo superiore, soprattutto da parte delle leggi regionali di conferimento.

Infatti, nonostante gli Enti locali figurino sempre allineati con le Regioni (nei vari commi dell'art.119 si fa sempre riferimento indistintamente a "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni"), essi non sono titolari di quel potere legislativo che, invece, è indispensabile, ai sensi dell'art.23 Cost., per esercitare la potestà impositiva<sup>30</sup>. Senza autorizzazione legislativa, quindi, gli Enti locali non possono assumere iniziative in materia tributaria. Agli Enti locali, inoltre, è preclusa la competenza sul coordinamento della finanza, che, rientrando nella competenza legislativa concorrente, si ripartisce tra lo Stato (per i principi) e le Regioni (per lo svolgimento dei principi).

Questa dissociazione tra responsabilità politico-legislativa e responsabilità amministrativa potrebbe quindi rendere difficilmente governabile l'aumento della spesa pubblica, qualora l'attività di spesa fosse decentrata ai Comuni con ampi margini di discrezionalità ma senza una sufficiente responsabilizzazione sul piano impositivo<sup>31</sup>.

Per questo motivo, secondo autorevole dottrina, il meccanismo del finanziamento delle funzioni degli Enti locali dovrebbe essere prevalentemente costituito - anche a causa delle

---

30 Cfr., da ultimo, UCKMAR-TUNDO, *Federalismo fiscale e autonomia impositiva dei comuni*, in *Dir ed Ec.*, 1999, 17, ss.

31 Cfr. GIARDA, *op.cit.*, 1470, ss.

enormi difficoltà tecniche di finanziamento attraverso l'effetto congiunto del gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali e della loro correzione con il fondo perequativo - da contributi specifici, statali o regionali, potenzialmente assistiti da vincolo di destinazione<sup>32</sup>.

Tuttavia, a fronte di questa giusta preoccupazione non bisogna dimenticare la possibilità d'intervento sul complesso dei tributi propri degli enti locali, che, con tutte le dovute avvertenze e le possibili innovazioni (ad esempio un coerente sviluppo del criterio impositivo legato al beneficio), potrebbe rilanciare quel municipalismo fiscale indebitamente cancellato dalla logica statalistica della riforma fiscale degli anni Settanta<sup>33</sup>.

A rendere nuovamente praticabile questa soluzione, peraltro, potrebbe concorrere una duplice rivalutazione del ruolo regionale, ricavabile in via interpretativa dal nuovo testo costituzionale. In primo luogo, la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario potrebbe essere interpretata, anche sulla scorta dell'esperienza di alcune Regioni ad autonomia speciale, nel senso di assegnare alle Regioni ampi margini di manovra in relazione al coordinamento tra finanza regionale e finanza locale (mentre più limitati appaiono gli spazi regionali in relazione al coordinamento tra finanza statale e finanza regionale<sup>34</sup>).

In secondo luogo, non sembra possa escludersi, in virtù del carattere residuale della competenza legislativa regionale primaria, che la legge regionale non solo sia abilitata a definire alcune condizioni per l'esercizio dell'autonomia tributaria a livello locale, ma diventi essa stessa la fonte normativa, al pari della legge statale, dell'istituzione di nuovi tributi locali. In base a questa premessa potrebbero essere individuate diverse categorie di tributi locali: quelli istituiti con legge statale e rimessi alla autonomia degli Enti locali (che entro i margini di discrezionalità fissati dalla legge statale, li stabiliscono e li applicano); quelli istituiti dalla legge statale, ma rimessi in primo luogo all'autonomia regionale e solo nei margini di manovra residuali all'autonomia locale; infine – e costituirebbero la categoria più innovativa - quelli istituiti dalla legge regionale e rimessi all'autonomia locale (che potrà disporre di margini di discrezionalità, per stabilire e applicare il tributo).

Non sembra, invece, facilmente individuabile un ruolo regionale nella perequazione di cui al III comma dell'art. 119, dal momento che questo espressamente prevede che il fondo di

---

32 IBID.

33 Cfr. TREMONTI-VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, 1994 e TREMONTI, *Il libro bianco del nuovo fisco*, Roma, 1994, 1822, ss.

34 Cfr. GIARDA, *op.cit.*, 1432, dove si precisa "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".

perequazione sia “istituito con legge dello Stato” e la materia “perequazione delle risorse finanziarie” è attribuita, dall’art. 117, II comma, lett. e) alla legislazione esclusiva dello Stato.

\*\*\*