

ANTONIO BRANCASI

FEDERALISMO E FISCALITÀ: PROFILI GIURIDICI

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione, una relazione su federalismo e fiscalità dovrebbe porsi l'interrogativo se si possa parlare di riassetto della finanza pubblica in senso federale e quale sia eventualmente il modello di federalismo fiscale delineato dal legislatore costituzionale.

Ora, stando al modo in cui la legge finanziaria 2003 (art 3 della l. 27 dicembre 2002, n. 289) ha congegnato il procedimento di attuazione dell'art 119 Cost, bisognerebbe dire che attualmente non è ancora possibile rispondere a questi interrogativi. Viene infatti istituita una Alta Commissione con il compito di proporre al Governo le soluzioni attuative; Commissione che deve però operare tenendo conto dell'accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale da raggiungere in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed EE.LL. Evidentemente, se ad avviare l'intero processo attuativo deve essere un accordo politico, ciò significa che il nuovo titolo V non ci fornisce alcun modello, ma al più ci indica alcuni valori che devono essere comunque rispettati (ad es, autosufficienza finanziaria delle singole collettività, ma anche solidarietà). La circostanza poi che questo accordo non sia stato ancora raggiunto (ed incidentalmente va aggiunto che ciò è avvenuto perché il Governo si è sottratto al confronto) confermerebbe della impossibilità di rispondere agli interrogativi iniziali.

Stando così le cose, la mia relazione dovrebbe porsi un altro interrogativo, e cioè dovrebbe chiedersi quali possano essere i modelli di federalismo fiscale coerenti con il nuovo assetto istituzionale dell'ordinamento delineato appunto dal nuovo titolo V.

Ma è poi vero che dalla Costituzione non sia possibile ricavare un modello di federalismo fiscale? Le cose, a mio parere, stanno in termini esattamente opposti, perché, in realtà, dal nuovo titolo V è possibile ricavare una serie di proposizioni semplici che, per un vincolo di coerenza, implicano altre proposizioni; proposizioni che tutte assieme, una volta as-

semblate tra loro, determinano inevitabilmente, come unico possibile risultato, un certo modello di federalismo fiscale. Inoltre, alcune di queste proposizioni sono vere e proprie regole, stabilite in maniera incontrovertibile dalla Costituzione, e danno luogo, a loro volta, ad ulteriori regole che si presentano anch'esse incontrovertibili, perché sono le uniche coerenti e compatibili con le prime. E preme rilevare che queste regole sono di per sé sufficienti ad inficiare alcuni modelli alternativi di federalismo fiscale, che vengono attualmente prospettati. Ciò non significa che l'attuazione del nuovo art 119 Cost. non richieda alcune scelte importanti; significa soltanto che preliminarmente bisogna delimitare l'ambito delle scelte possibili, con una operazione che prenda sul serio la Costituzione e che proprio per questo deve anteporsi all'indirizzo politico ed agli accordi preposti ad esprimerlo.

Si ripropongono così gli interrogativi iniziali, ma, a questo punto, diventa secondario ricercarne la risposta, perché, visto il metodo con cui si intende pervenire alla istituzione del federalismo fiscale, non si tratta tanto di discutere il modello complessivo ricavabile dalla Costituzione, quanto piuttosto le proposizioni su cui esso si basa. Soltanto in questo modo, chiarendoci sul grado di condivisione dei singoli passaggi, è infatti possibile un confronto costruttivo.

Ed allora, non resta che passare all'esame di queste proposizioni ricavabili dal nuovo titolo V della Costituzione.

Prima proposizione: viene delineato il superamento dell'assetto binario della finanza delle autonomie, che prefigurava un distinto e separato rapporto Stato-Regioni e Stato-EE.LL, e la sostituzione con un sistema "a cascata" di rapporti Stato-Regioni-EE.LL. Ad avvalorare questa affermazione concorrono vari elementi.

In primo luogo, bisogna tener presente che la costruzione ed il funzionamento del nuovo assetto finanziario degli EE.LL si regge sulle leggi di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, leggi che rientrano nella potestà concorrente delle Regioni. Ciò significa che la disciplina statale, essendo circoscritta ai soli principi fondamentali del coordinamento e dovendo lasciare spazio al coordinamento regionale, deve avere ad oggetto i sistemi regionali delle autonomie e non i singoli enti e che sono poi le Regioni a dover stabilire le regole per i vari enti. In concreto: il patto di stabilità interna, definito dallo Stato, dovrebbe determinare gli obiettivi che i sistemi regionali delle autonomie sono tenuti a perseguire, mentre dovrebbero essere poi le Regioni a ripartire tali

obiettivi tra i vari enti territoriali, in conformità ad eventuali principi fondamentali stabiliti dallo stesso Stato.

L'altro elemento, che conferma il superamento del sistema binario, è il fatto che in ordine al sistema tributario, non soltanto regionale ma anche locale, la potestà legislativa spetta alle Regioni ed è una potestà di tipo esclusivo. Il punto è in dottrina abbastanza condiviso e lo ritengo esatto, perché la disciplina del sistema tributario è eretta a distinta e separata materia nel momento stesso in cui l'art 117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina del suo sistema tributario. Stando così le cose, il criterio della competenza residuale della Regione implica che in ordine al sistema tributario regionale e locale la potestà esclusiva è appunto delle Regioni.

Non è peraltro possibile ignorare gli elementi che depongono nel senso della permanenza di rapporti di tipo binario. Mi riferisco, in particolare, alla perequazione fiscale, che l'art 117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato e che sembrerebbe escludere ogni intervento delle Regioni in ordine alla ripartizione tra gli EE.LL del fondo perequativo; e mi riferisco alle risorse aggiuntive ed agli interventi speciali dell'art 119 c.5, che consistono in misure disposte direttamente dallo Stato a favore di singoli EE.LL, oltre che di singole Regioni. Ma anche questi elementi di continuità con il precedente modello binario possono essere letti diversamente e comunque possono dar luogo ad esiti di segno opposto. Ed infatti nelle materie di sua competenza esclusiva lo Stato può conferire funzioni amministrative alle Regioni e può delegare loro funzioni regolamentari, per cui non è esclusa la possibilità di attrarre anche queste risorse nel nuovo modello "a cascata" di rapporti Stato-Regioni-EE.LL. Addirittura vi è stato chi ha sostenuto che una soluzione del genere, nel caso del fondo perequativo, sarebbe resa doverosa dalla Costituzione, in considerazione della formulazione letterale dell'art 119 c.3, che individua come destinatari del fondo i territori e non gli enti con minore capacità fiscale.

Seconda proposizione: gli EE.LL dispongono di una autonomia finanziaria identica a quella delle Regioni, in quanto non vi è norma dell'art 119 che, nel riconoscere questa autonomia, si riferisca agli EE.LL in termini diversi rispetto alle Regioni. Non vi è quindi soltanto il superamento del modello binario, ma è la stessa potestà esclusiva delle Regioni, in ordine al sistema tributario locale, ad essere del tutto particolare: non soltanto perché limitata dalle leggi di coordinamento, ma anche perché limitata dalla autonomia che gli stessi EE.LL hanno di "stabilire ed applicare" tributi propri. Con ciò si aprirebbe il problema di quale debba essere

l'ambito di disciplina occupabile dalla legge regionale: problema che può essere accantonato rilevando che la legge regionale deve limitarsi a disciplinare soltanto ed esclusivamente i profili coperti dalla riserva di legge dell'art 23 Cost. e segnalando che proprio il potere riconosciuto dall'art 119 agli EE.LL di "stabilire ed applicare" tributi propri ha indotto taluni a ritenere necessaria una rilettura della riserva di legge in materia di prestazioni imposte.

Terza proposizione: ciascuna Regione e ciascun ente locale deve disporre di risorse adeguate alle funzioni da esercitare. In questo senso si esprime l'art 119 c.4: si tratta certamente di una norma di garanzia.. Ma cosa intende garantire? È stato detto che la norma intenderebbe garantire soltanto l'insieme degli enti territoriali ed imporrebbe allo Stato di cedere a tali enti le risorse che impiegava nell'esercizio delle funzioni ad essi conferite; così come imporrebbe alle Regioni analogo comportamento nei confronti degli EE.LL. In definitiva, né lo Stato né le Regioni dovrebbero trarre vantaggio, in termini finanziari, dalla attuazione del titolo V. La norma potrà anche voler dire questo, ma ancor prima vuole garantire che ciascun ente, singolarmente considerato, disponga di risorse adeguate all'esercizio delle sue funzioni. Ciò apre due ordini di problemi: come determinare il costo delle funzioni e chi lo deve determinare

Sul primo punto sembrerebbe ricorrere un circolo vizioso, perché il costo di una funzione dipende dalle scelte che vengono fatte in ordine al modo di esercitarla e tali scelte dipendono, a loro volta, dalle risorse che si hanno a disposizione. In realtà, il costo di una funzione è comunque determinabile qualora si assuma a termine di riferimento un certo modello di esercizio della medesima; modello che sarà quello risultante dal pregresso modo di esercitarla o che dovrà essere definito da chi è preposto ad effettuare questo calcolo, fermo restando, in entrambe le ipotesi, che l'ente preposto ad esercitare la funzione può poi provvedervi secondo un proprio modello. La Costituzione non prende esplicitamente posizione sul criterio da seguire nel determinare il costo delle funzioni.

Vi è però il principio che né lo Stato né le Regioni devono trarre vantaggio, in termini finanziari, dalla attuazione del titolo V, per cui bisogna quanto meno concludere che il costo complessivo, su base nazionale o regionale, delle funzioni non può essere determinato in misura minore di quanto precedentemente impiegato dall'ente che era preposto a svolgerle: si tratta del criterio della spesa storica già impiegato nei precedenti trasferimenti e che i decreti Bassanini hanno provveduto ad affinare. Il criterio della spesa storica potrebbe essere utilizzato anche per ripartire

tra i singoli enti il costo complessivo, su base nazionale o regionale, delle funzioni: concettualmente si può ben dire che la spesa effettuata per l'esercizio delle funzioni in un determinato ambito territoriale corrisponde alle risorse adeguate che l'ente esponenziale di tale territorio deve poter disporre. Una conclusione del genere è però possibile a condizione che la Costituzione non fornisca indicazioni di segno contrario (sul punto avremmo modo di tornare).

Quanto al secondo punto, relativo a chi deve provvedere a determinare il costo delle funzioni, si potrebbe dire che ciò compete all'ente che le esercita, oppure all'ente che provvede a conferirle, oppure all'ente che dispone sulle medesime della potestà legislativa (le tre cose possono non coincidere: lo Stato individua le funzioni fondamentali degli EE.LL anche nelle materie di competenza esclusiva regionale e tali funzioni potrebbero essere attualmente esercitate anche dalle Regioni). Ma, a monte di ciò, viene in rilievo il tipo di potere esercitato nel determinare il costo delle funzioni, perché tra la nuova versione del titolo V della Cost. e la precedente vi è una fondamentale differenza, che non mi sembra sia stata sufficientemente messa in luce: la disciplina della finanza delle autonomie non è più relegata nel solo art 119, ma dipende anche dall'art 117 che definisce il tipo di potestà legislativa relativa a tale autonomia. Ed allora, il fatto che alla attuazione dell'art 119 devono provvedere le leggi di coordinamento comporta che anche per l'operazione propedeutica a tale attuazione, quella appunto di determinazione del costo delle funzioni, vale il sistema "a cascata" che si diceva, per cui lo Stato deve determinare il costo delle funzioni di ciascun sistema regionale delle autonomie e sono poi le Regioni a determinare il costo delle funzioni di ciascun ente, sulla base delle medesime regole seguite dallo Stato ed in conformità ad eventuali ulteriori principi fondamentali da questo stabiliti.

Quarta proposizione: a ciascuna Regione ed a ciascun ente locale deve essere garantita una eguale autonomia finanziaria. In tal senso depone l'art 116 c.3 che, nel mentre consente il riconoscimento di forme di autonomia differenziata, stabilisce tuttavia che ciò deve avvenire nel rispetto dei principi di cui all'art 119 e cioè non deve comportare una autonomia differenziata soltanto in termini di maggiori risorse rispetto al costo delle funzioni. Si deve conseguentemente ritenere che il criterio della spesa storica può concettualmente assicurare risorse adeguate, ma la Costituzione prescrive anche un egual grado di adeguatezza delle risorse, per cui, nel ripartire il costo complessivo delle funzioni tra i singoli enti, è necessario adottare indicatori di fabbisogno che consentano una perequa-

zione dei bisogni (l'esercizio delle medesime funzioni presenta un costo diverso in relazione alle differenti realtà).

Quinta proposizione: le entrate proprie sono quelle che conseguono dall'esercizio delle competenze relative alle materie di settore e comprendono quelle di natura latamente commutativa, cioè che traggono giustificazione sia nelle utilità fornite al contribuente dall'ente, sia negli oneri che le attività dei contribuenti generano in capo all'ente. In tal senso depone l'art 117: ed infatti, siccome la norma non riserva alla potestà esclusiva dello Stato la disciplina delle sue entrate proprie, questa disciplina, a differenza di quella dei tributi, non viene eretta dalla Costituzione a distinta e separata materia ed è quindi attratta nelle altre materie di settore.

Da ciò due ordini di conseguenze. Nel costruire il nuovo assetto finanziario, il calcolo del costo delle funzioni va effettuato al netto delle entrate fornite dall'esercizio delle medesime. Inoltre, la potestà di istituire queste entrate segue la competenza ad esercitare le funzioni da cui le medesime derivano, per cui le Regioni dispongono al riguardo di una potestà legislativa che non necessariamente è di tipo esclusivo, come nel caso dei tributi, ma che può essere anche concorrente; così come, qualora queste entrate siano coperte dalla riserva di legge dell'art 23 Cost., la possibilità di istituirle è conferita agli EE.LL dalla legge regionale o statale, a seconda della relativa materia di settore.

Sesta proposizione: il potere impositivo è riconosciuto direttamente dalla Costituzione alle Regioni ed agli EE.LL ed incontra soltanto due ordini di limiti: a livello regionale, quelli posti dalle norme di coordinamento (che, essendo poste anche dalle leggi regionali, si configurano anche come un autolimitate); a livello di EE.LL, oltre ai limiti posti dalle norme di coordinamento, opera la riserva di legge.

La questione di fondo è in che misura le Regioni possono "inventarsi" i loro tributi propri e quelli degli EE.LL. Il fatto che si tratti di una potestà riconosciuta direttamente dalla Costituzione e che questa potestà sia esercitata mediante competenze di tipo esclusivo conduce ad affermare che non è necessario che la legge statale stabilisca quali sono i tributi propri di Regioni ed EE.LL. Certo vi sono i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario che certamente devono evitare fenomeni di doppia imposizione e che devono ripartire le aree di prelievo: il fatto è che le competenze residuali non spettano più allo Stato per cui questa ripartizione dovrebbe avvenire individuando le aree di prelievo riservate allo Stato e lasciando le altre alle autonomie territoriali.

Questa conclusione sembrerebbe contraddire quanto si è detto a proposito della adeguatezza delle risorse: avrebbe poco senso affermare che lo Stato deve garantire a ciascun sistema regionale delle autonomie risorse corrispondenti al costo delle funzioni attribuite ai relativi enti, se poi queste risorse devono essere assicurate da entrate tra le quali vi sono i tributi propri che non sono stabiliti dallo Stato; in altri termini ricorrebbe una equazione in cui un addendo (l'ammontare dei tributi) è nella piena disponibilità degli enti stessi e costituisce quindi una incognita. Questa contraddizione è in realtà soltanto apparente, perché la clausola di corrispondenza delle risorse al costo delle funzioni non opera nel senso della attribuzione di tributi da parte dello Stato, quanto piuttosto nel senso che lo Stato deve garantire tali tributi, cedendo parte della propria potestà impositiva ai singoli sistemi regionali delle autonomie: e le Regioni devono poi ripartire la titolarità di tali tributi tra gli EE.LL..

Il punto è particolarmente rilevante perché su di esso si fonda una ulteriore regola. Nell'ambito dei tributi propri bisogna distinguere tra quelli ceduti dallo Stato o, nel caso degli EE.LL., dalle Regioni e quelli invece "nuovi", che cioè non sono garantiti in funzione della corrispondenza delle risorse al costo delle funzioni. La differenza non riguarda i poteri che gli enti territoriali possono esercitare: poteri che sono gli stessi. La Regione potrà liberamente disciplinare entrambi i tipi di tributi, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, e gli EE.LL. potranno farlo in conformità alle leggi regionali rese necessarie dalla riserva di legge. La differenza tra i due tipi di tributi sta nel diverso rilievo che presenta il loro gettito: nel caso dei tributi ceduti il loro gettito potenziale, calcolato tenendo conto di una aliquota standard, concorre a finanziare il fabbisogno di spesa riconosciuto all'ente dallo Stato o dalla Regione. Il gettito derivante dalla applicazione di aliquote maggiori a quelle standard o dalla istituzione di "nuovi" tributi dovrebbe invece finanziare il fabbisogno ulteriore, e cioè quel fabbisogno aggiuntivo derivante dalla scelta di espandere l'attività dell'ente o, al limite, dalla incapacità di conseguire livelli standard di efficienza gestionale. In altri termini, siccome la riserva di legge rende comunque necessaria una disciplina dei tributi locali da parte delle Regioni, queste dovranno, innanzi tutto, garantire a Comuni e Province la disponibilità di tributi il cui gettito potenziale, calcolato in base ad aliquote standard e sommato alle altre entrate autonome, corrisponda al costo delle loro funzioni; oltre a ciò, le Regioni dovranno però consentire a tali enti non soltanto di ridurre il prelievo, ma anche di aumentarlo mediante l'incremento delle aliquote o la istituzione di altri tributi.

Tutto ciò presenta dirette implicazioni sul problema dei livelli delle prestazioni. Lo Stato è competente a determinare i livelli essenziali e le Regioni, a loro volta, possono stabilire livelli più elevati. In entrambi i casi, sia lo Stato che le Regioni nel prendere la relativa decisione devono preoccuparsi della sostenibilità finanziaria delle conseguenti spese (art 81 c. 4 Cost) e nel valutare ciò non devono tener conto delle complessive risorse potenziali degli enti (perché altrimenti l'autonomia di ciascun ente potrebbe risultare completamente vanificata dalle decisioni prese dal livello superiore di governo in ordine ai livelli delle prestazioni), quanto piuttosto devono tener conto delle sole entrate ad essi garantite. Se poi le entrate garantite non fossero sufficienti a finanziare più elevati o nuovi livelli di prestazioni, lo Stato e le Regioni dovrebbero aumentare tali entrate cedendo agli enti ulteriori tributi o ulteriori partecipazioni.

Settima proposizione: l'attribuzione delle partecipazioni ai tributi erariali avviene mediante l'esercizio della potestà concorrente in materia di coordinamento, per cui anche in questo caso vale il sistema "a cascata" Stato-Regioni-EE.LL. In particolare, lo Stato dovrebbe attribuire le partecipazioni ai singoli sistemi regionali delle autonomie e le Regioni dovrebbero ripartirle tra gli EE.LL.

Il problema è quello della quantità di partecipazioni da attribuire e del modo in cui ripartirle ed anche a questo riguardo è possibile ricavare una regola estremamente precisa dall'art 119. Il dato da cui muovere è che, per gli enti con maggiore capacità fiscale, il costo delle funzioni deve essere eguagliato dalla somma tra il gettito potenziale dei tributi propri garantiti, calcolato in base ad una aliquota standard, ed il gettito delle partecipazioni (art 119 c. 4).

Se tutti gli enti, per l'esercizio delle loro funzioni, dovessero sopportare il medesimo costo, le stesse quote di partecipazioni, riconosciute agli enti con maggiore capacità fiscale, andrebbero riconosciute anche a tutti gli altri enti. Giustamente si potrebbe obiettare che in questo modo gli enti con minore capacità fiscale non disporrebbero di risorse corrispondenti al costo delle loro funzioni, poiché i loro tributi e le loro partecipazioni, applicati ad una minore capacità fiscale, darebbero luogo anche ad un minor gettito: ma questa obiezione è tenuta ben presente dalla norma costituzionale, che, proprio in considerazione di ciò, istituisce il fondo perequativo

Il fatto è che non tutti gli enti devono sopportare il medesimo costo pro-capite per esercitare le loro funzioni e ciò per due ordini di motivi: non tutti gli enti, neppure quelli del medesimo livello istituzionale situati

nella stessa Regione, dispongono delle stesse competenze (criterio della differenziazione); ma, principalmente, il costo per l'esercizio delle medesime funzioni si diversifica in relazione al livello dei bisogni. Da ciò consegue che la quota di compartecipazioni, determinata ai sensi del punto precedente, deve essere incrementata o ridotta in relazione alla circostanza che l'ente, per esercitare le sue funzioni, debba sopportare un costo pro-capite maggiore o minore di quello sopportato dagli enti con maggiore capacità fiscale. In questo modo si realizza la perequazione dei bisogni e sono assicurate a ciascun ente risorse adeguate in misura eguale.

Ottava proposizione: la perequazione da realizzare mediante l'apposito fondo (art 119 c. 3) riguarda esclusivamente gli squilibri di capacità fiscale esistenti tra le varie collettività, essa deve essere integrale e deve compensare il minor gettito sia delle compartecipazioni che dei tributi propri: in particolare, per questi ultimi la compensazione è limitata a quelli garantiti in funzione della copertura del costo delle funzioni e non riguarda gli ulteriori tributi propri autonomamente istituiti dai singoli enti (ritorna così la distinzione tra i due tipi di tributi propri). In definitiva, la perequazione fiscale, pur integrale, rimane circoscritta alle entrate tributarie riconosciute per la copertura del fabbisogno calcolato nei modi che si è detto.

Il primo punto, che si tratti di perequare soltanto gli squilibri fiscali, è agevolmente spiegabile, perché la perequazione dei bisogni va viceversa realizzata "a monte" mediante la determinazione, ad aliquote differenziate, delle compartecipazioni. Il fatto poi che debba essere una perequazione integrale, ma tuttavia circoscritta, discende dalla previsione secondo cui l'importo delle relative risorse deve essere tale da "finanziare integralmente", assieme a quelle derivanti dai tributi propri e dalle compartecipazioni, le competenze attribuite agli enti territoriali (comma 4).

I problemi interpretativi sono semmai altri e riguardano il fatto che, ai sensi del comma 3, il fondo perequativo è istituito, non per gli enti, bensì "per i territori" con minore capacità fiscale. È in effetti difficile immaginare una assegnazione di fondi ai territori, per cui la formula impiegata dalla norma o è dovuta alla consapevolezza che la capacità fiscale è caratteristica delle singole collettività e non dei relativi enti, oppure sta ad indicare, come da taluno sostenuto, che il fondo viene ripartito tra i territori regionali e sono poi le Regioni ad effettuare le assegnazioni ai singoli enti. Ed in effetti, è difficile immaginare che possa avvenire diversamente, tenuto conto che sono i tributi propri e le compartecipazioni di ciascun ente a rendere rilevanti gli squilibri di capacità fiscale e che,

nel caso degli EE.LL, sono proprio le Regioni a dover garantire tali ce-spiti ai singoli enti.

Bisogna peraltro dar conto che la soluzione di una ripartizione “a cascata”, dallo Stato alle Regioni e da queste agli EE.LL, apre l’ulteriore problema della impossibilità di perequare mediante il fondo gli squilibri infraregionali di capacità fiscale: in altri termini, alcune Regioni non concorrerebbero alla ripartizione del fondo, sebbene nel loro territorio potrebbero esservi EE.LL con capacità fiscale minore di quella delle Regioni che concorrono a tale ripartizione. Si tratta però di un problema agevolmente risolvibile: è sufficiente che i principi fondamentali di coordinamento, stabiliti dallo Stato, prevedano che le Regioni, nell’attribuire le compartecipazioni ai singoli EE.LL, lo facciano differenziando le quote di compartecipazione non soltanto in relazione al minor o maggior costo delle funzioni, ma anche in funzione della perequazione degli squilibri infraregionali di capacità fiscale.

Nona proposizione: la Costituzione tipizza le entrate di Regioni ed EE.LL, nel senso che l’elencazione dell’art 119 è esaustiva e non possono ricorrere altri tipi di entrate.

La questione è estremamente rilevante: l’esperienza passata insegna. Si tenga infatti presente che nella finanza regionale le entrate previste dal precedente art 119 vi sono sempre state; il fatto è che oltre ad esse ne furono istituite molte altre (si pensi al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, al fondo sanitario, ai fondi per i trasporti ed ai molteplici altri fondi settoriali) che assunsero una rilevanza quantitativa talmente predominante da snaturare l’intero modello delineato dalla Costituzione. La nuova formulazione dell’art 119 consente ora di affermare il principio della tipicità delle entrate degli enti territoriali, nel senso che esse devono essere esclusivamente quelle previste dalla norma costituzionale: in questo modo viene escluso il ripetersi della precedente esperienza.

Una regola del genere ha l’effetto di trasformare radicalmente i rapporti tra i vari livelli di governo, perché l’art 119 non prevede, oltre a quelli realizzati mediante il fondo perequativo, altri trasferimenti finanziari dalle Regioni agli EE.LL e limita i trasferimenti dallo Stato a Regioni ed EE.LL esclusivamente a quelli previsti dal comma 5. Si tratta delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali, che dovrebbero servire, non a finanziare le normali funzioni degli enti e neppure a garantire la perequazione dei bisogni, quanto piuttosto a rimuovere i fattori strutturali

che generano la necessità stessa di una perequazione fiscale e dei bisogni.

Decima proposizione: la tipizzazione delle risorse degli enti territoriali è limitata alle entrate necessarie a garantire la loro autonomia finanziaria. In questo modo, mediante la precisazione della precedente proposizione, viene risolto il problema di quali funzioni (se quelle amministrative o quelle legislative) le risorse previste dall'art 119 sono destinate a finanziare.

Nel contesto del precedente titolo V, l'interrogativo non aveva motivo di porsi, perché il sistema si caratterizzava per il tendenziale parallelismo tra competenze legislative ed amministrative, cosicché finanziando l'ente titolare delle prime si finanziava anche quello titolare delle seconde, e viceversa. Certo, anche in tale contesto vi era il fenomeno della delega di funzioni amministrative, dallo Stato alle Regioni e da queste agli EE.LL, che comprometteva il parallelismo; ma la distinzione tra titolarità (spettante all'ente delegante) ed esercizio (spettante all'ente delegato) delle competenze amministrative consentiva di ribadire il modello. Quando poi anche questo accorgimento è entrato in crisi nei rapporti tra Regioni ed EE.LL, la soluzione del problema finanziario è stata agevolata dalla presenza nel sistema di un ulteriore elemento di semplificazione, e cioè il fatto che l'art 119 non riguardava gli EE.LL e che mancava una disciplina costituzionale delle loro entrate.

Lo scenario del nuovo titolo V è completamente diverso: per un verso, infatti, l'art 119 disciplina anche la finanza degli EE.LL e lo fa, come si è detto, tipizzando le entrate che concorrono a definire la loro autonomia finanziaria, mentre, per altro verso, viene completamente superato il parallelismo. Tutto ciò pone il problema di individuare il tipo di funzioni sulle quali commisurare, nel dare attuazione all'art 119, l'autonomia finanziaria degli enti.

Affermare che il problema neppure si pone, in considerazione della sostituzione del modello "binario" con il sistema "a cascata" di rapporti Stato-Regioni-EE.LL, significherebbe eludere la questione, che poi si riproporrebbe appieno nei rapporti Regioni-EE.LL. Ed infatti le competenze amministrative dovrebbero tendenzialmente spettare ai Comuni, ma l'ente che ha la potestà legislativa di disciplinarle deve intestarle ai vari enti e nel provvedere a ciò deve tener conto dell'eventuale necessità di "assicurarne l'esercizio unitario", con il possibile esito di mantenerle a se stesso o di attribuirle ad enti diversi dai Comuni, "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (art 118 c.1). In partico-

lare, tra le competenze amministrative ve ne possono essere alcune che hanno ad oggetto attività di programmazione e di finanziamento degli enti territoriali preposti a realizzare poi le specifiche iniziative o a gestire concretamente le relative attività. Il problema che si diceva viene allora a precisarsi in questi termini: è possibile all'ente che dispone della potestà legislativa riservarsi queste competenze, oppure attribuirle ad un livello istituzionale superiore a quello preposto alla realizzazione degli specifici interventi, qualora ritenga che le medesime richiedono di essere esercitate in maniera unitaria? L'alternativa è tra il ritenere che funzioni del genere scompaiono e non sono più ammissibili per il solo fatto che i trasferimenti finanziari non sono previsti tra le entrate che, ai sensi dell'art 119, compongono l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, oppure sostenere una sorta di prevalenza dell'art 118 sull'art 119.

Per risolvere questo problema bisogna muovere dalla considerazione che vi sono ambiti in cui le competenze dell'ente, anche eventualmente di natura amministrativa, lo investono della potestà di definire le politiche da perseguire; vi sono invece ambiti in cui l'ente dispone di competenze che servono ad attuare le altrui politiche oppure a condizionarle ed orientarle mediante l'esercizio di potestà legislative (come nel caso della determinazione dei livelli delle prestazioni) o anche amministrative. Questi due ambiti non sono delimitati direttamente dalla Costituzione che si limita ad attribuire la competenza a delimitarli e si limita a stabilire i criteri da seguire nel farlo.

Per i profili che ci interessano, bisogna anche muovere dalla constatazione che l'autonomia finanziaria è un attributo meramente strumentale che serve agli enti per poter concretamente esercitare quei poteri che consentono loro di perseguire in autonomia proprie politiche, per cui essa è predicabile esclusivamente entro gli ambiti in cui ricorre questa possibilità ed è in riferimento a tali ambiti che opera l'art 119 e la tipizzazione delle forme di finanziamento da esso prescritta (in questo senso va, a mio parere, interpretato l'art 119, c. 4, quando parla di integrale finanziamento delle funzioni "pubbliche" attribuite agli enti territoriali, visto che sarebbe difficile immaginare che abbia con ciò voluto contrapporre le funzioni pubbliche a quelle private). Fuori dagli ambiti di autonomia politica, gli EE.LL (ma il discorso vale logicamente anche per le Regioni) devono poter disporre di risorse per l'esercizio di competenze che richiedono l'impiego di mezzi finanziari, ma queste risorse sono ulteriori e diverse da quelle previste dall'art 119, in quanto non concorrono a comporre la loro autonomia finanziaria, e restano liberamente disciplinate

dal sovrastante livello di governo che è competente a definire le politiche a cui l'esercizio di tali competenze è funzionale.

Da questa soluzione discende che gli enti forniti di potestà legislativa dispongono anche del potere di lasciar fuori dall'ambito di applicazione dell'art 119 il finanziamento di determinate competenze amministrative e di istituire per esse appositi trasferimenti finanziari. Si tratta di un esito che attenua notevolmente il modello garantista di autonomia finanziaria, ma che non vale a svuotarlo, perché risulta comunque circoscritto da alcuni correttivi previsti dal nuovo titolo V.

In primo luogo, questo potere va esercitato secondo il principio di sussidiarietà, per cui è necessario che la sottrazione di competenze amministrative all'area dell'autonomia finanziaria non dipenda semplicemente dall'esistenza (o creazione) di una funzione amministrativa di finanziamento (perché il mero finanziamento deve pur sempre avvenire nei modi stabiliti dall'art 119), ma si giustifichi per la presenza (o l'istituzione) di una sovrastante competenza di tipo programmatico, non altrimenti allocabile.

In secondo luogo vi sono le funzioni "fondamentali" degli EE.LL, che compete allo Stato individuare mediante l'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale. È possibile, allora, riconoscere agli EE.LL un ambito di maggiore autonomia, relativamente alle loro funzioni "fondamentali", con l'esito di escludere che tali funzioni possano essere sottordinate a competenze programmatiche esercitate da altri. In definitiva né lo Stato né le Regioni potrebbero sottrarre il finanziamento di queste funzioni all'ambito di applicazione dell'art 119.

Conclusivamente, si può dire che siamo in presenza di una sorta di dieci comandamenti, dai quali scaturisce un modello che cerca di conciliare il massimo di federalismo fiscale (articolato su più livelli di governo) con il massimo di solidarietà (realizzata mediante la perequazione fiscale e dei bisogni). Un federalismo, in altri termini, non come separazione, bensì come strumento di responsabilizzazione.