

FRANCO BASSANINI

PRINCIPI E VINCOLI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI FINANZA
REGIONALE E LOCALE NEL NUOVO ARTICOLO 119 DELLA
COSTITUZIONE ¹

SOMMARIO: 1. La riforma incompiuta: federalismo istituzionale e federalismo fiscale - 2. I principi del federalismo fiscale nel nuovo articolo 119 della Costituzione - 3. Autonomia e solidarietà nel finanziamento degli Enti territoriali - 4. La ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria - 5. Le funzioni pubbliche da finanziare: le funzioni amministrative degli enti territoriali - 6. La ripartizione dei poteri legislativi e il conferimento delle funzioni amministrative - 7. Le funzioni da finanziare nella prima applicazione delle disposizioni dell'articolo 119 - 8. I vincoli europei e il federalismo fiscale - 9. Il patto di stabilità interno e il riferimento alla spesa storica degli enti territoriali - 10. L'adeguamento nel tempo del sistema di finanziamento degli Enti territoriali.

1. *La riforma incompiuta: federalismo istituzionale e federalismo fiscale*

Nella legislazione e nella cultura politica italiana, non è mai mancata la consapevolezza della necessità di accompagnare l'evoluzione della forma dello Stato e dell'architettura del sistema amministrativo verso il modello federale con una parallela e coerente riforma della finanza regionale e locale, ispirata ai principi del c.d. federalismo fiscale: responsabilità finanziaria degli enti territoriali, autonomia nella provvista delle risorse, sufficienza delle risorse rispetto ai compiti attribuiti, autonomia e responsabilità di spesa, perequazione e solidarietà (questi ultimi principi, in verità ritrovabili in misura variabile in ogni

¹ E' una rielaborazione, con qualche correzione e aggiornamento, del saggio pubblicato in *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, a cura di Alberto Zanardi, Bologna, Il Mulino, 2006.

esperienza federale, sono tra i connotati più rilevanti della variante adottata in Italia, in quanto ispirata ai modelli del c.d. federalismo cooperativo).

Così, in un decennio di riforme (1990-2001), le Regioni e gli Enti locali italiani sono stati protagonisti o oggetto di innovazioni incisive, che ne hanno trasformato non solo l'organizzazione (*in primis* con l'elezione diretta dei Presidenti e dei Sindaci), le competenze e le responsabilità amministrative e di governo (con la legge 59 e i suoi decreti legislativi di attuazione), e infine la cornice costituzionale e i poteri legislativi (con la riforma del Titolo V), ma che hanno riscritto anche i principi del sistema finanziario regionale e locale: l'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo è stata accompagnata dall'approvazione del decreto legislativo 56 del 2000; e, nell'ambito del nuovo Titolo V, l'art. 119 della Costituzione ha ridefinito i principi costituzionali del sistema tributario e finanziario in coerenza con il modello del federalismo fiscale. Ma il decreto 56 ha avuto applicazione parziale; e l'art. 119 è rimasto finora sulla carta.

Beninteso, rispetto alle esperienze della cosiddetta «prima» e «seconda» regionalizzazione (ed in particolare rispetto all'applicazione del decreto legislativo 616 del 1977), la situazione è certamente cambiata. Il conferimento di competenze amministrative previsto dalla legge 59 è stato accompagnato da una analitica stima dei costi delle nuove funzioni attribuite (costruita d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, intesa ratificata unanimemente dalla Conferenza unificata); e dalla attribuzione a Regioni ed Enti locali delle corrispondenti risorse umane e finanziarie, scomputate dagli organici e dai bilanci delle amministrazioni statali, mediante un centinaio di decreti del presidente del Consiglio dei ministri (adottati anch'essi d'intesa con la Conferenza unificata). Più in generale, l'attribuzione agli Enti territoriali di entrate sostanzialmente «proprie» (ancorché istituite da leggi statali – Irap, Ici, tasse automobilistiche – e dunque non classificabili come tributi *propri* in base alla restrittiva interpretazione della Corte costituzionale, sentenze 296, 297 e 311 del 2003 e 335 e 455 del 2005) nonché di compartecipazioni al gettito di grandi tributi erariali (compartecipazione all'Iva, addizionale Irpef, compartecipazione all'accisa sulle benzine) ha ridotto drasticamente l'incidenza dei trasferimenti dal bilancio dello Stato alle Regioni e agli Enti locali da oltre il 90% a meno del 50% del complessivo ammontare delle risorse del sistema delle Autonomie regionali e locali. Nel contempo, l'eliminazione del vincolo di destinazione per la gran parte delle risorse assegnate ha consentito di collegare, in qualche misura, l'autonomia delle entrate alla responsabilità della spesa.

Ma la XIV legislatura volge al termine senza che la legge recante i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e le altre leggi

statali previste dagli articoli 117 e 119 siano state emanate. In mancanza, la Corte costituzionale ha ritenuto transitoriamente non (ancora) applicabili buona parte delle disposizioni contenute nel nuovo articolo 119 della Costituzione e ha di fatto congelato l'autonomia regionale e locale in materia (sentenze 296, 297 e 311 del 2003 e 41 del 2004), pur ritenendo fin da ora applicabili alcuni principi come il divieto di vincoli di destinazione (da ultimo sent. 417 del 2005). Le leggi statali emanate nella legislatura, a partire dalle leggi finanziarie, hanno per lo più ignorato i principi costituzionali, ispirandosi anzi sovente a modelli centralistici, scaricando sulle Regioni e sugli Enti Locali gli squilibri della finanza pubblica, e obbligando le istituzioni territoriali a scegliere tra una drastica riduzione dei servizi ai cittadini e un consistente incremento della pressione fiscale e tariffaria.

La questione non è soltanto quantitativa, non concerne soltanto il mancato adeguamento dell'ammontare delle risorse finanziarie ai nuovi compiti e alle nuove responsabilità delle istituzioni territoriali. Altrettanto e forse più rilevante è la paralisi delle importanti innovazioni qualitative disegnate dalla riforma.

Nessuno dei principi del federalismo fiscale (responsabilità finanziaria degli enti territoriali, sufficienza e autonomia nel reperimento delle risorse, perequazione e solidarietà) ha infatti trovato finora neppure un principio di attuazione. Lo stesso decreto legislativo 56 del 2000, alla prova della sua applicazione, non ha rappresentato, come era nelle intenzioni, una significativa anticipazione dell'attuazione dei principi del federalismo fiscale enunciati dal nuovo art. 119: non ha risolto il problema della sistematica sottostima dei fabbisogni sanitari e dunque del deresponsabilizzante ricorso a ripiani *ex post* dei debiti pregressi, e più in generale, non ha garantito certezza, tempestività e sufficienza di risorse per il finanziamento delle funzioni attribuite, condizioni necessarie dell'autonomia regionale e locale. In più, esso, cumulando e ibridando fra loro «i due modelli estremi della perequazione verticale e della perequazione orizzontale, ovvero i rischi, nel primo caso, di ingerenze dello Stato nei confronti della finanza regionale e locale, e, nel secondo, di conflitti distributivi fra enti ricchi ed enti poveri», e imperniando la finanza regionale su tributi distribuiti in modo fortemente disomogeneo sul territorio nazionale ha – come ha notato l'Alta commissione per il federalismo fiscale – indotto «ulteriori forti disuguaglianze territoriali, attenuando sensibilmente il carattere solidale del nostro federalismo fiscale, senza d'altra parte essere in grado di stimolare maggior efficienza nella gestione del denaro pubblico».

2. *I principi del federalismo fiscale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*

Dai principi delineati nel nuovo articolo 119 non è tuttavia possibile prescindere. Nessuna delle sue disposizioni è stata infatti oggetto della vasta riforma della II parte della Costituzione approvata dal Senato il 16 novembre 2005 (e che sarà sottoposta a referendum oppositivo-confermativo durante il 2006). L'articolo finale di questa legge di revisione costituzionale, prevede anzi che ad esse si dia comunque attuazione entro tre anni dalla data della sua entrata in vigore. Dunque, quelle disposizioni sono state, per così dire, espressamente confermate anche dalla nuova maggioranza che non aveva concorso alla approvazione del nuovo Titolo V. Prima o poi - e comunque nel termine fissato dall'art. 59 della legge di riforma della II parte della Costituzione se essa sarà confermata dal referendum - la legislazione sul coordinamento della finanza pubblica e sul sistema tributario dovrà dare ad esse applicazione.

Ma, anche se il referendum costituzionale dovesse avere esito negativo, la questione dell'attuazione dell'art. 119 non potrà essere elusa. E' lecito supporre che la stessa Corte costituzionale, seguendo un metodo già più volte collaudato in passato, una volta concesso al legislatore un ragionevole periodo di riflessione per l'adeguamento della legislazione ai nuovi principi costituzionali, finirà poi per imporre al legislatore di provvedere, cominciando a dichiarare (come in parte ha già fatto) l'incostituzionalità di nuove leggi incompatibili con le norme costituzionali e ponendo poi un termine all'inerzia del legislatore, oltre il quale anche le leggi previgenti potrebbero, alla fine, subire la stessa sorte. Essa infatti, pur rinviando per ora l'effettiva attuazione dell'autonomia fiscale regionale e locale alla emanazione della legge di coordinamento della finanza pubblica, ha peraltro più volte ribadito (cfr. per esempio la sentenza 370 del 2003) l'urgenza di attuare il nuovo articolo 119 della Costituzione, in modo da fornire un adeguato supporto finanziario al nuovo assetto delle competenze definito dalla Costituzione riformata. E ha, come si vedrà, fermamente fatto valere il divieto di vincoli di destinazione, al di fuori delle limitate eccezioni ammesse dal disposto costituzionale.

Il dibattito di questi anni ha consentito del resto di riconoscere al nuovo testo dell'articolo 119 una portata innovativa più rilevante di quanto molti all'inizio ritenevano. E ciò perché i principi fondamentali del federalismo fiscale - autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà - non vengono da esso genericamente affermati, rinviandone l'attuazione a scelte largamente discrezionali del legislatore, ma sono invece declinati in disposizioni cogenti,

anche a rischio di qualche eccesso di rigidità (legittimato da validi motivi di «politica costituzionale», come si vedrà, ma ciononostante suscettibile di creare qualche difficoltà al legislatore nell'indispensabile opera di attuazione affidata alla legge di coordinamento della finanza pubblica). Tali disposizioni impongono quanto meno, in estrema sintesi:

1) di garantire a tutti gli Enti territoriali, indipendentemente dalla capacità fiscale dei loro abitanti e territori, una provvista di risorse sufficiente al finanziamento «integrale» delle funzioni loro attribuite;

2) di garantire agli Enti dotati di maggiore capacità fiscale una provvista interamente autonoma e non derivata (e dunque formata per il 100% dai proventi dei tributi propri o delle partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio);

3) di garantire a tutte le istituzioni territoriali autonomia di spesa, escludendo vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie (non solo quelle provenienti da tributi propri e partecipazioni, ma anche quelle provenienti da trasferimenti dal fondo perequativo), cioè su tutte le risorse necessarie al finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai sensi del quarto comma dell'art. 119, nonché sulle risorse comunque attribuite a Regioni ed Enti locali per interventi in materie diverse da quelle riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (Corte costituzionale, sent. 370 del 2003, 16 e 320 del 2004, 51, 77, 160 e 417 del 2005);

4) di consentire agli enti territoriali il ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, vietandolo per la copertura di spese correnti e comunque escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti;

5) di provvedere al perseguimento di obiettivi straordinari di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al finanziamento di interventi straordinari degli Enti territoriali correlati alle finalità indicate nel quinto comma dell'art. 119, mediante risorse statali aggiuntive e mediante interventi speciali a carico del bilancio dello Stato, destinati a determinati Enti territoriali (e non alla loro generalità). Resta viceversa affidata al fondo perequativo la garanzia delle pari opportunità fra i territori nel finanziamento degli interventi ordinari e della gestione corrente dei servizi ai cittadini, anche in ordine alla copertura dei maggiori oneri derivanti dalla decisione – riservata al legislatore nazionale – di elevare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. *m*, della Costituzione). Va da sé che il finanziamento di interventi straordinari, anche quando appaia necessario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni attraverso, per esempio, il finanziamento di investimenti in impianti e

infrastrutture nelle aree sottodotate, può essere assistito dai necessari vincoli di destinazione (ma pur sempre, secondo la rigorosa interpretazione della Corte costituzionale, limitando la competenza del legislatore statale ad imporli ai soli interventi nelle materie riservate alla legislazione statale ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. Si vedano in questo senso le sentenze 51 e 77 del 2005).

Il secondo, il terzo e il quarto principio valorizzano l'autonomia, l'autogoverno, la responsabilità, la trasparenza delle scelte, e la competizione tra Enti territoriali che sono proprie di qualunque sistema federale. Il primo e il quarto assicurano la coesione sociale, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e nell'accesso ai servizi essenziali, il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali, in coerenza con il modello di federalismo cooperativo e solidale che ispira la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

E' qui appena il caso di ricordare che la scelta della variante cooperativa e solidale del federalismo emerge non solo dall'art. 119 della Costituzione, ma anche da altre rilevanti disposizioni costituzionali (come le lettere *e* ed *m* del secondo comma dell'articolo 117 e il secondo comma dell'articolo 120): essa appare coerente con i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale (articoli 2 e 3 della Carta del 1947); adeguata ad un Paese ancora solcato da profonde differenziazioni nei livelli di reddito e nelle dotazioni di infrastrutture e servizi; e risponde alla convinzione che tanto più la competizione è accettabile e sostenibile e tanto più produce il risultato di stimolare comportamenti innovativi e virtuosi, quanto più essa si svolge ad armi pari, garantendo ai competitori pari opportunità e uguali punti di partenza.

3. Autonomia e solidarietà nel finanziamento degli Enti territoriali

L'impianto dell'art. 119 si fonda dunque su un preciso collegamento tra gli strumenti di finanziamento previsti nei diversi commi e le finalità perseguite. Le sue disposizioni, da un lato, tipizzano le componenti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali; dall'altro stabiliscono le finalità per le quali i singoli strumenti, o tipi di strumenti, sono stati previsti. Sotto il primo profilo, la nuova versione dell'art 119 della Costituzione riconosce a ciascuna Regione ed a ciascun Ente locale «risorse autonome», costituite da tributi ed entrate proprie e da partecipazioni a tributi erariali. Queste risorse, singolarmente considerate, garantiscono agli Enti autonomia di spesa e, ancor prima, una posizione di indipendenza finanziaria dalle decisioni dei livelli di governo sovraordinati.

Inoltre, se considerate nel loro complesso, esse assicurano altresì autonomia di entrata, poiché, mediante la possibilità di manovrare i tributi e le entrate proprie, gli Enti sono posti in grado di espandere o contrarre le entrate complessive di cui dispongono in funzione delle politiche che vogliono perseguire.

Nella costruzione costituzionale al principio di autonomia si affianca quello della coesione. Esso si sostanzia nella previsione di un meccanismo di perequazione rivolto ad assicurare a ciascun ente territoriale un ammontare di risorse diretto a compensare la minore capacità fiscale del territorio; rivolto, in sostanza, ad assicurare, almeno in fase di partenza, pari opportunità finanziarie tra le amministrazioni territoriali.

Strumenti aggiuntivi di finanziamento sono infine previsti – al quinto comma dell'articolo 119 – per la progressiva riduzione degli squilibri di natura strutturale tra i territori. Il presupposto, del tutto razionale, è che, da un lato, la competizione fra territori che caratterizza il modello federale presuppone uguaglianza di opportunità e di punti di partenza (se così non fosse, non sarebbe una *fair competition*: tra una Ferrari e una bicicletta, la competizione non comincia nemmeno!); dall'altro, che la forma di Stato federale non implica la rinuncia a attuare il principio costituzionale di uguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali, compresi quei diritti civili e sociali il cui godimento è assicurato da prestazioni e servizi delle amministrazioni pubbliche.

La disposizione costituzionale prescrive dunque, innanzitutto, che il sistema finanziario assicuri il finanziamento *integrale* delle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, inteso, ovviamente, tanto come finanziamento delle spese di funzionamento quanto come finanziamento delle spese relative all'esercizio delle funzioni attribuite e dunque alla gestione dei servizi e alla erogazione delle prestazioni di competenza degli Enti territoriali.

Nel disegno costituzionale, tale copertura assoluta delle funzioni pubbliche attribuite, sotto il profilo delle necessarie risorse finanziarie, costituisce, dunque, il vincolo e al contempo il criterio ordinatore per la disciplina delle risorse «ordinarie». E, attraverso il meccanismo di perequazione, la «clausola di autosufficienza» è resa operativa anche nei confronti degli Enti le cui collettività presentano una minore capacità fiscale. La disposizione – come ha sottolineato l'Alta commissione per il federalismo fiscale – appare diretta a «garantire l'invarianza delle risorse rispetto alla situazione precedente all'attivazione delle nuove funzioni..... Da una lettura combinata con il successivo comma quinto, sembra, tuttavia, ricavabile l'ulteriore significato che l'esercizio normale delle funzioni è destinato ad essere finanziato con i tributi propri, le partecipazioni 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».

Che il principio di autosufficienza debba riferirsi al solo esercizio *normale* della funzioni attribuite non è per vero espressamente stabilito dal quarto comma dell'articolo 119. L'Alta commissione lo ricava *ex adverso* dal successivo quinto comma, che tra le finalità che legittimano l'allocazione di risorse aggiuntive o la attivazione di interventi speciali a favore di determinate istituzioni territoriali indica la necessità di «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni». Non è difficile tuttavia comprendere che quest'ultima disposizione, *stricto jure*, non appare idonea a fondare una interpretazione restrittiva delle «funzioni pubbliche attribuite» agli Enti territoriali alle quali si applica il principio della autosufficienza delle risorse: essa costituisce un presupposto facoltizzante per gli interventi speciali previsti dal quinto comma, non un limite per la quantificazione delle risorse da garantire in misura sufficiente ad assicurare il finanziamento *integrale* delle funzioni attribuite secondo il principio affermato dal quarto comma dell'art. 119.

Ove non ricorra la condizione della minore capacità fiscale, il finanziamento integrale delle funzioni attribuite deve essere assicurato dal gettito di tributi propri e *pro quota* di tributi erariali, riscossi sul territorio. E dunque il legislatore dovrà attribuire alla finanza regionale e locale tributi propri e quote di partecipazione al gettito di tributi erariali sufficienti a soddisfare questa prescrizione costituzionale almeno per i territori dotati di maggiore capacità fiscale, compensando gli altri, al fine del raggiungimento del risultato del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con le rispettive quote del fondo perequativo.

Il sistema presenta, come già si è accennato, un notevole grado di rigidità, soprattutto per l'estensione delle disposizioni predette ai Comuni e alle Province. *De jure condendo*, è sembrato a molti opportuna una attenuazione di tale rigidità, in particolare nel senso di attribuire alle Regioni il compito di ripartire le risorse del fondo perequativo assegnate agli Enti locali di ciascuna Regione, sulla base di criteri meno rigidi di quelli derivanti dalla necessità di assicurare la puntuale esecuzione della disposizione del quarto comma dell'art. 119. E' tuttavia evidente che la scelta del legislatore costituzionale per una soluzione assai rigida deve ritenersi connessa all'esigenza di garantire in modo certo l'autonomia e la responsabilità delle istituzioni locali. Essa consente, da una parte, di predisporre un argine solido a tentazioni di neo-centralismo regionale, dall'altra di evitare che una definizione flessibile dei meccanismi di quantificazione delle risorse

spettanti a Comuni e Province apra la strada a forme di irresponsabilità finanziaria e legittimi la richiesta alle Regioni di coprire *ex post* a piè di lista i debiti prodotti da gestioni poco virtuose della spesa degli Enti locali. Che poi questa disposizione concorra a definire in senso accentuatamente municipalistico il modello di federalismo (fiscale e, più in generale, istituzionale) adottato dal legislatore costituzionale italiano, è probabilmente vero. Si tratta tuttavia di una scelta non solo di per sé del tutto legittima, ma che appare altresì coerente con la cultura istituzionale e con la storia amministrativa del nostro Paese.

Accanto alle risorse ordinarie vi sono quelle che potrebbero qualificarsi quali «straordinarie» e che trovano la propria disciplina all'art. 119, comma 5. Si tratta di risorse (comunque diverse e ulteriori rispetto alle entrate ordinarie) che possono essere distribuite dallo Stato sotto forma di meri stanziamenti addizionali rispetto a programmi regionali e locali (le «risorse aggiuntive») ovvero di veri e propri programmi di intervento («iniziative speciali»), a favore di *determinati* Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. L'aggiuntività e la specialità, ovviamente, concernono le risorse, non i programmi e gli interventi, e dunque non escludono ipotesi di cofinanziamento, tipici delle esperienze federali straniere.

Il riconoscimento di tale potestà redistributiva – che si configura come «valvola di sfogo» del sistema e, cioè, come meccanismo diretto a compensare ulteriormente le necessità finanziarie delle amministrazioni territoriali, o a facilitare programmi di intervento di rilievo nazionale, nel momento in cui il legislatore nazionale ne ravvisi la necessità – è correlato al perseguimento di quattro specifiche finalità: «promuovere lo sviluppo economico», promuovere «la coesione e la solidarietà sociale», «rimuovere gli squilibri economici e sociali», «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». Finalità che fanno emergere, se collegate ai meccanismi perequativi sopra ricordati, il carattere intrinsecamente «compensativo» che caratterizza le norme contenute all'art. 119 e che configura un utilizzo della finanza pubblica in qualche misura strumentale al perseguimento di tre scopi ben individuabili: garantire a tutti i cittadini, pur nel quadro di un sistema di competizione virtuosa tra i territori caratteristico dei sistemi federali, servizi pubblici di livelli qualitativi e quantitativi omogenei e comunque di buona qualità nelle diverse aree del Paese (così da assicurare condizioni idonee a garantire a tutti, per quanto possibile, il godimento dei diritti costituzionali); promuovere un assetto economico e sociale caratterizzato da maggiore eguaglianza e dal riconoscimento di pari opportunità; assicurare alle istituzioni nazionali (federali), pur nel rispetto della autonomia delle istituzioni territoriali, adeguati strumenti di promozione e di indirizzo dello sviluppo e della crescita.

A tali finalità se ne aggiunge una quarta, di carattere per così dire aperto, che è quella di «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni» attribuite alla competenza degli Enti territoriali. Si legittima così l'uso dello strumento finanziario da parte dell'amministrazione centrale al fine di ovviare a situazioni di necessità che possono crearsi in determinati Enti territoriali a causa di costi esterni o per il perseguimento di specifiche missioni pubbliche non rientranti tra quelle normalmente affidate alla responsabilità delle istituzioni territoriali.

Se, come si è visto, non è difficile immaginare le ragioni di politica istituzionale e di politica fiscale e finanziaria che hanno suggerito al legislatore costituzionale di adottare una soluzione assai rigida per quanto concerne i meccanismi di finanziamento delle funzioni normali, meno facile è comprendere invece perché il quinto comma dell'art. 119 attribuisca solo allo Stato la facoltà di destinare risorse aggiuntive o di effettuare interventi speciali a favore di singole istituzioni territoriali. *De jure condendo*, sembrerebbe più logico, anche sotto il profilo della coerenza del sistema costituzionale, attribuire tale facoltà allo Stato e alle Regioni, ognuno nell'ambito delle funzioni e missioni rispettivamente ad essi affidate dall'ordinamento costituzionale.

In tal senso si è già più volte pronunciata la Corte costituzionale che in qualche sentenza è sembrata addirittura orientata a far prevalere considerazioni sistematiche sulla formulazione letterale del quinto comma, legittimandone una sorta di interpretazione correttiva o adeguatrice. Così per esempio nella sentenze 16 e 49 del 2004. In quest'ultima, la Corte osserva che «gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni), con la conseguenza che quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste – per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni – siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio»; aggiungendo che «il ricorso a finanziamenti da parte dello Stato, senza il rispetto di questi limiti e criteri, rischia di diventare uno strumento di ingerenza nell'esercizio delle funzioni degli Enti locali e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza».

Analogamente la Corte ha proceduto nel valutare l'ammissibilità di disposizioni istitutive di fondi statali vincolati nelle materie di competenza regionale o locale. Di frequente ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale ma ha ammesso la possibilità di una diversa valutazione laddove l'inevitabile interferenza con le competenze regionali e locali sia adeguatamente compensata dal riconoscimento di un ruolo programmatico e gestorio in favore delle Autonomie (sentenze 308, 423, 424 del 2004, 51 e 107 del 2005).

4. La ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria

Quanto alla ripartizione delle competenze legislative in materia fiscale, essa trova fondamento nelle disposizioni del nuovo articolo 117, che attribuiscono al legislatore statale competenza esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato» e di «perequazione delle risorse finanziarie»; e attribuiscono alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Il sistema delle competenze legislative in materia è completato: dalla riserva allo Stato dell'istituzione e disciplina del fondo perequativo e della determinazione dei principi generali in materia di patrimonio delle istituzioni territoriali (articolo 119, terzo e ultimo comma); dalla attribuzione alla legge regionale della potestà di stabilire «tributi ed entrate proprie», secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; e dalla generale attribuzione al legislatore regionale della competenza legislativa nelle materie non riservate alla competenza statale, in forza del quarto comma dell'articolo 117.

Da quest'ultima disposizione dovrebbe conseguire la competenza delle Regioni a disciplinare i tributi non istituiti dalla legge statale ai sensi della lettera *e* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ivi compresa la potestà di introdurre autonomamente nuovi tributi, entro i limiti che saranno determinati dalle leggi statali previste dal secondo e terzo comma dell'art. 117; le quali potranno, ad esempio, limitare la possibilità di istituire tributi regionali alle sole basi imponibili non soggette a tassazione da parte dello Stato. Si tratterà, in altri termini, di un potere che potrà essere limitato, più o meno intensamente, dai principi fondamentali statali relativi al coordinamento, senza tuttavia comprimerlo fino al punto di vanificare l'autonomia regionale in materia.

Il finanziamento delle Autonomie territoriali è dunque destinato a compiersi principalmente attraverso i tributi istituiti con legge statale, ma con limitati spazi

di autonomia aperti dalla previsione della potestà legislativa regionale nei limiti consentiti dai principi del coordinamento statale (e, ovviamente, in negativo dalle leggi che istituiscono e disciplinano i tributi statali).

Per quanto concerne poi la disciplina dei tributi istituiti dal legislatore statale, starà alla legge di coordinamento definire gli spazi lasciati all'autonomia legislativa e regolamentare delle Regioni e degli Enti locali, comunque in misura rispettosa del principio generale di autonomia affermato dall'art. 119.

Ulteriori spazi si ricavano, come evidenziato dall'Alta commissione, dal testo del secondo comma dell'art. 119, nel senso di riconoscere alle Regioni e agli Enti locali un'autonomia tributaria estesa anche a fasi del procedimento di prelievo (liquidazione, riscossione, accertamento), nei limiti stabiliti dai principi statali di coordinamento.

5. Le funzioni pubbliche da finanziare: le funzioni amministrative degli enti territoriali

Stante il quadro costituzionale fin qui sommariamente delineato, un ruolo decisivo assume, ai fini della attuazione del disegno del federalismo fiscale, l'individuazione delle funzioni attribuite alle istituzioni territoriali, al cui finanziamento «integrale» andranno parametrize le risorse ad esse spettanti in via normale.

Vanno considerate in primo luogo le funzioni amministrative, *lato sensu* intese, dal momento che, come è evidente, le spese da finanziare sono essenzialmente, accanto alle spese di funzionamento delle istituzioni e delle relative strutture amministrative, quelle connesse alla erogazione di prestazioni amministrative e servizi ai cittadini.

Per quanto concerne le funzioni amministrative, il nuovo testo costituzionale, com'è noto, non le ripartisce per materia, ma stabilisce alcuni principi generali, rinviando poi a una ripartizione definitiva, nel rispetto di tali principi, dalla legge. Non trova infatti più alcun fondamento in Costituzione il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, già parzialmente superato, nel quadro del previgente Titolo V, dalla legge 59 del 1997 (cosiddetta «Bassanini uno»).

Di conseguenza, l'articolazione delle competenze legislative espressamente delineata dall'articolo 117 della Costituzione non si estende automaticamente alla ripartizione delle competenze amministrative, che va disegnata e regolata dal legislatore sulla base degli autonomi principi stabiliti nell'art. 118: sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, come criteri che il legislatore dovrà rispettare e

applicare nel valutare se, in deroga al principio generale dell'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, risulti opportuno stabilire che determinate funzioni vadano «conferite» a livelli istituzionali sovra-comunali, «per assicurarne l'esercizio unitario».

In base a tali regole e criteri, in altri termini, le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, a meno che non ricorra l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario: in questo ultimo caso, la funzione andrà attribuita ad altro livello di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nell'applicazione di tali principi il legislatore competente gode, come è chiaro, di un margine di discrezionalità interpretativa abbastanza ampio, ancorché non illimitato.

6. La ripartizione dei poteri legislativi e il conferimento delle funzioni amministrative

Se dunque, in concreto, la ripartizione delle funzioni amministrative va ritrovata nella legge, e dunque nell'ordinamento legislativo vigente, determinante appare l'identificazione del legislatore competente a disciplinare il conferimento delle funzioni. Questa competenza è riservata (art. 117, secondo comma, lettera *p*) al legislatore statale per quanto concerne la definizione delle «funzioni fondamentali» dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province (nonché per l'«ordinamento della capitale»): con l'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n.131 (c.d. legge La Loggia), il Parlamento ha delegato a provvedere il Governo, ma il relativo decreto legislativo (uno schema, ufficioso, è in <http://www.astridonline.it/Dossier--12/index.htm>) non è ancora stato emanato.

Il conferimento delle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle «fondamentali dei Comuni, delle province e delle Città metropolitane» ai sensi della predetta lettera *p* del secondo comma dell'art. 117, spetta invece alla legge statale o regionale secondo le rispettive competenze, così come sono ripartite dall'art. 117 Cost. In concreto, mentre è del tutto chiaro che in principio spetta alla legge dello Stato allocare le funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa statale esclusiva (art. 117, comma 2) e spetta alla legge regionale allocarle nelle materie di legislazione residuale regionale (art. 117, comma 4), è meno facile determinare a chi spetti allocare le funzioni amministrative nelle materie di legislazione concorrente. L'attribuzione di questo potere *tout court* al legislatore statale sembra difficilmente compatibile con il limite dei principi fondamentali entro cui la competenza legislativa statale è ristretta. L'attribuzione di questo potere alla legge regionale sembra invece, in prima approssimazione,

più coerente con la lettera del nuovo ordinamento costituzionale. Infatti, a mente del nuovo art. 117, terzo comma, anche nelle materie di legislazione concorrente, la potestà legislativa «spetta alle Regioni», sia pure nel rispetto dei principi fondamentali eventualmente determinati dalle leggi dello Stato; e alle Regioni spetta senza eccezioni la potestà regolamentare nelle stesse materie. Tuttavia, dovendo la legge regionale, per l'appunto, rispettare i principi fondamentali dettati al riguardo dalla legge dello Stato, decisivo è stabilire se una compiuta e precisa attribuzione di poteri e funzioni amministrativi ad un organo o quanto meno ad un soggetto (per esempio, lo Stato) possa configurarsi come disposizione di principio. In generale, sembra di dovere tenere per fermo che:

1) nell'ambito dei principi fondamentali di una materia, che operano per definizione ad un alto livello di astrattezza, non possa essere prevista la disciplina specifica e dettagliata di una funzione amministrativa con relativa imputazione della stessa ad un determinato organo; questa disciplina è dunque di competenza del legislatore regionale;

2) tuttavia, i predetti principi, criteri e regole ben potrebbero riguardare non soltanto l'esercizio delle funzioni amministrative, ma anche la loro allocazione, e comunque la necessità di garantirne l'esercizio unitario: e dunque la legge dello Stato può, entro questi limiti, dettare principi fondamentali ai legislatori regionali anche per quanto concerne la allocazione delle funzioni amministrative.

Dai due ricordati canoni interpretativi sembra di potere innanzitutto ricavare alcune prime parziali conseguenze. Innanzitutto: non sembrerebbe in ogni caso compatibile con il nuovo assetto costituzionale l'attribuzione allo Stato della totalità delle funzioni amministrative in materie per le quali il legislatore costituzionale ha attribuito alle Regioni la potestà legislativa (sia pure nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalle leggi dello Stato) e la potestà regolamentare. Anche a prescindere dall'opinione di chi ritiene che la competenza amministrativa non possa essere scissa dalla potestà regolamentare, sembra infatti difficile ammettere che la Regione, ritenuta competente a dettare, in tutto o in gran parte, la regolamentazione di un settore, possa essere poi del tutto esclusa dalla gestione amministrativa del medesimo. Ma non dovrebbe rientrare sicuramente nella competenza del legislatore statale, altresì, stabilire (o, a fortiori, stabilire con decisione unilaterale) che una determinata funzione amministrativa deve essere attribuita in via esclusiva alla competenza di un organo dello Stato, in nome della esigenza di un suo esercizio unitario a livello nazionale. Infatti, una disposizione siffatta difficilmente potrebbe ritenersi compresa nei limiti una competenza legislativa limitata ai principi. In più, essa produrrebbe conseguenze paradossali e costituzionalmente aberranti. Sia perché

in tal modo, in molte materie ex novo attribuite alla competenza legislativa regionale sia pure concorrente, si verrebbe a contraddire la scelta di pieno, anzi prevalente coinvolgimento delle Regioni, che il legislatore costituzionale ha fatto col nuovo titolo V rovesciando la scelta del Costituente del 1947. Sia perché, nei fatti, le Regioni si troverebbero a disporre, in relazione a queste scelte, di competenze in fatto più limitate e ridotte di quelle ad esse riconosciute nel quadro di un ordinamento previgente che non riconosceva loro alcuna competenza legislativa in queste materie.

Questa interpretazione è stata tuttavia parzialmente contestata (o, più esattamente, ridimensionata nel suo ambito di applicazione) dalla Corte costituzionale, con la nota sentenza 303 del 2003 e con una nutrita serie di sentenze successive, proprio facendo leva sul dettato del nuovo articolo 118, primo comma. Esso, osserva la Corte, «si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

Ciò consente alla Corte di risolvere, in qualche modo, un problema generale: quello dell'apparente assenza, nell'impianto del nuovo Titolo V, di una generale clausola di flessibilità: «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla

legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]». Ma l'assenza di una clausola generale non significa che «anche nel nostro sistema costituzionale» non siano «presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». Tale è, in primo luogo, proprio quello derivante da un'interpretazione dinamica del principio di sussidiarietà. «Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri Enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie».

Ma non sfugge alla Corte che si tratta di un'interpretazione che, se non opportunamente circoscritta e «moderata», può travolgere o «negare la stessa rigidità della Costituzione», affidando al legislatore statale il potere di rideterminare liberamente la ripartizione delle competenze legislative: il che produrrebbe, da una parte una incostituzionale vanificazione del disposto dell'articolo 117 come norma rivolta a ripartire la potestà legislativa e, dall'altra, l'azzeramento di fatto di ogni garanzia costituzionale dell'autonomia legislativa delle Regioni. La Corte sottolinea dunque che i richiamati principi di sussidiarietà e adeguatezza «non possono operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito». E così circoscrive l'applicazione del ricordato principio interpretativo ponendovi limiti e condizioni. Innanzitutto, esso opera essenzialmente «in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse», di competenza statale e regionale (e, talora, anche locale). Ma di più: «una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è

anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata». Che debba trattarsi di un'intesa «forte», nel senso che «il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» è stato poi precisato dalla sentenza 4 del 2004, e, non senza alcune incertezze, da diverse pronunce successive.

Le conseguenze che ne derivano sono molteplici. Tre sono le più rilevanti ai fini che qui interessano: che l'identificazione del legislatore competente a definire la ripartizione dei compiti amministrativi è più flessibile e più incerta da quella che a prima vista sembrerebbe derivare da una letterale applicazione del disposto dell'art. 117; che, in non pochi casi, e in specie laddove si intersecano materie attribuite a livelli istituzionali diversi, la definizione della ripartizione delle competenze potrebbe restare paralizzata, anche a lungo, dalla difficoltà di raggiungere la necessaria intesa fra Stato e Regioni (cfr. per approfondimenti al riguardo e per l'indicazione di soluzioni "procedimentali" al problema il mio scritto in V. Cerulli Irelli, C. Pinelli, *Verso il federalismo*, Il Mulino, Bologna, 2004, pagg. 252 segg.); che, dunque, la quantificazione delle risorse da attribuire in via normale alle istituzioni territoriali per assicurare il finanziamento «integrale» delle funzioni loro conferite appare, allo stato, assai incerta, da un lato mancando ancora la legge statale di determinazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali, dall'altro non potendosi far leva su una semplice distribuzione delle competenze a provvedere tra i diversi soggetti dotati di potestà legislativa. Così che sembrerebbe giustificata la tesi di chi sostiene che la stessa attuazione del federalismo fiscale delineato dall'art. 119 non potrebbe che essere rinviata a tempi migliori. E ciò, nonostante l'evidente insostenibilità di un assetto istituzionale e normativo che, mentre già si ispira (ancorché ancora parzialmente e «incompiutamente») al modello federale nella definizione della architettura del sistema istituzionale, nella disciplina dei rapporti fra le diverse istituzioni e nella ripartizione dei poteri e delle competenze, non ne adotta tuttavia ancora nessuno dei meccanismi finanziari che nei sistemi federali garantiscano l'autonomia, la responsabilità e la correttezza dei rapporti fra i diversi soggetti sotto il profilo della provvista delle risorse e delle decisioni di spesa.

7. Le funzioni da finanziare nella prima applicazione delle disposizioni dell'articolo 119

Ma anche questa conclusione deve essere, ai nostri fini, alquanto ridimensionata. L'incertezza non riguarda infatti, a ben vedere, l'*attuale* distribuzione delle funzioni amministrative, e dunque la quantificazione delle risorse *oggi* necessarie per l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle istituzioni territoriali.

Soccorrono infatti due principi, reiteratamente affermati dalla Corte costituzionale ed oggi esplicitamente enunciati dalla già citata legge delega 131 del 2003 (legge La Loggia). Secondo il primo, il trasferimento di competenze amministrative dall'uno all'altro soggetto istituzionale richiede comunque un provvedimento legislativo del soggetto conferente, che provveda a identificare in concreto le (o a disciplinare le modalità di identificazione delle) funzioni e risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire, nonché a disciplinare modi e tempi del trasferimento e della successiva necessaria riorganizzazione dell'amministrazione conferente. L'assenza di disposizioni transitorie nel nuovo Titolo V non fa venire meno la necessità di questi provvedimenti la cui indispensabilità è imposta dai principi generali enunciati nell'art. 97 della Costituzione: si può al massimo dubitare che sia strettamente necessario un provvedimento legislativo per l'identificazione delle funzioni da conferire, laddove l'appartenenza di determinate funzioni a una materia di competenza regionale non sia contestabile; è tuttavia evidente che una disciplina è necessaria per tutti gli altri profili ora accennati.

In virtù del secondo dei principi in questione, l'attribuzione di determinate materie alla potestà legislativa (e regolamentare) regionale non comporta di per sé effetti sulla applicazione della normazione statale in essere, fino a che la Regione non abbia in concreto esercitato i suoi poteri normativi, sostituendo le sue norme a quelle statali fino ad allora vigenti (in tal senso dispone l'articolo 1, comma 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in coerenza con una costante giurisprudenza della Corte costituzionale: per indicazioni e approfondimenti in materia cfr. il mio scritto in VV.AA., *La legge La Loggia*, Rimini 2003).

E' dunque evidente che la distribuzione delle funzioni amministrative da assumersi alla base della quantificazione delle risorse necessarie per il finanziamento integrale delle funzioni attribuite alle istituzioni territoriali non può che essere, in prima applicazione, che quella attualmente in vigore, o,

rectius, in vigore al momento della entrata in vigore della legge di attuazione dell'art. 119 (e che la disciplina sostanziale applicabile nell'esercizio di queste funzioni non potrà, parimenti, che essere quella attualmente vigente).

Ed è altrettanto evidente che la legge di coordinamento finanziario dovrà prevedere meccanismi adeguati ed efficaci di adeguamento delle risorse così quantificate in prima applicazione in funzione delle modificazioni che i legislatori competenti potranno in avvenire apportare a tale ripartizione di competenze (e alla disciplina sostanziale delle funzioni attribuite).

Se si accetta questa premessa, da un lato non si giustifica alcun rinvio nella attuazione delle disposizioni dell'art. 119 motivato dalla attesa delle leggi di attuazione degli articoli 117 e 118; dall'altro appare evidente che determinante, ai fini della quantificazione delle risorse da attribuire alle istituzioni territoriali ai sensi e nelle forme previste dai primi quattro commi dell'art. 119 è, almeno in prima applicazione, l'*attuale* ripartizione dei compiti e delle responsabilità amministrative fra i soggetti istituzionali, molto più che la ripartizione delle competenze legislative fra gli stessi. Della quale occorrerà bensì tener conto, in quanto rilevante ai fini di determinare il legislatore competente a definire, in avvenire, modifiche alla vigente ripartizione delle competenze amministrative. Ma nei termini, come si vedrà, di una corretta costruzione dei meccanismi di adeguamento del sistema finanziario e fiscale agli effetti di tali variazioni più che di una assai ardua anticipazione di tali possibili effetti al momento della prima entrata in vigore del nuovo ordinamento.

8. I vincoli europei e il federalismo fiscale.

Assai spesso si dimentica che del sistema costituzionale fanno parte, peraltro, anche i vincoli imposti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Essi trovano ormai nel disposto del nuovo art. 117, primo comma, un ancoraggio costituzionale assai più esplicito di quello in precedenza fondato sul solo principio fondamentale contenuto nell'articolo 11. Tra questi, rilevanti sono, ai nostri fini, i vincoli derivanti dal Trattato di Maastricht e conseguentemente dal Patto europeo di stabilità e crescita. Nella concreta situazione della nostra finanza pubblica, essi hanno, a ben vedere, una portata e una incidenza assai più penetrante del mero divieto di finanziare spese correnti mediante il ricorso all'indebitamento, imposto alle istituzioni territoriali dall'ultimo comma dell'art. 119. Un'enunciazione di principio di tali vincoli è contenuta nello schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, adottato dal Governo ai sensi dell'art. 1

della legge n. 131/2003 (legge La Loggia) e sottoposto al parere del Parlamento nel gennaio 2006 : “Ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica, la finanza di regioni ed Enti locali concorre con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dalla appartenenza dell’Italia all’Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione; le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali concorrono, ciascuno per quanto di specifica competenza, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l’adesione al patto di stabilità e crescita e ne condividono le relative responsabilità” (articolo 2).

Due implicazioni sembra a me che ne discendano necessariamente, ed entrambe incidono tanto sul finanziamento delle spese correnti quanto (anche se non nello stesso modo) sul finanziamento delle spese in conto capitale: a) che l’attuazione del federalismo fiscale (e dunque la quantificazione delle risorse sufficienti a garantire l’integrale finanziamento delle funzioni attribuite) dovrà essere costruita in modo da non produrre, in prima applicazione, incrementi dello *stock* del debito pubblico né incrementi del deficit oltre i limiti consentiti ; b) che la legge di coordinamento finanziario dovrà prevedere norme e strumenti idonei ad assicurare che l’autonomia delle istituzioni federate trovi permanentemente un limite nel rispetto dei vincoli e degli obblighi che dal Patto europeo derivano.

Si supera, così, e si risolve la contraddizione rilevata dall’Alta Commissione fra «la logica sottesa ai Patti europeo e interno» e «la *ratio* della *golden rule* fissata dalla Costituzione novellata», contraddizione discendente dal fatto che i primi «si muovono sul doppio binario del controllo del *deficit* e del debito», mentre la seconda «si concentra su quest’ultimo e sulla qualità delle spese che esso concorre a finanziare». L’Alta Commissione teme che ciò possa consentire agli enti territoriali «una politica di investimenti tale da esaurire il *plafond* di *deficit* annuale complessivamente spettante al sistema Paese, in tal modo ingessando le scelte autonome dello Stato». Ma tale timore appare del tutto infondato se, come deve, il legislatore statale rispetterà l’obbligo costituzionale di predisporre strumenti idonei a garantire il rispetto dei vincoli europei, nei termini sopra accennati. Di tali strumenti, per vero, non c’è traccia nel già ricordato schema di decreto legislativo adottato dal Governo sulla base della delega La Loggia. Ma, come appare *ictu oculi* evidente, con esso il Governo non ha inteso coprire l’intera materia della “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, di cui al terzo comma dell’articolo 117 della Costituzione, ma solo la parte concernente l’armonizzazione dei bilanci. Si è trattato peraltro, presumibilmente, di una scelta

obbligata. Concernendo la delega in questione la mera ricognizione di principi desumibili dalla legislazione vigente, essa non si prestava alla identificazione di principi e strumenti di coordinamento che vanno ex novo definiti dal legislatore nel quadro di un sistema di finanza pubblica e di un sistema tributario ispirati ai modelli del federalismo fiscale. E che devono peraltro avere efficacia cogente e vincolante per le Regioni e per gli enti locali (e per lo Stato); mentre i principi fondamentali identificati nell'esercizio della delega La Loggia non possono – come la Corte costituzionale ha stabilito nella sentenza n. 280 del 2004 – avere carattere vincolante né possono costituire “un parametro di validità delle leggi regionali”

9. Il patto di stabilità interno e il riferimento alla spesa storica degli enti territoriali

Anche per ciò, appare pressoché obbligata una soluzione del problema della attuazione dell'art. 119 che muova, in prima applicazione, da una quantificazione dell'ammontare di risorse necessario al finanziamento («integrale») delle funzioni normali degli Enti territoriali in misura pari alla spesa storica complessivamente sostenuta dai medesimi per il finanziamento delle funzioni stesse (inteso tanto come finanziamento delle spese di funzionamento dell'Ente quanto come finanziamento delle spese relative all'esercizio delle funzioni e dunque alla gestione dei servizi e alla erogazione di prestazioni di sua competenza).

In teoria, ciò non comporta necessariamente che anche la ripartizione delle risorse fra i singoli Enti territoriali debba coincidere con la spesa storica (o con l'ammontare storico delle risorse finanziarie) di ciascun Ente: ben potendosi, in astratto, ridistribuire lo stesso monte complessivo di risorse sulla base di parametri e criteri oggettivi.

Questa soluzione ha tuttavia due controindicazioni. Da una parte essa incontrerebbe difficoltà politiche non irrilevanti, per la necessità di un consistente numero di Enti territoriali di garantire le medesime prestazioni e servizi con risorse ridotte, o viceversa, di utilizzare fin dall'inizio gli spazi di autonomia loro consentiti per aumentare consistentemente la pressione fiscale onde procurarsi le risorse necessarie ad evitare una riduzione della qualità e della quantità dei servizi resi ai cittadini. Dall'altra, essa potrebbe suscitare perplessità di ordine costituzionale, sotto il profilo della sufficienza di risorse in tal modo ridotte ad assicurare il rispetto del principio del finanziamento integrale delle funzioni attribuite. Queste perplessità sembrano condivise dall'Alta commissione secondo cui «la norma del quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione 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».

Sembra dunque consigliabile assumere la spesa storica come base anche per la quantificazione delle risorse da attribuire in prima applicazione a ciascun Ente, affidando a meccanismi evolutivi gradualisti, ancorché predeterminati, il successivo progressivo riequilibrio delle risorse sulla base di standard e indicatori oggettivi dei costi dei servizi e delle prestazioni; e configurando questi meccanismi in modo da incentivare comportamenti virtuosi tanto sul lato della spesa quanto sul lato del prelievo (premi all'efficientamento della spesa e allo sforzo fiscale), onde favorire il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Patto europeo e il rigoroso rispetto dei relativi vincoli.

Si tratta – com'è evidente – di una soluzione che ha il vantaggio di escludere radicalmente, in prima applicazione, problemi di insufficienza o, all'opposto, di eccesso di risorse rispetto alla spesa consolidata, e dunque di escludere il rischio che ne derivi un pregiudizio dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi finora erogati, o, al contrario, che ne derivino rischi di sprechi e di impieghi inefficienti di risorse.

Tale soluzione – che si contrappone all'alternativa costituita da finanziamenti calcolati fin dalla prima applicazione con ricorso al criterio dei costi standard – risponde peraltro a motivazioni di ordine costituzionale e amministrativo. Di ordine costituzionale, perché – come si è detto – il nuovo Titolo V della Costituzione non ha modificato, nell'immediato, la ripartizione delle funzioni amministrative – e, quindi, la competenza all'erogazione di beni e servizi di utilità pubblica – rispetto all'assetto previgente (articolo 118), ma ha profondamente modificato la ripartizione delle competenze legislative. Solo negli anni a venire, esercitando i poteri legislativi attribuiti dall'articolo 117, nel rispetto dei principi costituzionali richiamati dall'articolo 118, Regioni e Stato potranno modificare la attuale ripartizione delle funzioni amministrative.

Partire, dunque, dalla spesa storica è assai meno arbitrario di quanto non possa pensare chi non abbia esplorato la portata reale, in prima applicazione, del nuovo disposto costituzionale.

Ma la scelta ricordata risponde anche a ragioni di ordine amministrativo e funzionale, di equilibrio complessivo della finanza pubblica e di immediata praticabilità politica: impedire discontinuità nell'erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni; evitare tensioni sulla finanza pubblica; adottare un criterio che consenta l'attuazione dell'art. 119 senza ulteriori dilazioni

determinate dai tempi necessari per individuare e concordare i parametri di stima dei costi.

A tale soluzione si è obiettato che, in tal modo, se sono garantite adeguatamente le esigenze della coesione sociale e dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti fondamentali nelle varie parti del Paese, si finirebbe col limitare oltremodo i benefici indotti dalla competizione fra territori, propria dei sistemi federali.

A ben vedere, tuttavia, si potrebbe formulare anche la critica opposta. Regioni ed Enti locali godrebbero infatti da subito dei vantaggi dell'autonomia per quella parte della loro provvista – che è sempre preponderante e che giunge al 100% per gli Enti dotati di maggiore capacità fiscale – che è costituita da tributi propri o da partecipazioni al gettito di tributi erariali, potendo pur sempre, quanto meno, variare le aliquote degli uni o delle altre. Potranno dunque ridurre la pressione fiscale per aumentare le risorse disponibili delle famiglie e delle imprese per investimenti o consumi privati, ovvero aumentarla per finanziare investimenti pubblici o miglioramenti della qualità o quantità delle prestazioni e dei servizi offerti ai cittadini. E potranno variamente mixare tali politiche con politiche di efficientamento della spesa e di riorganizzazione delle amministrazioni.

La competizione virtuosa propria dei sistemi federali ben congegnati non richiede, a ben vedere, molto più che questo: solo condizioni di *fair competition*, che evitino disuguaglianze marcate di punti di partenza, incentivano al massimo comportamenti virtuosi, poiché è da questi, e non da preconstituite rendite di posizione, che dipendono in questo caso le effettive *chances* di successo.

Qualche dubbio è lecito invece sull'idoneità della soluzione accennata a garantire adeguatamente l'attuazione dei principi costituzionali di solidarietà e di uguaglianza, stante le marcate disuguaglianze esistenti fra i livelli di spesa storica degli Enti locali (disuguaglianze conseguenti al sostanziale fallimento, negli anni passati, di ogni tentativo di ridistribuire i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti territoriali riparametrandoli sulla base di criteri obiettivi). Nei casi limite, queste disuguaglianze appaiono talmente forti da mettere in discussione sia la possibilità di assicurare a tutti i cittadini i livelli essenziali delle prestazioni sia quella di garantire quella uguaglianza dei punti di partenza che assicura la *fairness* della competizione virtuosa fra le entità federate.

Si tratta, peraltro, di squilibri che derivano dalle scelte compiute in passato. Essi possono essere attenuati, come si è già accennato, solo prevedendo adeguati meccanismi di evoluzione verso una più equa ripartizione delle risorse, tale da assicurare più efficacemente il conseguimento dei due obiettivi della universalità

dei diritti di cittadinanza e della uguaglianza dei punti di partenza nella competizione fra i soggetti federati.

10. L'adeguamento nel tempo del sistema di finanziamento degli Enti territoriali

I meccanismi previsti dalle norme di attuazione dell'articolo 119 dovranno, in altri termini, essere configurati in modo da accompagnare la graduale trasformazione del nostro sistema istituzionale verso un modello di tipo federale (come peraltro sottolineato dalla Corte costituzionale già nella sentenza 37 del 2004). Andranno cioè previste clausole di revisione e meccanismi elastici di adeguamento tanto delle quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali e delle quote del fondo perequativo, attribuite alle istituzioni territoriali, quanto degli eventuali spazi riservati ai tributi propri, in modo da adeguarsi flessibilmente alle molteplici modificazioni che dovranno presumibilmente intervenire nei prossimi anni.

Le modificazioni rilevanti, nell'assetto delle competenze e delle funzioni, nella disciplina delle medesime e dunque nella quantificazione dei relativi oneri finanziari, e nella rilevazione e contabilizzazione dei costi, possono essere riassunte nel seguente elenco:

1) modificazioni che interverranno nella ripartizione dei compiti e delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali per effetto dei provvedimenti di attuazione del Titolo V (definizione delle funzioni fondamentali degli Enti locali, trasferimento di funzioni amministrative statali – attuazione della legge La Loggia);

2) modificazioni che interverranno nella ripartizione dei compiti e delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali per effetto delle scelte riallocative di funzioni (attribuzione o sottrazione di funzioni amministrative) operate dal legislatore statale e dai legislatori regionali, nell'ambito delle proprie competenze ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione;

3) modificazioni della disciplina sostanziale delle prestazioni e dei servizi resi dagli Enti territoriali connesse alla progressiva omogeneizzazione del livello dei servizi forniti ai cittadini su tutto il territorio nazionale onde adeguarli ai livelli essenziali delle prestazioni già definiti dal legislatore;

4) modificazioni della disciplina sostanziale delle prestazioni e dei servizi resi dagli Enti territoriali per effetto dell'esercizio della potestà attribuita

al legislatore statale di variare (elevandoli o riducendoli) i predetti livelli essenziali delle prestazioni;

5) modificazioni della disciplina sostanziale delle prestazioni e dei servizi resi dagli Enti territoriali per effetto dell'esercizio della potestà di regolamentazione attribuita, a seconda delle materie, alle diverse autorità di regolazione competenti per materia (legislatore statale o regionale, autorità indipendenti, gli stessi Enti locali nell'esercizio del potere regolamentare nei limiti consentiti dalle leggi);

6) variazioni intervenute nei livelli di capacità fiscale di ciascuna area territoriale;

7) variazioni da apportare in relazione alla progressiva applicazione – in sostituzione del riferimento alla spesa storica – del metodo della valutazione dei costi standard nella ripartizione delle risorse per il finanziamento delle funzioni già assegnate e per quelle che verranno assegnate in futuro.

E' appena il caso di sottolineare che le variazioni che interverranno per effetto dell'applicazione nel tempo degli accennati meccanismi di adeguamento non dovranno mettere in discussione né i vincoli derivanti dal Patto europeo di stabilità e crescita, da una parte, né i principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione a tutela dell'autonomia di ciascun Ente territoriale, a partire dalla garanzia della provvista di un ammontare di risorse sufficienti a far fronte ai costi delle funzioni attribuite e dalla (in parte conseguente) certezza e programmabilità delle risorse disponibili, così da consentire una programmazione finanziaria su un ragionevole arco pluriennale.

11 *La governance del federalismo fiscale*

Importanti implicazioni di ordine istituzionale sembrano derivare con incontestabile consequenzialità dalle considerazioni sintetizzate nel comma precedente. Esse concernono, per dir così, il sistema di *governance* della costituzione federale finanziaria. Esso dovrà necessariamente prevedere procedure garantite di concertazione interistituzionale a livello nazionale e regionale.

E' infatti evidente che le modifiche che dovranno intervenire nella ripartizione delle risorse per adeguare nel tempo il sistema finanziario e tributario ai mutamenti intervenuti, garantendo il puntuale adempimento dei principi costituzionali sopra sommariamente ricostruiti, non potranno essere oggetto di valutazioni e decisioni unilaterali di uno dei soggetti istituzionali interessati. Dovranno al contrario, in applicazione del principio di leale cooperazione,

formare l'oggetto di una valutazione e di una scelta concertata tra i soggetti che, ai sensi del nuovo articolo 114, insieme costituiscono la Repubblica.

Ciò vale, ovviamente, tanto per la stima e quantificazione degli oneri che a questo o quell'Ente territoriale possono derivare da modificazioni nell'assetto delle competenze, o nella disciplina sostanziale delle prestazioni e dei servizi da rendere ai cittadini, quanto per la valutazione delle modalità di copertura e dunque per la stima del gettito dei tributi attribuiti o delle quote di compartecipazione assegnate o da assegnare, quanto infine per la definizione dei nuovi criteri di parametrizzazione delle risorse in sostituzione del criterio della spesa storica.

Inoltre, e più in generale – come da ultimo sottolinea il Rapporto ISAE 2006 su *L'attuazione del federalismo* -, andrà “assicurato a Regioni ed Enti locali un ruolo non formale nella determinazione dei macroindirizzi del Dpef e nella definizione puntuale degli interventi specifici previsti dalla Legge FinanziariaE, e, comunque, “nei momenti cruciali della programmazione di bilancio”.

Le sedi istituzionali idonee per questa concertazione non mancano: dalla Conferenza unificata Stato, Regioni, Città, Autonomie locali, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata come previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (nelle more della soluzione della *vexata quaestio* dell'istituzione di un Senato federale o delle Autonomie).

Procedure analoghe di concertazione interistituzionale dovranno essere previste a livello regionale in relazione alle conseguenze della legislazione regionale sul sistema delle Autonomie locali, utilizzando lo strumento istituzionale costituito dai Consigli regionali delle Autonomie previsti dal nuovo articolo 123, ultimo comma, della Costituzione.

Come osserva anche l'Alta commissione, non vi è dunque necessità, in Italia, di prevedere organi ad hoc, sul modello del *Finanzplanungsrat* tedesco o del *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* spagnolo: sembrano del tutto sufficienti quelli oggi esistenti, una volta dotati di poteri adeguati e strumenti istruttori efficaci. *Entia non sunt multiplicanda sine necessitate*.