

## Verso il federalismo fiscale

di

Piero Giarda<sup>(\*)</sup>

Il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione italiana dispone importanti cambiamenti nella distribuzione dei poteri tra Stato, Regioni ed enti locali. Modifica la collocazione del potere legislativo a favore delle Regioni, riducendo le competenze dello Stato. Afferma il principio che le funzioni amministrative sono assegnate in via prioritaria ai Comuni. Modifica le regole di finanziamento di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane. In altre parole ridisegna l'intero sistema delle relazioni di potere e di responsabilità tra i diversi livelli di governo; costruisce, utilizzando una espressione un po' equivoca ma molto utilizzata, un nuovo sistema di federalismo fiscale.

Per alcuni aspetti, il nuovo testo della Costituzione propone novità che non trovano riscontro nel testo del 1948, per esempio la attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva su alcune materie, l'estensione delle nuove regole finanziarie a tutti i livelli di governo decentrati (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), l'opzione per forme di autonomia differenziata e la attribuzione delle funzioni amministrative, in via prioritaria, ai Comuni.

Per altri aspetti, le innovazioni proposte dalla riforma hanno natura evolutiva. Aumenta il numero e l'importanza delle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, cambiano le regole di perequazione, cambiano i rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali.

Leggere un testo costituzionale con gli strumenti della formazione di un economista e con l'ausilio dei teoremi dell'economia è tutt'altro che agevole. Il nuovo testo va visto, oltre che per sé, anche per il cambiamento che determina rispetto al vecchio testo. La ricerca delle differenze che si rilevano nelle diverse locuzioni e proposizioni di due testi giuridici che trattano, più o meno, gli stessi argomenti porta a chiedersi quale sia il vero significato delle parole e delle proposizioni contenute in una Costituzione. Con quale vocabolario la si legge? Le Costituzioni non sono dirette, in via principale, a risolvere problemi pratici (anche se, da questo punto di vista, la Costituzione italiana è molto diversa dalla Legge Fondamentale Tedesca). Le loro espressioni riguardano inalienabili diritti individuali o pongono vincoli all'azione pubblica; fissano principi o dettano regole per i bilanci pubblici. Spesso hanno carattere evocativo e tendono ad esprimere valori anche quando si avvicinano a trattare problemi pratici. Per la presenza in esse dei temi più disparati – dai grandi principi etico-politici fino alle modalità di

---

<sup>(\*)</sup> Università Cattolica di Milano. Relazione presentata alla XLIII Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara 25 ottobre 2002. Come per un precedente lavoro, dedico questa relazione a Giancarlo Mazzocchi che, tanti anni fa, mi ha introdotto al tema dei rapporti finanziari tra centro e periferia. Nella sua preparazione ho beneficiato di una serie di discussioni con i componenti del gruppo che in ASTRID si sta occupando degli aspetti finanziari del nuovo Titolo V della Costituzione. A volte l'approccio che stavo seguendo per la preparazione del documento in Appendice è stato ampiamente criticato, ma la frequentazione di tanti studiosi non economisti mi è stata di grande aiuto.

organizzazione degli apparati pubblici – quasi mai i testi consentono di ricavare regole interpretative solo dall'esame della loro struttura linguistica.

I due testi della Costituzione italiana, il vecchio e il nuovo, sono scritti in epoche diverse, ispirati da persone diverse, con diverso bagaglio culturale e diverse preoccupazioni, aventi per di più alle spalle diverse storie politiche e legislative. Le questioni trattate sono quelle stesse dei testi fondamentali dell'economia politica, per esempio nel primo capitolo del Libro V della *Ricchezza delle nazioni* di Adam Smith o nei capitoli sulla teoria economica dello Stato nei *Principi* di J.S.Mill. Quali compiti per quale livello di governo, quali strutture finanziarie. La nuova Costituzione italiana può essere vista come un saggio di economia pubblica applicata. Chiamato a commentarlo, un economista potrebbe iniziare a verificare i contenuti analitici oppure guardare le proposizioni fondamentali. In un precedente lavoro (Giarda, 2001) che ho scritto su questo tema, e che forse è alla base dell'invito a tenere questa relazione, avevo seguito il primo approccio. Oggi preferisco porre fin dall'inizio alcune questioni rispetto alle quali occorre prendere posizione per definire una proposta attuativa della nuova Costituzione.

Le prime questioni rilevanti per le scelte di politica economica possono esprimersi nella *Domanda n. 1. La nuova Costituzione esprime un assetto politico caratterizzato da maggiore decentramento delle decisioni pubbliche? Se sì, al maggiore decentramento si deve associare una maggiore differenziazione nell'offerta pubblica a livello regionale o locale?*

La prima parte della domanda può sembrare banale, dato che gran parte delle novità introdotte nel nuovo testo vanno nella direzione di una risposta positiva. Più competenze legislative alle regioni, in qualche caso persino competenze legislative esclusive, più poteri di attuazione agli enti locali, riaffermazione del principio di autonomia tributaria e di spesa, l'abbandono del riferimento ai "bisogni" nei criteri della solidarietà finanziaria e via dicendo. Tutti indicatori a favore della tesi che la nuova Costituzione produce maggiore decentramento.

Anche la seconda domanda sembra un po' retorica. Il nuovo testo costituzionale sembra nascere dalla applicazione del teorema di Oates: "il decentramento consente l'adattamento dell'offerta alla domanda e quindi produce configurazioni produttive più efficienti". Poiché preferenze e livelli di reddito differiscono sul territorio nazionale, il decentramento dovrebbe associarsi a diversità. Diversamente dalla Legge Fondamentale Tedesca, la nostra Costituzione non indica la misura delle differenze accettabili: la scelta è rinviata al legislatore ordinario e quindi alla formulazione di giudizi politici. Dovrebbe però essere precluso un assetto istituzionale come quello costruito sulla base della vecchia Costituzione che si basa su regole formali di uniformità regionale dell'offerta pubblica.

Tuttavia .... l'articolo 117 della nuova Costituzione, alla lettera m) del secondo comma riserva allo Stato il potere di fissare, con propria legge, i livelli essenziali delle prestazioni nei servizi dove sono coinvolti i diritti civili e sociali del cittadino. Se tali livelli sono fissati su valori sufficientemente elevati, la legislazione regionale, vincolata dalla scarsità di risorse, non potrà che determinare un generale livellamento delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Si intravede quindi la possibilità di un decentramento del policy making che porta agli esiti di uniformità definiti dal legislatore nazionale. Inoltre, la Costituzione italiana non è fatta solo di Titolo V, ci sono gli articoli 3 (parità di trattamento), l'articolo 53 (progressività), gli articoli 28 e altri che fissano diritti individuali su alcuni beni pubblici (sanità, istruzione, ecc.). Ci sono anche articoli che fissano il principio dell'autonomia degli enti territoriali (art. 5). Emerge un insieme di proposizioni tra di loro potenzialmente contrastanti. Scegliendo

un qualche adeguato sotto-insieme, si può trovare il supporto per una soluzione che privilegia l'uniformità; scegliendone un altro, si trova il supporto per una soluzione che privilegia la differenziazione.

L'analisi del nuovo testo costituzionale si sta sviluppando più per la ricerca dei paradossi, delle contraddizioni e degli errori che esso contiene che non per la ricerca di una soluzione complessiva. Si sta sviluppando una corposa analisi degli aspetti giuridici delle singole materie trasferite alla competenza regionale. Ci sono tendenze a rinviare alla Corte costituzionale la soluzione dei numerosi problemi indefiniti, ancora prima di ricercare una soluzione ragionevole ai numerosi problemi posti dal testo. C'è in particolare una grande ritrosia, anche da parte del Governo, ad affrontare le questioni finanziarie, come se il tema, richiedendo la trasformazione di espressioni verbali in quantità espresse in termini monetari, possa fare esplodere conflitti insanabili tra centro e periferia o tra diverse visioni politiche del federalismo fiscale.

A questa relazione è allegata una bozza di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119. E' un esercizio, scritto in linguaggio giuridico un po' approssimativo, che tenta di formulare proposte concrete dirette a costruire un modello di federalismo fiscale compatibile con il complesso delle norme costituzionali. Nella sua stesura ho dovuto forzare le incertezze analitiche delle singole disposizioni costituzionali; mi sono anche preso la libertà di formulare giudizi e valutazioni su aspetti che il nuovo testo della Costituzione tratta con la vaghezza propria di un testo scritto senza il sostegno di forti motivazioni etiche. Nelle pagine che seguono vado ad esporre alcune, non tutte, delle proposizioni contenute in tale proposta. Esse si basano sul convincimento che la nuova Costituzione è orientata a costruire un sistema di offerta pubblica che incorpora elementi controllati di differenziazione a livello regionale. Forse la nuova Costituzione avrebbe potuto (o dovuto) essere scritta in modo diverso. Molti (anche economisti) non la apprezzano interamente, altri la criticano apertamente. Altri si limitano ad utilizzare le singole disposizioni in termini difensivi dello status quo. Osservo, con qualche dispiacere, che la nostra professione non ha dato contributi significativi alla sua stesura, nonostante che i testi, in un succedersi di formulazioni, siano state sui tavoli del dibattito politico per almeno 10 anni. Ora esiste e dovrebbe essere messa al lavoro per il meglio.

Chi mi ascolta, si stupirà forse di essere esposto a una relazione che potrebbe trasformarsi nella relazione illustrativa di un disegno di legge. Ho voluto diffondere l'allegato, una bozza di un lavoro in corso, con la speranza che altri, nella professione, vogliano occuparsi costruttivamente degli aspetti finanziari della nuova Costituzione. In quanto segue, tratterò prima dell'assegnazione delle competenze legislative e dei compiti di amministrazione, poi del finanziamento. Tocca la questione di quale sia il livello di governo al quale attribuire il peso prevalente dell'autonomia tributaria, con una preferenza espressa per il livello regionale. Il presente lavoro sviluppa la tesi che un appropriato modello di finanziamento delle attività di Regioni ed enti locali può essere costruito solo se le disposizioni dell'articolo 119 sono viste insieme con quelle dell'articolo 117. Così facendo la nuova Costituzione perde quei caratteri di rigidità che rendono difficile l'interpretazione.

## 1. Il problema dell'assegnazione, ovvero quali compiti per quali livelli di governo ?

La nuova Costituzione italiana attribuisce i compiti pubblici ad almeno 4 diversi livelli di governo. Tratta espressamente di poteri legislativi e di poteri di amministrazione. In materia di poteri legislativi, assegna un blocco di materie alla competenza esclusiva dello Stato. Le altre materie sono assegnate alla competenza legislativa delle Regioni: una prima parte è assegnata al regime cosiddetto di competenza concorrente (l'autonomia legislativa delle Regioni si esercita all'interno dei principi fondamentali che saranno fissati dal legislatore nazionale); una seconda parte è assegnata al regime della competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Per queste ultime, in analogia a quanto avviene per lo Stato, le Regioni possono legiferare in piena autonomia nel rispetto delle, sole, norme Costituzionali.<sup>1</sup> È utile ricordare che tra le materie assegnate al regime della competenza legislativa concorrente delle Regioni si trovano la sanità e l'istruzione (inclusa quella universitaria). Tra le materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni c'è tutta l'assistenza.

Alle Regioni è anche attribuito (a) il potere di prelevare tributi propri, nella misura e nei limiti che saranno fissati dalle leggi nazionali di coordinamento del sistema tributario e (b) il potere di legiferare in materia di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, acquisendo una influenza del tutto nuova in materia di finanza e di tributi degli enti locali.

La scelta delle materie assegnate alla competenza legislativa, concorrente od esclusiva, delle Regioni è vagamente riconducibile al criterio dell'area di diffusione dei benefici o della rilevanza territoriale dell'intervento pubblico. Nei casi ove l'area dei benefici fosse ritenuta corrispondere con il territorio nazionale, la materia è stata assegnata alla competenza statale. In tutti gli altri casi, alla competenza regionale. Laddove la materia comportasse importanti riferimenti a diritti civili e sociali o a grandi obiettivi di interesse nazionale, la materia è stata assegnata alla competenza concorrente; nel caso contrario alla competenza esclusiva. Ho usato l'avverbio "vagamente" perché, nell'elenco delle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, si ritrovano attività pubbliche che richiedono coordinamento operativo sovra-regionale molto stretto (esempio, le grandi reti di trasporto e navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) e attività pubbliche (quali la tutela della salute e l'istruzione) su cui i Principi fondamentali e la Parte I della Costituzione definiscono aree di diritti individuali.

Il costituente non si è però accontentato di ripartire i poteri legislativi tra Stato e Regioni. Ha affrontato anche il problema della attuazione delle leggi, ovvero la assegnazione delle funzioni amministrative. La Legge Fondamentale Tedesca ha stabilito un precedente in questo campo assegnando ai lander i compiti generali di amministrazione, delle leggi proprie e di quelle del governo federale. L'articolo 118 della nostra Costituzione ha assegnato i compiti di amministrazione in via prioritaria ai Comuni, con un richiamo al principio di sussidiarietà.

Potrebbe esserci molto da dire sulla nuova mappa dei poteri legislativi. Come ho già ricordato la scelta è stata fatta nel vuoto dell'analisi economica; le aree territoriali dei benefici sono state stimate da

---

<sup>1</sup> Questa proposizione potrebbe dover essere qualificata in senso restrittivo, dato che la competenza statale sulla fissazione dei livelli essenziali di assistenza riguarda non solo le materie che rientrano nella competenza legislativa concorrente, ma anche quelle che rientrano nella competenza legislativa esclusiva. È questo un altro dei problemi interpretativi posti dalla nuova Costituzione.

esperti di diritto amministrativo e di diritto costituzionale. Questa procedura è, paradossalmente, in linea con la tradizione italiana degli studi di politica economica e di scienza delle finanze. I compiti dello Stato e i loro contorni non sono mai appartenuti al campo dell'indagine scientifica. Boccardo, ricordo una sua famosa introduzione nella Collana degli economisti, qualificava l'argomento come appartenente non alla scienza ma all'arte della politica economica.

La potenziale piena separazione tra funzione legislativa e funzione amministrativa (una prospettiva che gli studiosi di economia pubblica non hanno mai trattato compiutamente) fa sorgere un interrogativo, preliminare alla costruzione di un nuovo sistema di finanziamento. Ecco quindi la *Domanda n. 2: Il potere di tassare deve essere attribuito alle Regioni che svolgeranno la funzione legislativa sulle materie attribuite alla loro competenza, oppure agli enti che svolgeranno le corrispondenti funzioni amministrative?*

Sulla risposta a questa domanda si determina il peso che le Regioni e gli enti locali potranno avere nel nuovo ordinamento. Se le funzioni amministrative saranno attribuite in prevalenza ai Comuni, ad essi sarà attribuita formalmente l'attività di spesa per l'acquisto dei mezzi di produzione necessari per l'organizzazione dei servizi pubblici. Nel mondo degli studiosi (economisti, giuristi e scienziati della politica) le opinioni se il potere di tassare (connesso al principio di legalità di cui all'articolo 23 della Costituzione) debba associarsi strettamente alla funzione legislativa (quindi collocato in testa alle Regioni) oppure allo svolgimento delle funzioni amministrative (quindi potenzialmente collocato in testa ai Comuni) sono diversificate. Coloro che guardano con simpatia alla storia municipale del nostro paese tenderebbero a privilegiare il ruolo degli enti locali, Comuni in particolare e a legare le regole finanziarie ad un rapporto diretto tra Stato o governo centrale ed enti locali.<sup>2</sup> Nell'opinione di chi scrive questa visione non è coerente con ordinate regole finanziarie: per ragioni a cui Pantaleoni ed Einaudi hanno dedicato pagine e capitoli delle proprie opere, le scelte sull'utilizzo delle risorse (che la nuova Costituzione attribuisce alla competenza legislativa delle Regioni) devono essere contestuali alle decisioni sul finanziamento. Inoltre, le regole di perequazione devono avere come riferimento aree sufficientemente vaste, essendo improprio ricercare il livellamento delle prestazioni o la perequazione delle capacità fiscali sulle piccole aree che caratterizzano gran parte dei territori comunali.

Un rapporto finanziario diretto tra Stato ed enti locali sarebbe anche di difficile attuazione pratica. Poiché l'assegnazione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale dovrà essere fatta anche con il concorso delle Regioni, è possibile che si realizzeranno soluzioni diverse nelle diverse Regioni. Come si può pensare che il legislatore nazionale possa accomodare il finanziamento diretto ai Comuni in presenza di modelli di struttura amministrativa anche molto diversi tra di loro ?

In conclusione, per ragioni ideali, accompagnate da qualche ragione pratica, la risposta alla domanda n. 2 è che il fulcro politico delle regole di finanziamento non può che essere costituito dalla Regione. Questa scelta non implica che agli enti locali cui verranno affidati i futuri compiti di amministrazione non debbano avere tributi propri con spazi di autonomia tributaria. Il contrario. Sembra

---

<sup>2</sup> In verità nel settore della sanità la gestione della spesa è garantita dalle unità sanitarie locali e non nei comuni. Anche nel settore dell'istruzione la spesa potrebbe essere gestita, nel futuro, dai distretti scolastici. L'alternativa potrebbe essere quindi tra finanziamento alle Regioni (titolari del potere legislativo) da un lato e finanziamento alle aziende o distretti di gestione dall'altro, piuttosto che non quella descritta nel testo che vede l'alternativa tra Regioni ed enti locali.

però ineludibile che le Regioni debbano avere, su questa materia, poteri da esercitare entro i limiti che saranno fissati dalle leggi di coordinamento del sistema tributario.

## **2. I principi di finanziamento dell'attività di Regioni ed enti locali.**

L'assegnazione dei compiti pubblici è un elemento costitutivo degli studi sul federalismo fiscale. Le proposizioni teoriche sulla teoria dell'interesse pubblico sviluppate nel corso del tempo dall'analisi economica hanno coinvolto anche, con diverso approfondimento, il tema della ripartizione dei compiti pubblici tra centro e periferia. Ho già ricordato *La Ricchezza delle Nazioni* di Adam Smith e i *Principi di economia* di J. S. Mill. Tuttavia, l'interesse principale degli studi che vanno comunemente sotto la denominazione di federalismo fiscale è costituito, più che dalla allocazione dei compiti pubblici, dalle regole di finanziamento.

Elemento essenziale di un sistema di federalismo fiscale sono l'autonomia tributaria e di bilancio e le regole di perequazione finanziarie con le quali si attuano i principi di solidarietà. E' utile ricordare che il federalismo fiscale introduce nell'analisi economica un aspetto nuovo del problema distributivo. Non si guarda più solo alla distribuzione del reddito per classi sociali o per classi di reddito. Nel primo vero saggio di federalismo fiscale (l'articolo di Pantaleoni del 1891) i territori regionali già allora divenivano (a maggior ragione, i governi regionali oggi diventano) soggetti autonomi titolari della lettura dell'interesse pubblico. Il problema distributivo interessa l'economia non solo perché la società si propone di correggere le differenze nelle posizioni personali di reddito, ma anche perché le autonome dotazioni finanziarie delle Regioni sono ritenute troppo diseguali. L'obiettivo diventa anche quello di correggere le differenze che si presentano nel gettito dei tributi assegnati alla competenza degli organi decentrati.

Le questioni che si presentano per la costruzione di un buon sistema di federalismo fiscale riguardano:

- il ruolo delle entrate proprie e dell'autonomia tributaria;
- le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali;
- le regole della perequazione.

E' utile una breve sintesi di come la nuova Costituzione tratta questi temi.

### *2.1 La nuova Costituzione amplia i confini dell'autonomia tributaria e assegna alle Regioni compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.*

In materia di autonomia tributaria, dove prima si diceva: “...alle Regioni sono attribuiti tributi propri” adesso si dice “Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie”. Il cambiamento dalla forma passiva alla forma attiva non è un aspetto formale ma è espressivo di una diversa condizione: in passato solamente lo Stato poteva attribuire alle Regioni i tributi propri, mentre ora si riconosce al sistema delle autonomie, Regioni ed enti locali, il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie. In materia di coordinamento del sistema tributario, si può ipotizzare che la legge che fissa i principi di coordinamento definisca le materie imponibili e i tributi assegnati alle Regioni ed anche gli spazi di autonomia che le Regioni avranno sulla

determinazione delle aliquote e delle basi imponibili dei tributi loro assegnati. La disponibilità di spazi di autonomia tributaria per le Regioni è elemento essenziale di un buon sistema di federalismo fiscale.

Il secondo comma dell'articolo 119 prevede che alle Regioni (Province e Comuni) siano assegnate quote del gettito dei tributi erariali che residueranno dopo la definizione dei tributi propri regionali. Quote del gettito dell'imposta sui redditi personali e delle società, dell'IVA e dell'accisa sugli oli minerali dovranno essere assegnate ai governi decentrati. E' importante richiamare come la nuova Costituzione non preveda la possibilità di finanziare l'attività generale degli enti decentrati con trasferimenti erariali che non siano le quote del fondo perequativo o i contributi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119. Il cambiamento importante rispetto al testo precedente è che, data l'aliquota di compartecipazione, i relativi proventi affluiscono direttamente ai bilanci delle regioni dove il gettito del tributo erariale è prodotto o si realizza.

Detto delle prime due fonti di entrata di Regioni ed enti locali, il nuovo ordinamento finanziario deve rispondere alla *Domanda n. 3: Quanti tributi propri e quante compartecipazioni ?*

Tributi propri e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali dovrebbero costituire gli elementi portanti del finanziamento delle Regioni e degli enti locali. Quanto e quali degli uni e quanto delle altre ? Viste le possibili dimensioni del trasferimento dei poteri legislativi alle Regioni, è evidente che segmenti importanti degli attuali grandi tributi erariali dovranno passare alle Regioni, sotto forma di tributo proprio regionale, vuoi di compartecipazione. Per esempio, una quota rilevante della base IRPEF dovrà passare alle Regioni sotto forma di tributo proprio (con autonomia di determinazione almeno delle aliquote).

Nella fase di prima attuazione del nuovo ordinamento si deve ipotizzare che l'aliquota dei tributi propri delle Regioni e l'aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali residui (non trasferiti alle Regioni) sia la stessa in tutte le Regioni. L'attribuzione di tributi propri alle Regioni comporterà l'assoggettamento di basi imponibili di tributi ora erariali alla sovranità delle Regioni. Per evitare che la riforma determini, per sé, un aumento della spesa pubblica e della pressione tributaria complessiva, la somma del gettito dei tributi propri e dei proventi delle compartecipazioni non dovrà superare, in nessuna regione, il livello della spesa storica che verrà trasferito alla competenza legislativa delle Regioni. Dato che i livelli di spesa storica per abitante sono diversi nelle diverse regioni e lo stesso dicasi per le basi imponibili dei tributi propri e dei tributi erariali compartecipati, il vincolo sopra ricordato comporterà che la devoluzione dei tributi erariali e le aliquote di compartecipazione prescelte pareggeranno i conti di una sola Regione (presumibilmente la Regione Lombardia) e lasceranno tutte le altre con carenza di finanziamento.

Quale mix di entrate proprie e compartecipazioni ? La nuova Costituzione sembra escludere solo le due corner solutions (alle Regioni solo tributi propri o solo compartecipazioni). Si possono quindi prefigurare diverse soluzioni dove le due diverse fonti di finanziamento hanno un diverso peso. Le mie preferenze vanno per una soluzione dove le entrate proprie abbiano un peso prevalente rispetto alle compartecipazioni; altre strutture sarebbero ugualmente accettabili. I diversi mix di entrate proprie e di compartecipazioni dovranno però rispondere allo stesso criterio sopra definito: pareggiare i conti della Regione più ricca e generare carenze quantitative per tutte le Regioni diverse dalla Lombardia. La copertura, parziale o totale, di tali carenze è affidata inizialmente alle quote del fondo perequativo.

## 2.2 “...la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo”.

Il gettito per abitante dei tributi propri e delle compartecipazioni sarà molto diverso nelle diverse regioni: in Lombardia, pari a circa tre volte quello della Calabria. Le compartecipazioni non modificano il risultato perché, come si è già richiamato, sono attribuite alle singole Regioni sulla base del gettito prodotto nella Regione dai tributi erariali compartecipati.

Un breve excursus sulle regole della perequazione nella vecchia e nella nuova Costituzione consente di rilevare che la vecchia Costituzione faceva espresso ed esclusivo riferimento ad indicatori di bisogno (di qui l'emergere di *need equalization formulas*); una parte dei tributi erariali veniva destinata ad alimentare un fondo sul bilancio dello Stato che veniva ripartito in modo da colmare la differenza, in ciascuna regione, tra le spese necessarie (il valore stimato corrispondente ai bisogni regionali) e il gettito dei tributi propri. La nuova Costituzione abbandona, nel testo dell'articolo 119, il riferimento diretto ai bisogni ed indica che il fondo perequativo deve essere distribuito tra le Regioni con minore capacità fiscale per abitante (*fiscal capacity equalization*). Non esclude, per altre vie, che la perequazione possa ancora riferirsi, almeno in parte, ad indicatori di “bisogno”. Non precisa se le differenze nella capacità fiscale debbano essere annullate o solo ridotte.<sup>3</sup>

Le regole della perequazione ci introducono espressamente alla formulazione di giudizi di valori. In verità c'è anche un po' di analisi economica, come Musgrave ci ha insegnato tanti anni fa (Musgrave, 1961). Se è vero che le regole devono soprattutto fornire le risorse alle Regioni più povere, esse devono anche proporre un corretto sistema di incentivi o almeno evitare di incentivare comportamenti inefficienti. Nella sostanza però l'effetto di reddito è l'elemento di primo piano e su di esso bisogna esprimere giudizi e precisare punti di vista. Ho già espresso il mio: c'è maggiore decentramento e questo richiede un **ragionevole grado di differenziazione** dell'offerta pubblica sul territorio nazionale. Non ci sarebbe stata ragione di decentrare se poi la struttura formale dell'offerta pubblica dovesse ispirarsi a criteri di uniformità di trattamento su tutto il territorio.

La conseguenza provvisoria di questo giudizio sarebbe che le regole di perequazione non devono eliminare ma solo ridurre le conseguenze delle differenze nelle capacità fiscali per abitante. Nel confronto tra Calabria e Lombardia, lo Stato deve trasferire alla Regione Calabria (e ai Comuni e alle Province calabresi) somme di denaro dirette a ridurre le conseguenze della diversità delle basi imponibili nelle due Regioni. La sostanza delle scelte politiche sul federalismo fiscale si centra attorno a cosa si possa intendere per “ragionevole grado differenziazione”. Una questione che può essere affrontata gradualmente. Iniziamo con la *Domanda n. 4: Le quote del fondo perequativo sono da assegnare a tutte meno una le Regioni o solo a quelle che hanno un reddito (una capacità fiscale) per abitante inferiore a un valore-soglia ?*

Ho già ricordato che, dati i tributi propri ad aliquota uniforme e le aliquote delle compartecipazioni che pareggiano i conti della Regione più ricca, tutte le altre 14 regioni avranno entrate complessive che non coprono l'importo delle spese trasferite. La questione è se tutte queste 14 regioni debbano accedere al riparto del fondo perequativo. Se si accetta il criterio interpretativo che il

---

<sup>3</sup> E' interessante rilevare che con l'art. 10 della legge n. 133 del 1999, veniva introdotta una riforma delle regole di finanziamento delle regioni nella quale le regole di perequazione anticipano le disposizioni della nuova Costituzione.



decentramento comporta qualche differenziazione, la risposta dovrebbe essere negativa. Non ci sono ragioni economiche o etiche che possano portarci a sostenere che Regioni ricche come il Veneto, l'Emilia o la Toscana debbano, nel nuovo assetto istituzionale, beneficiare della applicazione di regole di solidarietà. In altre parole, non tutte le Regioni dovrebbero accedere al riparto del fondo perequativo. Le quote di perequazione dovrebbero essere garantite solo a quelle Regioni nelle quali la capacità fiscale per abitante è inferiore a qualche livello-soglia, il cui valore è da definire con espressa scelta politica.

Le Regioni con reddito superiore ai valori medi o al valore soglia potranno reperire le risorse finanziarie per mantenere i livelli di spesa ereditati dalla gestione statale con aumenti delle aliquote dei tributi propri. Le Regioni con reddito inferiore accederanno al fondo perequativo. In queste due affermazioni c'è il secondo elemento essenziale di un sistema di federalismo fiscale.

### *2.3 Alcune proprietà di una formula di perequazione coerente con la nuova Costituzione.*

Una prima osservazione sulle regole della perequazione porta a rilevare come la nuova Costituzione abbia risolto il dilemma della scelta tra schemi di perequazione orizzontale e di perequazione verticale che avrebbe potuto sussistere nelle elaborazioni di politica economica prima della riforma Costituzionale. Già il vecchio testo dell'articolo 119 non sembrava consentire schemi di perequazione orizzontale che richiederebbero, peraltro, per una loro completa attuazione una vera Camera delle Regioni. Il nuovo testo afferma esplicitamente che "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo". L'esistenza stessa di un fondo perequativo è connaturale a uno schema di perequazione verticale. Non giova nemmeno richiamare le disposizioni del decreto legislativo n. 56/2000 che costruivano una finzione di schemi di perequazione orizzontale. La nuova Costituzione ha risolto la questione in modo molto chiaro.

Nella nuova Costituzione le indicazioni per le regole della perequazione si ritrovano in diversi punti:

A – nel terzo comma dell'articolo 119 che prevede "un fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità per abitante".

B – nel secondo comma dell'articolo 117 che assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di "perequazione delle risorse finanziarie" (lettera e) e la competenza esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lettera m).

C – nel quinto comma dell'articolo 119 che recita: "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 ... lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali a favore di determinati ...".

Occorre anche tenere presente che il potere legislativo delle Regioni non è lo stesso su tutte le materie. Su alcune materie, le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva, su altre hanno competenza legislativa concorrente. In entrambi i regimi di competenza legislativa ci sono interventi e obiettivi pubblici, per i quali lo Stato è impegnato a riservare risorse destinate a scopi o destinazioni speciali. Da questa constatazione origina la *Domanda n. 5: Le diverse competenze richiedono o sono compatibili con diverse regole finanziarie ?*

Nel testo della nuova Costituzione, all'articolo 119, non sono proposte regole specifiche dirette a differenziare le regole di finanziamento di Regioni ed enti locali, in relazione alla diversità delle competenze o anche in relazione alla diversità delle funzioni che sono attribuite alle Regioni da un lato e agli enti locali dall'altro. Dal punto di vista della teoria del federalismo fiscale si tratta certamente di una incongruenza. Diversità di poteri (competenza esclusiva o competenza concorrente), diversità di natura economica delle attività pubbliche (servizi per il cittadino o sostegno dell'economia), diversità di funzioni (esercizio di potere legislativo o di potere amministrativo) richiedono diverse regole di perequazione e anche diversi strumenti di finanziamento.

Per quanto riguarda la regola principale, basata sulla perequazione delle capacità fiscali, cercherò di argomentare che la misura della perequazione:

- dovrà essere parziale quando è riferita ai costi dello svolgimento di funzioni nelle materie attribuite alla competenza esclusiva delle Regioni;

- dovrà essere più pervasiva ed essere anche integrata con il riferimento ad indicatori di "bisogno" per le materie che rientrano nella competenza concorrente delle Regioni;

- dovrà basarsi quasi esclusivamente su indicatori di "bisogno" per alcune delle classi di intervento che, nelle diverse materie assegnate alla competenza regionale, sono indicate nel quinto comma dell'articolo 119.

Per quanto riguarda la tipologia degli strumenti da utilizzare nella gestione del fondo perequativo, osservo che il terzo comma del nuovo articolo 119 richiede che le quote del fondo perequativo siano assegnate agli enti sub-centrali senza vincoli di destinazione. Questa indicazione si applica necessariamente e per intero al finanziamento della competenza esclusiva; si dovrà applicare in modo prevalente, ma non esclusivo, al finanziamento della competenza concorrente. Per il finanziamento degli interventi indicati al quinto comma dell'articolo 119 si dovranno utilizzare anche i contributi speciali (con o senza vincolo di destinazione, con o senza obbligo di cofinanziamento) previsti dallo stesso comma.

Cerco ora di presentare brevemente le ragioni di queste proposte. Per le materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, le Regioni con reddito o capacità fiscale superiore al valore soglia dovrebbero essere totalmente escluse dalla partecipazione al fondo perequativo; su queste materie, anche la perequazione a favore delle Regioni più povere dovrebbe essere solo parziale (equalizzazione parziale). Dopo tutto, la scelta di assegnare una materia al regime di competenza esclusiva ha definito, mi si scusi l'audacia espressiva, un simulacro di sovranità nella gestione delle politiche di bilancio. Le regole di solidarietà dovrebbero applicarsi senza pervenire a un livellamento delle risorse per abitante. Se c'è esclusività dei poteri e delle responsabilità, la perequazione, cioè l'espressione finanziaria delle regole di solidarietà, potrebbe anche, in via di principio, non essere considerata come un elemento costitutivo del patto sociale.

Diverso è il caso del finanziamento delle materie affidate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni. La nuova Costituzione fissa vincoli e fornisce proposizioni che devono o possono utilmente essere utilizzati per disegnare il finanziamento delle attività rientranti nelle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni. Il primo è costituito dalla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 che riserva allo Stato la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni dirette ai diritti civili e sociali dell'individuo; il secondo è costituito dal già citato quinto comma dell'articolo

119 laddove indica che lo stato destina risorse aggiuntive per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona. La nozione di aggiuntività non può essere letta<sup>4</sup> per indicare che la nuova Costituzione richieda che – nella costruzione del nuovo ordinamento del settore pubblico – si determinino aumenti della spesa pubblica da riservare alle Regioni o agli enti locali finanziati vuoi con l'aumento del gettito tributario, con l'aumento del deficit o con la riduzione di altre categorie di spesa. Essa implica solo che il fondo perequativo da ripartire alle singole Regioni in base ai criteri indicati dal terzo comma dell'articolo 119 (perequazione delle capacità fiscali) non può esaurire le risorse messe a disposizione per la perequazione. La sola perequazione delle capacità fiscali non consentirebbe di soddisfare adeguatamente i vincoli che la Costituzione, in modo implicito, fissa per il finanziamento delle attività che rientrano nelle materie a competenza concorrente.

In sintesi, si può dire che il finanziamento delle attività derivanti dalle materie affidate alla competenza concorrente delle Regioni dovrebbe collocarsi su un modello di distribuzione delle risorse tra le Regioni più egualitario di quello che è necessario (e utile) per il finanziamento delle attività regionali che derivano dall'esercizio della competenza esclusiva. Il criterio della perequazione delle capacità fiscali non è, in altre parole, sufficiente per costruire un ordinato sistema di finanziamento delle materie attribuite al regime della competenza concorrente; deve essere integrato con il riferimento ad indicatori dei "bisogni" a livello regionale. Il quinto comma dell'articolo 119 e la lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 forniscono gli elementi necessari per costruire una formula di perequazione più corretta di quanto non si potrebbe fare utilizzando solo il terzo comma dell'articolo 119.

Il quinto comma dell'articolo 119 consente anche di affrontare un'altra questione. Lo Stato attualmente destina proprie risorse per realizzare obiettivi simili o analoghi a quelli indicati nel quinto comma dell'articolo 119. Gli interventi attuati spaziano su diverse materie. Si pensi per esempio a tutti gli interventi per programmi di spese sulle infrastrutture o per il sostegno alla piccola e media impresa nel Mezzogiorno. Tali materie sono oggi assegnate alla competenza legislativa delle Regioni, sia essa concorrente o esclusiva. In quanto mirate ad obiettivi specifici, i criteri di assegnazione discendono da valutazioni dei bisogni espressi dalle diverse aree territoriali, dalle diverse Regioni. E' difficile pensare che le risorse che dovranno essere trasferite alle Regioni, su tali interventi, in relazione alle materie loro attribuite dall'articolo 117 possano essere assegnate alle singole Regioni sulla base del criterio della perequazione finanziaria della capacità fiscale. Tale criterio può portare, al massimo, al livellamento delle risorse per abitante e non si presta al computo delle quote da assegnare alle singole Regioni per le quattro finalità menzionate nel quinto comma dell'articolo 119. Il criterio della perequazione delle capacità fiscali non può quindi essere l'unico criterio di perequazione. Lo stesso quinto comma richiama una quarta fonte di entrata degli enti decentrati che si aggiunge, in via strutturale, a entrate proprie, partecipazioni e quote del fondo perequativo. Si tratta dei contributi di scopo (con o senza vincolo di destinazione, con o senza obbligo di cofinanziamento), una fonte di finanziamento comunemente individuata nelle applicazioni della teoria del federalismo fiscale, da assegnare sulla base di formule o di valutazioni basate sulla nozione di "bisogno".

---

<sup>4</sup> Devo questa osservazione al professor Pizzetti

#### *2.4 Le varie fonti di entrata “consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*

Vengo ora ad uno dei punti più controversi dell'intero articolo 119. Dopo tutta la sottile discussione diretta a giustificare un approccio aperto e un po' sofisticato sulle regole della perequazione, il quarto comma sembra passare un colpo di spugna su tutto. Per le spese connesse alle materie assegnate alla competenza legislativa delle Regioni lo Stato dovrebbe finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Siamo tornati al piè di lista generalizzato? Coloro che preferiscono sminuire i caratteri innovativi della nuova Costituzione sul piano finanziario fanno spesso riferimento al quarto comma dell'articolo 119. Se lo si legge nel senso di richiedere che, a regime e superata la fase transitoria, ogni Regione, Comune o Provincia cui vengano assegnati compiti, funzioni o competenze debba spendere esattamente quanto spendeva lo Stato nel territorio di ogni singolo ente, è evidente che l'apparato finanziario della nuova Costituzione e tutte le interpretazioni che si possono costruire su di esso, perdono ogni fondamento. Se si vuole invece pensare che la nuova Costituzione rappresenti o debba determinare un qualche cambiamento, allora lo stesso quarto comma può essere letto come una regola pratica che impedisca al legislatore nazionale, nel momento in cui dà il via al trasferimento di compiti, di trattenere a favore del proprio bilancio una parte del finanziamento delle spese trasferite.

Questo, del quarto comma, è un caso evidente del carattere un po' equivoco dei testi costituzionali e della possibilità che l'interprete, concentrandosi su una parte del testo, trovi in esso elementi non banali e argomentazioni non palesemente infondate per negare l'esistenza stessa del cambiamento.

### **3. Altre questioni** (incompleto, da sviluppare e scrivere dopo l'Assemblea)

Il testo del nuovo articolo 119 pone altre questioni che ho trattato altrove (Giarda 2001) e che sono in parte riprese, sotto forma di testo legislativo, nell'allegato. Non sono in grado di trattarle compiutamente in questa sede. Voglio menzionare però:

(a) l'incerta divisione dei poteri tra Stato e Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica;

(b) una nuova struttura dei rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali, legata al ruolo delle Regioni in materia di tributi locali e di coordinamento della finanza pubblica;

(c) la modifica radicale delle regole di perequazione per gli enti locali che dovranno muoversi verso la perequazione delle capacità fiscali, abbandonando o allontanandosi dalle regole attuali basate su spesa storica standardizzata;

(d) la connessione tra ricorso all'indebitamento e spese d'investimento;

(e) il finanziamento delle funzioni amministrative quando queste saranno svolte da enti diversi da quelli cui sono attribuiti i poteri legislativi.

#### 4. Qualche conclusione

Non credo sia necessario ripercorrere, per una sintesi, i temi trattati. Desidero anzitutto ricordare la straordinaria ricchezza di spunti che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione propone all'analisi economica. Può essere scritto male ed anche un po' confuso nei concetti, ma certamente non si tratta di un testo banale. Alcuni lo guardano come un attacco all'unità nazionale. Altri come una panacea. Relativamente alla parte finanziaria, alcuni la considerano aria fritta. Su di essa incombe una ipotesi di ulteriore cambiamento diretta ad introdurre un oggetto che, definito in lingua straniera come devolution, ha un che di misterioso e di diverso.

Il nuovo testo del Titolo V soffre naturalmente del suo vizio di origine (o del punto di vista che lo ha ispirato) legato alla priorità che è stata data alle questioni di assegnazione dei compiti rispetto alle questioni di finanziamento. I due corni del dilemma dell'economia pubblica (le tasse e le spese) avrebbero dovuto o potuto essere trattate congiuntamente per capire se e quanto decentramento dei compiti fosse compatibile con quanto e quale decentramento dei poteri di finanziamento. *Joint determination* sarebbe stato l'approccio corretto. Si è preferito invece partire dalla elencazione dei compiti attribuiti a Regioni ed enti locali, lasciando indeterminata la struttura concreta del finanziamento. Questa deve essere definita, nei suoi aspetti pratici, quasi per intero su un territorio segnato da incerti confini costituzionali.

Il ventaglio delle possibili soluzioni è molto ampio. Nel testo e nell'allegato ho iniziato la ricerca di una soluzione che non si basasse su soluzioni estreme,

- ripercorrendo in parte l'esperienza compiuta nel disegno della riforma della finanza regionale del 1999-2000,
- trattando il testo degli articoli 117, 118 e 199 come un insieme unitario di proposizioni,
- ricercando mediazioni laddove il testo lo consentiva e,
- introducendo nell'analisi personali giudizi di valore dove questi erano necessari per dare un senso all'intero progetto di riforma proposto dal nuovo testo e per costruire, da un personale punto di vista, un ordinato sistema di federalismo fiscale.

Con l'augurio che la professione degli economisti voglia occuparsi della sua attuazione anche accantonando l'approccio più strettamente interpretativo.