

Finanza pubblica e riforme istituzionali tra occasioni di scontro politico e garanzie del sistema

del prof. Raffaele Perrone Capano

Sommario: 1) Legge finanziaria, indirizzo politico e politica tributaria; 2) Ridurre le tasse fa bene alle casse (dei contribuenti e del Fisco); 3) La riforma elettorale; 4) I precedenti della riforma costituzionale e il limite dell'interesse nazionale; 5) I limiti del processo di decentramento: l'esperienza tedesca; 6) Il federalismo fiscale tra utopie e limiti del sistema tributario; 7) Indirizzo politico e procedimento legislativo; 8) L'autonomia finanziaria degli Enti Territoriali e i limiti ai poteri di intervento dello Stato in campo finanziario.

1) Legge finanziaria, indirizzo politico e politica tributaria

Quest'anno il mese di ottobre vede affiancati al tradizionale appuntamento con la legge finanziaria due passaggi politico legislativi di grande rilievo: la riforma della legge elettorale e le modifiche alla II a parte della Costituzione, eventi questi ultimi strettamente connessi anche dal punto di vista politico.

L'esperienza del processo di formazione della legislazione finanziaria e di bilancio, dalla presentazione da parte del Governo fino all'approvazione parlamentare, caratterizzato da consistenti elementi di cogestione, ignoti ad altri ordinamenti, rende vano qualsiasi tentativo di analisi di aspetti specifici della manovra di finanza pubblica, prima dell'approvazione parlamentare.

La questione dei limiti al potere di intervento del Parlamento sulla legislazione di bilancio, che viene da più parti periodicamente riproposta durante l'esame della legge finanziaria da parte delle Camere merita di essere approfondito perché presenta aspetti complessi che non si risolvono con proposte semplicistiche quali la previsione di limitazioni al potere di emendamento parlamentare alla legge finanziaria, che non potrebbero comunque essere generalizzate.

La legge finanziaria ha nel nostro ordinamento natura di atto complesso; accanto agli elementi che compongono il quadro macro economico, ossia la cornice entro cui il Governo intende gestire l'insieme della finanza pubblica per l'anno di riferimento, la legge finanziaria prevede una serie di misure legislative sia relative alla spesa pubblica, sia alla politica tributaria, considerate dal Governo essenziali per conseguire gli obiettivi prefissati con la legge di bilancio, la cui emendabilità dovrebbe quindi essere possibile solo se consentita espressamente dal Governo, che ne assumerebbe la responsabilità politica: in tutte le altre ipotesi gli emendamenti dovrebbero essere considerati inammissibili, come avviene ad esempio nell'ordinamento francese.

Affiancano queste scelte che caratterizzano l'indirizzo politico del Governo, e ne qualificano l'azione, ulteriori interventi modificativi o integrativi della legislazione sostanziale di spesa che, per il loro carattere di disposizioni di dettaglio, ben si prestano ad essere oggetto di uno scrutinio parlamentare più penetrante, che comporti anche ampie modifiche, purché compatibili con il quadro di riferimento finanziario proposto dal Governo.

In queste ipotesi le limitazioni al potere parlamentare di emendamento non avrebbero motivazioni ragionevoli e quindi non sarebbero compatibili con il nostro sistema parlamentare.

Queste considerazioni si riferiscono sia ai grandi aggregati che costituiscono la spesa pubblica, sia soprattutto agli interventi di politica tributaria, i cui vincoli di sistema mal si conciliano con le iniziative, spesso estemporanee di singoli parlamentari, ed hanno acquistato ulteriore rilievo per il ruolo centrale assunto dal Governo nella definizione degli equilibri finanziari, tra vincoli comunitari e decentramento dopo la riforma del Titolo V del 2001.

Il settore tributario nel sistema di bilancio vigente in Italia è sicuramente quello più negativamente influenzato dalla tradizionale debolezza di indirizzo politico del Governo nel settore della politica fiscale.

La complessità delle Società democratiche specie se economicamente avanzate, affida essenzialmente al Governo l'iniziativa legislativa in campo tributario, sia per i limiti alla discrezionalità delle scelte e per esigenze di coerenza del sistema che devono essere comunque garantite, trattandosi di interessi costituzionalmente protetti, sia per la

necessità di disporre di adeguate informazioni circa gli effetti diretti e indiretti, non solo distributivi, delle decisioni di politica tributaria; elementi questi che non sono normalmente nella piena disponibilità delle rappresentanze parlamentari.

In Italia, e questo incide anche sul ruolo della legge finanziaria si è ben lontani dall'aver raggiunto in questo campo un ragionevole punto di equilibrio.

Lo dimostra l'esperienza delle ultime due legislature, che hanno prodotto prima imposte discutibili, come l'IRAP, o dagli esiti imprevedibili ed arbitrari come la dual income tax, che ha concentrato nel 2001 dodicimilaseicento miliardi di lire di risparmi di imposta, su sei grandi gruppi industriali; ed in questa legislatura ha visto delegare il Governo ad attuare una riforma tributaria con ambizioni di sistematicità, sostanzialmente abbandonata a metà percorso dallo stesso Governo che l'aveva proposta.

In definitiva quindi il problema non è quello di rendere imm modificabile la legge finanziaria in ogni suo aspetto, ma di definire con precisione oltre ai grandi aggregati macroeconomici che caratterizzano annualmente la manovra di finanza pubblica, gli interventi di politica tributaria e quelli sui principali comparti di spesa che concorrono a determinare la politica finanziaria del Governo; separando gli interventi integrativi o modificativi della legislazione di entrata e di spesa, che il Governo assume essere indispensabili per conseguire i propri obiettivi programmatici, ne esprimono l'indirizzo politico e non dovrebbero essere quindi emendabili, dalle altre disposizioni in cui è il Governo stesso a consentire che la normativa di dettaglio sia definita attraverso la dialettica Governo-Parlamento.

L'amplissimo decentramento di funzioni previsto dalla riforma del Titolo V a favore di Regioni ed Enti Locali, in larga parte neppure avviato, sottolinea l'urgenza di definire un modello di legge finanziaria che tenga conto delle esigenze evidenziate. In futuro infatti sarà la legge finanziaria lo strumento per stabilire le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali a favore degli Enti di decentramento e a determinare le risorse da assegnare al fondo perequativo ed i relativi criteri di ripartizione; e sarà la legge finanziaria a definire gli ulteriori interventi da finanziare a favore dei territori per obiettivi di sviluppo, di perequazione, di supporto alla realizzazione di infrastrutture di interesse nazionale, ai sensi del V Comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Con questa necessaria premessa va dato atto al ministro Tremonti, nel brevissimo lasso di tempo intercorso tra il suo ritorno a Via 20 settembre e la presentazione della legge finanziaria, di avere delineato, a grandi linee, una manovra credibile, nella eliminazione di privilegi fiscali e di pratiche elusive da parte delle imprese, negli obiettivi di contenimento del deficit e nella concentrazione delle poche risorse disponibili su obiettivi realmente prioritari (riduzione del cuneo fiscale e interventi e sostegno delle famiglie).

Da questo punto di vista le reazioni polemiche di alcuni autorevoli amministratori locali per la riduzione dei trasferimenti alle autonomie territoriali, evidenziano un problema, quello dell'attuazione del decentramento finanziario, la cui soluzione non è stata certo resa più semplice dalla riforma del titolo V della Costituzione attuata nella precedente legislatura.

L'eccesso di materie e funzioni trasferite alla legislazione regionale, da un lato ha moltiplicato i conflitti tra Stato e Regioni, alimentando un imponente contenzioso davanti alla Corte Costituzionale; dall'altro, l'abolizione di qualsiasi tipo di controlli sulle attività amministrative degli Enti Territoriali, non ha certo facilitato un processo di decentramento fiscale dagli esiti imprevedibili, per l'assenza di certezze sulla dinamica della spesa.

D'altra parte il contenimento dei costi per l'acquisto di beni e servizi da parte della P.A. la cui spesa nel 2005 supererà i 108 miliardi di euro, è un obiettivo che non può non coinvolgere accanto allo Stato, anche gli Enti Territoriali, la cui dinamica di spesa appare ormai fuori controllo e non ne lede l'autonomia, se la scelta dei mezzi per raggiungere gli obiettivi quantitativi fissati nella legge finanziaria, è lasciata alla libera determinazione dei poteri locali.

Tra la centralizzazione degli acquisti, attraverso lo schema rigido delle convenzioni CONSIP, sperimentato per altro con efficacia in passato, e la liberalizzazione senza reale concorrenza degli ultimi 2 anni, è forse possibile esplorare soluzioni diverse, più flessibili, comunque idonee a ridurre i costi unitari, tagliando privilegi e sprechi senza incidere sui

servizi offerti.

2) Ridurre le tasse fa bene alle casse (dei contribuenti e del Fisco)

Se dal punto di vista degli equilibri finanziari (27 miliardi di euro tra riduzioni di spesa, maggiori entrate o tagli di agevolazioni fiscali), la manovra di bilancio appare nel complesso equilibrata e dovrebbe centrare gli obiettivi di contenimento del deficit al 4,3% nel 2005 e al 3,8% nel 2006 rispetto al PIL, un discorso in parte diverso richiede la politica tributaria che appare in sofferenza per le ragioni richiamate in precedenza tra le quali spicca, per l'indubbio significato politico l'abbandono del progetto di riforma del sistema tributario dello Stato, per il quale il Governo aveva ottenuto un'ampia delega con la legge 80/2003. Qui, a parte il colpo di teatro dell'istituzione della tassa sul tubo (e sui cavi dell'alta tensione) in cui l'obiettivo ragionevole di incidere su alcune posizioni di rendita monopolistica, mal si concilia con esclusioni incomprensibili (vedi le autostrade) e con un livello di approssimazione che la rende incommentabile, appare evidente la rinuncia da parte del Ministro dell'Economia, almeno in questo scorcio di legislatura, ad adottare misure riformatrici in campo tributario.

Si tratta a mio parere di una scelta debole perché l'esperienza dell'ultimo decennio, ha evidenziato, anche in seguito all'abbandono di politiche flessibili del cambio, una interconnessione molto stretta tra ciclo economico e politica fiscale, che impone la riforma del sistema tributario, sia per motivi di equità distributiva, sia per renderlo competitivo rispetto al processo di mondializzazione dell'economia, che appare irreversibile e con cui ci si deve necessariamente confrontare.

Da questo punto di vista i primi dati disponibili sull'andamento delle entrate tributarie nel periodo gennaio-luglio 2005, evidenziano una serie di elementi che, pur essendo suscettibili di qualche variazione nella seconda parte dell'anno, indicano comunque un trend di notevole interesse che dovrebbe far riflettere quanti considerano ineluttabile una fiscalità particolarmente aggressiva, anche per il differenziale di costo rappresentato dal debito pubblico.

In particolare i dati sull'andamento del gettito dell'imposta personale (IRE), nei primi sette mesi del 2005, oggetto nella finanziaria 2005 di una serie di interventi correttivi su aliquote e deduzioni che hanno comportato sgravi per oltre 6 miliardi di euro, pari al 4,2% dell'IRE, evidenziano un aumento degli incassi pari al 3,9%, ben oltre l'incremento del PIL nominale e il coefficiente di elasticità dell'imposta.

I dati disaggregati offrono ulteriori interessanti spunti di riflessione. L'incremento del gettito delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente è stato nel periodo del 3,1%; quello dell'autoliquidazione (saldo ed acconto) dell'8,7%.

La concentrazione degli sgravi prevalentemente sui redditi medio bassi, attraverso l'ampliamento delle deduzioni e la rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote ha comportato un calo delle ritenute relative ai dipendenti pubblici pari all'11,9%; (il che dimostra, contrariamente all'opinione del presidente di Confindustria, che il nostro datore di lavoro forse non si ispira più a Quintino Sella, ma non è improvvisamente diventato prodigo) un aumento di quelle sui dipendenti non statali del 4,4% e del 5,3% per i redditi da lavoro autonomo.

Ancora più evidente è l'effetto di trascinamento sull'IRAP il cui gettito cresce complessivamente del 7,6%, con un incremento del 10,9% nel settore privato e del 2,3% in quello relativo alle amministrazioni pubbliche.

Anche il gettito dell'IVA, il più influenzato dalla recessione che ha colpito l'Italia a cavallo tra la fine del 2004 e il primo quadrimestre del 2005, offre elementi di qualche interesse: l'andamento dell'IVA evidenzia infatti aumenti del 2,4% del gettito sulle importazioni, meno soggette all'evasione, e del 3,9% per l'insieme delle attività svolte sul mercato interno.

Come interpretare questi dati? Il filo conduttore che lega l'andamento degli incassi IRE, IRAP e IVA è rappresentato da un incremento degli imponibili dei contribuenti che autodeterminano il proprio debito di imposta, superiore di oltre il 50% rispetto a quello dei lavoratori dipendenti.

Nell'IVA l'incremento del gettito sulle importazioni è inferiore di circa il 70% rispetto a quello registrato per le operazioni interne; nell'IRAP relativa al settore privato, la cui base imponibile è più influenzata dall'incremento delle basi imponibili IRE e da quello dell'occupazione, l'aumento degli introiti è di circa l'11% contro il 2,3% registrato dalle

amministrazioni pubbliche.

In cifre si può stimare in via prudenziale che il taglio di 6 miliardi di euro nell'IRE determinerà nel 2005 maggiori entrate dirette, nell'IRE, IRAP e IVA, pari a 4 miliardi e ottocento milioni di euro e quindi compenserà l'80% delle minori entrate connesse alla riforma (nota bene: l'incremento del gettito dell'IRE nel 2005 pari al 3,9% è stato calcolato sul gettito 2004 del tributo pari a 141 miliardi e cioè al lordo della riduzione di 6 miliardi stabilita dalla finanziaria 2005).

Non appare quindi azzardato sostenere che la manovra IRE non solo abbia recuperato i 6 miliardi di euro di sgravi, ma abbia determinato incrementi di gettito nelle tre imposte esaminate pari a 4 miliardi e ottocento milioni di euro e quindi si sia più che finanziata integralmente.

La spiegazione di questi dati si ricava dalla struttura dell'IRE, dalla composizione delle diverse classi di reddito assoggettate all'imposta e dall'impatto su queste ultime di una progressività marginale eccessiva che incoraggia e premia l'evasione.

Una revisione anche profonda dell'imposta personale che determini per i contribuenti consistenti risparmi nel prelievo, se attuata con metodologie che determinano l'allargamento degli imponibili (più no tax area personale e familiare, più deduzioni mirate alle attività svolte dal contribuente, scaglioni molto ampi con aliquote marginali ridotte) sostanzialmente si autofinanzia.

Ovviamente questi dati vanno letti con prudenza, perché una parte degli incrementi di gettito è stata probabilmente determinata dall'aumento dell'occupazione, (prevalentemente regolarizzazione di lavoro sommerso) ma proprio la diminuzione della disoccupazione negli ultimi anni, all'interno di un trend economico tutt'altro che favorevole, evidenzia la connessione molto stretta che esiste in Italia tra struttura del prelievo e diffusi fenomeni di fuga davanti alle imposte.

Negli ultimi trent'anni in Italia le imprese sono passate da circa 2.400.000 a quasi 4.500.000 con un incremento di oltre 2 milioni di unità.

Il numero medio di addetti per impresa è diminuito da 5 unità agli inizi degli anni '70 a 3,7 oggi, con un trend inverso a quello dei principali paesi industrializzati. La connessione di questi fenomeni con il costante incremento dell'imposta sui redditi personali e di impresa particolarmente accentuato a partire dalla riforma Visco del 1997, evidenzia gli effetti positivi diffusi della riforma dell'IRE del 2003-2005, che ne rende, specie dopo i dati qui richiamati, francamente incomprensibile l'abbandono.

Il risultato è tanto più interessante se si considera che la riduzione dell'IRE, introdotta con la finanziaria dell'anno scorso, non fu il prodotto di scelte meditate di politica fiscale ma il frutto di una felice intuizione del Presidente del Consiglio, imposta ad un Ministro dell'Economia poco convinto e ad alleati recalcitranti. La riduzione dell'IRE fu infatti accolta con freddezza dai mass-media e commentata con sufficienza da un noto economista sul principale quotidiano nazionale che parlò con irrisione di una manovra che valeva lo 0,4% del PIL, senza neppure porsi il problema degli effetti distributivi reali della riduzione dell'IRE, e delle connessioni tra imposte dirette, economia irregolare e evasione all'IVA, che condizionano pesantemente la struttura sociale e produttiva dell'Italia e rappresentano probabilmente la principale causa della perdita di competitività del sistema.

La riforma, proprio per il carattere improvvisato è tuttavia rimasta a metà strada e richiederebbe interventi di razionalizzazione sia sugli scaglioni, sia sulle deduzioni, il cui carattere decrescente ereditato dalla riforma Visco del '97, vanifica almeno in parte gli effetti positivi della riduzione dell'imposta, perché incrementa irragionevolmente la progressività marginale, e mantiene in vita un forte incentivo ad evadere.

Che il tema della coerenza fiscale incontri difficoltà ad imporsi, trova conferma nella vicenda degli interventi previsti dalla finanziaria a favore delle famiglie; il fondo di oltre un miliardo e centomila euro destinato a questa finalità, è stato spezzettato in una serie di bonus, a favore dei figli nati negli ultimi due o tre anni, che non costituisce neppure un avvio di politica fiscale a favore delle famiglie più numerose, non inciderà quindi sulla propensione ad avere figli ed avrà comunque un impatto sociale limitato.

Più logico sarebbe stato aumentare la quota di reddito deducibile per i figli anche attraverso il riconoscimento di alcune spese che gravano sulle famiglie con figli nella prima età (pannolini, latte in polvere, asili, ecc.) da rendere anch'esse deducibili dal reddito.

Se poi il Governo avesse voluto utilizzare il miliardo e cento milioni di euro destinati alle famiglie per obiettivi elettorali, è indubbio che l'aumento di una sessantina di euro al mese a favore di un milione e settecentomila pensionati al minimo avrebbe avuto un più forte significato di solidarietà sociale e avrebbe procurato probabilmente anche maggiore consenso elettorale!

Naturalmente non sfuggono le motivazioni di opportunità politica che hanno orientato il Ministro dell'Economia ad escludere qualsiasi misura che comportasse anche tagli all'IRE nella finanziaria di fine legislatura, che pota molti privilegi fiscali a carico delle imprese, resi possibili dal nuovo regime impositivo dei redditi societari connesso con l'introduzione dell'IRES.

Proprio l'esperienza della riforma dell'imposta sui redditi delle società (IRES) attuata frettolosamente nel 2004 in alternativa all'avvio del secondo modulo della riforma dell'imposta personale, con la motivazione inespressa che avrebbe comportato perdite di gettito molto minori, evidenzia la superficialità ed improvvisazione con cui il governo ha gestito il tema della riforma tributaria, di cui pure era stato con la legge 80 del 2003 il promotore.

La riforma dell'imposta sulle società, prima del completamento della riforma dell'imposizione personale, in una economia caratterizzata dalla polverizzazione delle imprese (oltre 4.500.000) e da un numero elevatissimo di contribuenti IRES, ha determinato confusioni, sovrapposizioni ed interferenze tra IRE ed IRES che potevano essere facilmente evitate ed ha reso evanescenti gli effetti positivi della legge 80/2003 di riforma tributaria.

Un solo dato è sufficiente per chiarire i termini del problema, relativo alla riforma fiscale. In Italia il gettito dell'IVA è pari al 6,1% del PIL, come in Spagna che ha un'aliquota inferiore alla nostra di ben 5 punti (15%); in Francia con un'aliquota inferiore di qualche decimo di punto a quella italiana (19,7%) la TVA rende oltre il 7,9% del PIL.

In base al dato francese mancano al gettito dell'IVA oltre 30 miliardi di euro sottratti dall'evasione; una somma superiore di un terzo al gettito dell'IRAP riscossa nel settore privato, un'imposta che al contrario dell'IVA penalizza le esportazioni mentre le importazioni ne sono esentate.

Un dato questo che da solo spiega la perdita di competitività nell'ultimo decennio del Sistema Italia, che ha visto scendere la propria quota del commercio mondiale dal 4,7 al 3,8%.

Naturalmente per assorbire un'evasione all'IVA di queste dimensioni, la riforma dell'IRE è un mezzo necessario ma non sufficiente. Serve agire anche sull'accertamento consentendo, attraverso un impiego razionale del concordato preventivo, maggiore flessibilità nell'applicazione degli studi di settore, altrimenti destinati ad irrigidirsi verso il basso e a legalizzare un'ampia area di evasione. Avendo ben chiaro che il concordato preventivo non è un condono, ma lo strumento razionale per riappropriarsi della gestione dell'imposta personale da parte dell'amministrazione finanziaria, ed estendere al nostro ordinamento il sistema francese della "déclaration contrôlée", che è applicata su base annua, ma interessa un numero di soggetti pari a meno della metà di quelli italiani.

Questi pochi dati evidenziano tutta l'inconsistenza del dibattito circa le priorità da assegnare a politiche fiscali di sostegno della domanda piuttosto che dell'offerta; se non si rende competitivo il sistema tributario attraverso la sua riforma, qualsiasi manovra delle imposte avrà effetti limitati e probabilmente, almeno in parte indesiderati.

Del resto, proprio le misure di razionalizzazione e di coordinamento fiscale introdotte a fine ottobre dal Ministro dell'Economia, per eliminare alcuni privilegi a beneficio delle imprese in tema di ammortamenti e contrastare in modo esplicito le pratiche elusive di dividend washing proliferate dopo l'introduzione dell'istituto della participation exemption nella nuova imposta sui redditi societari, IRES, evidenziano le incongruenze ed i limiti di modifiche parziali di disposizioni a carattere fiscale, non inserite in un disegno sistematico di riforma, che incoraggiano la diffusione di concezioni elettoralistiche in campo tributario.

3) La riforma elettorale

Gli aspetti politici contingenti che legano insieme gli altri due appuntamenti, la riforma elettorale e quella costituzionale, non sono ovviamente oggetto di queste note, pur non potendo certo essere del

tutto ignorati.

Tuttavia, tenendo anche conto della diversa portata delle due leggi, costituzionale l'una, ordinaria quella elettorale, mi sembra utile evidenziare alcuni profili giuridici che, al di là delle soluzioni adottate, appaiono problematici e richiederanno anche in futuro un'attenta riflessione, in vista di possibili ripensamenti imposti dall'esperienza.

Con riferimento alla legge elettorale, gli aspetti su cui si sono maggiormente incentrate le critiche, e cioè il profilo temporale scelto (fine legislatura) ed il ritorno al proporzionale, che implicherebbe il definitivo abbandono dell'attuale sistema bipolare, non mi sembrano particolarmente persuasive.

Una legge elettorale, può al più favorire le aggregazioni premiandole elettoralmente, ma il buon funzionamento del sistema politico dipende assai più dal modello istituzionale che da interventi di ingegneria elettorale.

Un esempio illuminante, lo abbiamo visto, è offerto dalla legge finanziaria e di bilancio, il principale atto di indirizzo politico del Governo, che richiede in Italia per l'approvazione tre mesi di serrato confronto e cogestione parlamentare. Situazione che non ha riscontro in nessun altro paese europeo.

Assai più problematica, a mio avviso è invece la reintroduzione del voto di lista e le liste bloccate per l'elezione del Parlamento.

È vero che 12 anni fa un referendum si era espresso, in un contesto per altro assai diverso, per l'abolizione del voto di preferenza; ma a parte il fatto che quest'ultimo è già previsto per le elezioni per il Parlamento Europeo e per le Amministrative, mi pare che le questioni da approfondire siano quelle dei limiti all'esercizio effettivo dell'elettorato passivo in un sistema a liste bloccate, e alle possibilità reali di scelta offerte agli elettori, alla luce del principio di ragionevolezza.

Si tratta a ben vedere di due aspetti che, considerati separatamente, rientrano entrambi nell'ambito di quelle scelte discrezionali del Parlamento non sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Più discutibile è invece, ad un attento scrutinio di ragionevolezza, l'utilizzazione di tutti e due i criteri all'interno di un unico sistema elettorale, perché il voto di lista a liste bloccate rappresenta un ostacolo all'esercizio dell'elettorato passivo assai più penetrante rispetto ai sistemi fondati sul collegio uninominale, che consentono un esercizio meno condizionato del diritto di elettorato passivo.

È stato rilevato ad esempio che il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale è esiguo per cui, se un certo numero di ministri e sottosegretari non partecipa alle votazioni, la maggioranza può essere messa in difficoltà. Ma basterebbe stabilire il principio che ai parlamentari che entrano a far parte del Governo, come in Francia, subentrano i primi non eletti per risolvere il problema, senza la necessità di squilibrare in misura eccessiva il rapporto tra rappresentanza e scelte degli elettori.

Va comunque sottolineato che, quale sarà in futuro il sistema elettorale adottato, esso dovrà essere necessariamente sostituito in tempi brevi dal voto elettronico, unico modo per garantire in concreto la segretezza del voto nella stagione dei videotelefonini e delle microcamere digitali.

4) I precedenti della riforma costituzionale e il limite dell'interesse nazionale

Problemi assai più complessi pone invece la riforma della seconda parte della Costituzione, giunta ormai all'ultimo giro di boa parlamentare. Senza pretesa di sistematicità, dato il carattere di queste note, che attengono essenzialmente ai profili finanziari e fiscali delle riforme costituzionali, si possono evidenziare alcuni problemi aperti dalla riforma del Titolo V del 2001, relativi al modello attuativo dell'autonomia finanziaria degli Enti Territoriali, che non vengono risolti dal nuovo testo costituzionale che anzi, come vedremo ne crea di nuovi e di più gravi.

La prima osservazione è che il decentramento amministrativo avviato con le leggi Bassanini della seconda metà degli anni '90, abbia traciato in modo pressoché automatico nella riforma del Titolo V, anche per l'esigenza di dare copertura costituzionale a trasferimenti disinvolti di funzioni amministrative in aree coperte da riserva di legge. Non ha quindi risolto il problema di una ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, funzionale all'obiettivo di decentrare materie caratterizzate in modo esclusivo o prevalente da interessi locali, senza lasciare privi di tutela gli interessi unitari, non frazionabili, presenti in molte materie attribuite alla potestà legislativa regionale, così come

evidenziato da ultimo anche dalla Giurisprudenza Costituzionale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 203 del 2003, interpretando estensivamente il principio di sussidiarietà verticale ha riconosciuto che esso può assumere anche carattere ascendente quando lo richieda la cura di istanze unitarie altrimenti prive di tutela e rappresenta l'elemento di flessibilità idoneo ad attrarre allo Stato, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza non solo determinate funzioni amministrative, ma previa intesa con le Regioni nella fase attuativa, anche il parallelo esercizio della funzione legislativa, in base al principio di legalità.

Una sentenza coraggiosa, che ha posto rimedio a una grave lacuna nel testo dell'articolo 117 Cost., ma che non si presta ad applicazioni estensive generalizzate. La mancata previsione di norme di coordinamento tra le materie a contenuto economico di competenza regionale, evidenzia un'esigenza insopprimibile: quella di consentire che la politica economica nazionale rappresenti qualcosa di diverso e meno frammentato della semplice sommatoria delle diverse politiche regionali; obiettivi legittimi che per altro potranno avere adeguata tutela solo attraverso una nuova specifica previsione costituzionale.

Sotto questo profilo la polemica sulla esclusione nel Titolo V novellato dell'interesse nazionale, quale limite della potestà legislativa delle Regioni, di cui è prevista la reintroduzione nel nuovo testo di riforma costituzionale, all'articolo 127 Il comma, appare una questione prevalentemente politica, il cui significato sotto il profilo giuridico non può essere amplificato al punto da creare pericolose confusioni ed illusioni.

Il tema dell'interesse nazionale come limite all'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni è stato reintrodotta in Costituzione dalla destra per giustificare la propria adesione al nuovo modello istituzionale, fortemente voluto dalla Lega Nord, che rappresenta una frattura radicale non solo rispetto alla tradizione liberale unitaria, ma anche nei confronti della Costituzione del '48, che ha innervato quella tradizione con le culture solidariste di matrice cattolica e socialiste, senza stravolgerla.

Da un lato infatti gli art. 118, 119, e 120 della Costituzione nel testo novellato contengono disposizioni che riconducono esplicitamente ad esigenze di tutela degli interessi unitari la cui cura è affidata alla legislazione statale, anche dopo la riforma del Titolo V.

Dall'altro il limite dell'interesse nazionale, che nel quadro degli equilibri tra Stato e Regioni fissato nella Costituzione del 1948 aveva consentito allo Stato di emanare, in molte materie, norme generali limitative della potestà legislativa delle Regioni, motivate dalla necessità di tutelare interessi unitari non ha più, nell'attuale ripartizione delle competenze legislative una effettiva portata pratica e rappresenta al più una norma di chiusura del sistema, del cui reinserimento in Costituzione, sono per altro ben lieto, se non altro per ragioni estetiche.

Nella Costituzione del '48 la potestà legislativa generale era affidata alle Camere, mentre alle Regioni era consentito nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione di emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali, stabiliti dalle leggi dello Stato.

In quel quadro caratterizzato dalla titolarità di una potestà legislativa primaria molto ampia da parte dello Stato, l'interesse nazionale oltre a rappresentare un limite negativo nei confronti delle leggi regionali, attribuiva implicitamente una riserva di competenza allo Stato, finalizzata alla cura di interessi unitari, che si concretizzava nella possibilità, motivata con ragioni di interesse nazionale, di emanare norme generali, anche in materie attribuite alla potestà concorrente delle Regioni.

La riforma del Titolo V ha mutato radicalmente i termini della questione, perché ormai la potestà legislativa primaria e residuale appartiene alla Regione.

L'interesse nazionale, reintrodotta dalla riforma costituzionale in corso di approvazione, nell'articolo 117 Il comma, rappresenta ormai solo un limite negativo che si rivolge ormai solo al legislatore regionale. Non è quindi di per sé uno strumento idoneo ad attrarre alla legislazione statale la tutela attiva di quegli interessi unitari non frazionabili, che l'esperienza ha evidenziato sussistere anche in materie attribuite dalla riforma del Titolo V alla legislazione regionale, che oggi sono prive di tutela e che rimarranno tali anche dopo la reintroduzione dell'interesse nazionale!

Più discutibile semmai è la scomparsa nel Titolo V dell'interesse delle altre Regioni, quale limite alla potestà legislativa regionale, perché, almeno in astratto, sembra prefigurare, nel quadro del nuovo

bicameralismo differenziato, che indebolisce ulteriormente i profili ordinamentali unitari senza ridurre i conflitti, un modello di regionalismo competitivo, utile in sistemi federali di dimensioni continentali, non facilmente adattabile alla scala dimensionale di una società complessa, quale quella italiana, fortemente differenziata dal punto di vista economico e sociale e dei modelli culturali, insediata su un territorio inferiore per superficie a quello della California.

D'altra parte, l'aspetto disarmante del processo di riforma costituzionale in atto da oltre un decennio, è a mio avviso rappresentato dall'incapacità, che investe l'insieme del panorama politico, di maggioranza e opposizione, di individuare una serie di obiettivi condivisi, capaci di rendere più funzionali le istituzioni e più competitivo il sistema Italia al servizio dei suoi cittadini. Sotto questo angolo visuale la nuova riforma costituzionale presenta infatti gli stessi limiti istituzionali di quella del Titolo V votata dal centro-sinistra nel 2001.

È vero che nel nuovo testo vi sono scelte condivisibili in tema di premierato e di recupero alla competenza dello Stato di materie in cui gli interessi strategici sono di dimensioni sovraregionali; tuttavia a queste scelte sicuramente opportune e condivisibili, si affianca una riforma del processo di formazione delle leggi assai discutibile, che interviene in modo poco meditato sui delicati equilibri che regolano l'attività legislativa, che rappresenta uno dei pilastri di ogni democrazia, parlamentare o meno.

A questa debolezza di fondo ha d'altra parte contribuito l'assenza di un dibattito approfondito da parte della cultura non solo giuridica, sulle implicazioni determinate dalla scelta di ciascuno dei diversi modelli di decentramento possibili, che ha consentito l'affermarsi, come verità indiscutibili di una serie di luoghi comuni sul tema del federalismo, fiscale e non, sulla spinta di movimenti politici a carattere localistico.

Ora, indipendentemente dall'esito dell'iter di riforma costituzionale (approvazione parlamentare più referendum), l'Italia nel prossimo futuro dovrà interrogarsi su almeno quattro questioni centrali ai fini dell'avvio di un ciclo virtuoso nel percorso riformatore del proprio assetto economico ed istituzionale.

5) I limiti del processo di decentramento: l'esperienza tedesca

La prima questione fondamentale è quella delle dimensioni che dovrà assumere a regime il processo di decentramento avviato con le leggi Bassanini, proprio per consentire uno sviluppo effettivo della cultura autonomistica.

Il principio di sussidiarietà, senza l'integrazione con i principi di differenziazione ed adeguatezza, entrambi previsti dall'art. 118 della Costituzione nel testo novellato, non consente di prefigurare un assetto non solo coerente, ma anche economicamente sostenibile del processo di decentramento.

La tesi che il decentramento sia di per se un processo virtuoso che razionalizza e rende più efficiente la spesa pubblica, rappresenta piuttosto una petizione di principio che una realtà dimostrata. Specie se, come è avvenuto in seguito alla riforma del Titolo V, non esista più alcun meccanismo di controllo sulla spesa degli Enti Territoriali.

L'esperienza ci dice al contrario che la maggior parte dei processi di decentramento comporta costi aggiuntivi; per cui è conveniente decentrare le funzioni dallo Stato agli Enti Territoriali solo nei limiti in cui l'incremento dei costi dovuto alle minori economie di scala, sia compensato dalla maggiore efficienza e quindi dalla riduzione dei costi sociali determinato dal decentramento.

I profili di potere connessi con l'ampliamento delle funzioni trasferite sono evidenti, perché a maggiori funzioni corrispondono necessariamente maggiori opportunità di spesa. Quindi si comprendono le spinte ad ottenere maggiori competenze da parte degli Enti Territoriali. Ma a parte la considerazione che il principio di adeguatezza condiziona limitandolo quello di sussidiarietà, perché il trasferimento di funzioni non può estendersi al punto di determinare diseconomie di scala a carico dei contribuenti, è del tutto indimostrato l'assunto di una maggiore, generalizzata, efficienza della spesa decentrata.

Al contrario se si ampliasse oltre ogni limite di ragionevolezza la spesa di Regioni ed Enti Locali, (e tale a mio parere è la previsione a regime di una spesa decentrata pari a 265-280 miliardi di euro ai valori 2003 che assorbirebbe quasi l'80% delle entrate tributarie) si vanificherebbe qualsiasi effetto di responsabilizzazione degli amministratori locali,

perché la quota di finanziamenti rappresentata dal gettito di tributi non solo attribuiti agli Enti locali come l'IVA, ma percepiti dagli elettori come tributi il cui onere è deciso a livello locale, diventerebbe inevitabilmente marginale.

Il fatto che il processo di decentramento finanziario sarà necessariamente graduale non risolve ma anestetizza soltanto il problema: con poco più del 20% delle entrate tributarie effettivamente disponibili, lo Stato non solo non sarà in grado di sostenere gli oneri del servizio del debito pubblico e di assolvere alla propria funzione essenziale di perequazione orizzontale e verticale imposta dall'art. 3 della Costituzione, ma non avrà i mezzi per adempiere ai propri impegni istituzionali.

Quindi in assenza di significativi correttivi, il decentramento finanziario comporterà necessariamente ulteriori incrementi della pressione fiscale, che già oggi soffoca l'economia determinando tassi di crescita da prefisso telefonico.

Un esempio clamoroso in questo senso si è avuto negli ultimi mesi con la vicenda delle Fregate Multifunzione progettate dalla nostra Marina Militare in coproduzione con la Francia, essenziali per sostituire le navi degli anni '80 ormai al limite della loro vita operativa, anche per i gravosi impegni in teatri lontani a cui sono state sottoposte negli ultimi 15 anni: sono mesi che non si riescono a trovare i soldi per finanziare neppure la costruzione delle prime 2 navi!

Proprio la necessità di realizzare un processo di decentramento caratterizzato da un rapporto costi efficacia di segno positivo, che non comporti cioè ulteriori aumenti della spesa pubblica e della pressione fiscale, ci porta ad affrontare il secondo aspetto ancora aperto; quello del modello di decentramento più utile al nostro Paese per contribuire in modo positivo al processo di integrazione in Europa e alle sfide della mondializzazione.

La riforma del Titolo V del 2001 e soprattutto il nuovo schema di riforma della seconda parte della Costituzione in via di approvazione, delineano un modello di derivazione tedesca, la cui esperienza meriterebbe un assai maggiore approfondimento e andrebbe adeguatamente storicizzata.

Il federalismo, imposto alla Germania dai vincitori della seconda guerra mondiale, specie dagli americani dopo la fine del terzo Reich, è stato gestito dai tedeschi nel corso di un cinquantennio con molto pragmatismo, realizzando un sistema politico coeso, caratterizzato da consistenti elementi consociativi ed un modello di welfare che coniuga economia di mercato ed un'ampia e diffusa tutela sociale.

Dall'altra parte il modello tedesco di competenza legislativa concorrente tra Bund e Land, in cui la funzione legislativa è ripartita nelle diverse materie tra Stato Federale e Regioni, è caratterizzato da un ragionevole grado di flessibilità e ha permesso, sulla base della "Konkurrierende Gesetzgebung", che consente l'intervento della Federazione per finalità di tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato, anche sulla spinta della riunificazione della Germania e del processo di mondializzazione dell'economia, di avviare un percorso invertito di attrazione allo Stato di parti di funzioni precedentemente decentrate ai Länder, per esigenze di migliore tutela di interessi unitari.

Questo fenomeno, pur essendo in atto da circa un ventennio, anche in campo finanziario, evidenzia comunque la difficoltà del sistema federale tedesco a realizzare rapidamente le trasformazioni indispensabili per aumentare la competitività del sistema pubblico, senza rinunciare al nucleo centrale del proprio modello di equilibri sociali.

Un esempio recente si è avuto con le proposte di riforma del sistema scolastico, approvate dal Parlamento federale, ma bloccate dal Bundesrat, la Camera delle Regioni, per il timore di un ridimensionamento dei poteri locali.

Che il modello di federalismo alla tedesca presenti delicati problemi di equilibrio tra Stato e Länder, mai completamente risolti ed evidenti rigidità ed inefficienze, è dimostrato dalle oltre 50 modifiche alla Costituzione apportate dal Parlamento federale in meno di 50 anni.

Non è un caso che uno degli elementi qualificanti del governo di grande coalizione in corso di formazione nella Repubblica Federale, è rappresentato da una riforma del federalismo orientata a riportare allo Stato ampie competenze e le relative risorse precedentemente decentrate.

Non si vede quindi il motivo che dovrebbe spingere l'Italia su un sentiero accidentato almeno quanto quello imboccato dalla Germania 50 anni fa,

che mentre in passato è stato per i tedeschi occasione di coesione e di crescita, oggi di fatto ingessa la Germania e non le consente le innovazioni necessarie per affrontare le sfide della mondializzazione. Avendo per altro un tessuto produttivo polverizzato in qualche milione di micro imprese e quindi strutturalmente più debole di quello tedesco e più esposto alla concorrenza internazionale.

In Italia, in ogni caso, la situazione è ancora più bloccata di quella tedesca, perché dopo la riforma del Titolo V un processo di attrazione ascendente di funzioni dalle Regioni allo Stato come quello in atto in Germania non sarebbe neppure ipotizzabile, perché con la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., lo Stato nelle materie di competenza concorrente regolate dal terzo comma ed in quelle non nominate disciplinate dal IV comma dello stesso articolo, non ha più la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali.

Ne deriva quindi l'impossibilità per lo Stato di adottare leggi di sistema e di destinare risorse finalizzate alla cura di quegli interessi unitari non frazionabili specie economici che la stessa Corte Costituzionale ha più volte, dopo la riforma del Titolo V, riconosciuto essere presenti anche in materie e funzioni attribuite dall'art. 117 alla legislazione regionale; in queste materie infatti lo Stato non avendo competenza legislativa non può destinare risorse e gestirle direttamente, se non per le finalità regolate dal V comma dell'art. 119 Cost., che non prevede interventi a carattere generale. L'interesse nazionale, nel nuovo riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, non rappresenta più il grimaldello per attrarre allo Stato competenze a carattere generale nelle materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni.

Questa realtà, i cui effetti sono stati fino ad ora in parte mitigati dall'avvio del processo attuativo della riforma del Titolo V secondo la formula nautica avanti adagio, quasi ferma, dovrebbe far riflettere; anche per le obiettive difficoltà di assicurare in forme ragionevoli il decentramento finanziario e fiscale, nelle dimensioni almeno che questo ha assunto dopo la riforma del 2001.

L'attuale immobilismo infatti solo apparentemente non produce danni: basti pensare all'esempio del turismo in cui la presenza dell'Italia nel mercato mondiale è in forte ritirata da diversi anni, proprio per la debolezza di un modello in cui la promozione turistica è ormai affidata esclusivamente alle Regioni, con sovrapposizioni, inefficienze ed aumento dei costi evidenti.

Sul punto occorre una precisazione: chi scrive non propone di riportare in modo semplicistico allo Stato materie o loro parti trasferite, forse con troppa disinvoltura, alla competenza legislativa delle Regioni con la riforma del Titolo V della Costituzione oltre quanto già previsto nel testo dell'art. 117 in corso di definitiva approvazione.

Sottolinea invece una necessità, quella della cura degli interessi unitari trasversali specie in campo economico che il modello vigente di ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni non consente e non è stato risolto nel nuovo testo di riforma; ed evidenzia come i maggiori elementi di difficoltà si riferiscano al campo finanziario, ed abbiano rappresentato una delle non ultime ragioni della troppo lunga fase di stallo in cui si è impantanato il decentramento finanziario dopo la riforma del 2001.

Non sembra invece avere avuto sufficiente attenzione il modello spagnolo, la cui Costituzione del 1978 ha delineato un modello di regionalismo flessibile, che ha corretto alcuni dei più evidenti limiti del regionalismo italiano senza stravolgere l'impianto unitario dello Stato, ed in cui l'esperienza delle Comunità Autonome si inserisce in un sistema costituzionale, assai più vicino al nostro, rispetto a quello tedesco.

Il decentramento regionale spagnolo si basa su un modello differenziato di distribuzione dei livelli autonomia a tre velocità che meglio si adatta al diverso grado di sviluppo delle Comunità Autonome e consente a tutti i cittadini spagnoli di accedere ai servizi sociali resi dallo Stato o dalle Regioni, con standard uniformi, senza penalizzazioni dal punto di vista fiscale o nei servizi, per le popolazioni residenti in aree economicamente meno favorite. Il decentramento flessibile spagnolo valorizza quindi i profili autonomistici all'interno di un modello che appare francamente più funzionale ed equilibrato rispetto a quello in parte velleitario, delineato dalla riforma costituzionale italiana del 2001.

6) Il federalismo fiscale tra utopie e limiti del sistema tributario

Il terzo aspetto che richiede approfondimento è rappresentato dal federalismo fiscale.

In genere gli economisti, all'interno di una visione idealistica caratterizzata da qualche eccesso di semplificazione, ed avendo a modello il sistema nord-americano, attribuiscono al decentramento fiscale una serie di pregi, a carattere quasi taumaturgico, perché la finanza decentrata consentirebbe un rapporto più diretto tra costi del prelievo e benefici attesi dalla spesa pubblica, e quindi aumenterebbe il controllo dei cittadini sulla spesa, mentre la concorrenza fiscale tra Enti Territoriali migliorerebbe l'allocazione delle risorse, senza prestare attenzione alle caratteristiche del sistema fiscale, tutt'altro che indifferenti ai fini di un ragionevole processo di responsabilizzazione dei contribuenti.

Il condizionale è tuttavia d'obbligo sia perché il principio di beneficio, non può essere utilizzato come criterio di riparto generalizzato dei tributi, dovendosi tenere anche conto della capacità contributiva di ciascuno, in modo da assicurare in termini ragionevoli la progressività del sistema tributario e l'eguaglianza dei contribuenti davanti alle imposte; sia perché la concorrenza fiscale incontra una serie di difficoltà e di costi sociali che ne limitano quanto meno la possibilità di impiego e l'efficacia.

E questo per i vincoli che caratterizzano i sistemi fiscali delle democrazie mature e che oltre certi limiti rendono impraticabili i processi di trasferimento di quote di tributi dalla Stato al sistema periferico, conservando al tempo stesso un ragionevole grado di responsabilizzazione dei destinatari del gettito.

Il quadro dunque, nella realtà europea si presenta in generale alquanto diverso, e meno favorevole al federalismo fiscale rispetto all'esperienza nord-americana.

L'assunto che sia possibile finanziare in Italia, attraverso il federalismo fiscale una spesa decentrata che a regime inciderà sul PIL in misura superiore a quella degli States, negli Stati Uniti, come previsto dalla riforma del Titolo V e successive integrazioni è impresa praticamente impossibile; a meno di non dare per scontati ulteriori consistenti aumenti della pressione fiscale.

Le imposte sugli scambi, il cui gettito ormai rappresenta la prima voce di entrata nei paesi più avanzati, che ogni Stato nord-americano può disciplinare come crede, realizzando quindi una piena autonomia fiscale, in Europa ed in Italia, possono essere una fonte importante per il finanziamento degli Enti Territoriali; ma non uno strumento di autonomia fiscale: l'IVA infatti è interamente disciplinata a livello dell'Unione Europea, ed il suo regime condiziona fortemente l'autonomia fiscale dei Paesi Membri, con effetti indiretti anche su altri tributi, come dimostra il problema della compatibilità dell'IRAP, quanto meno nelle forme vigenti, con l'ordinamento comunitario attualmente all'esame della Corte di Giustizia europea, e quindi non può essere fonte di autonomia tributaria. D'altra parte anche la compartecipazione al gettito dei tributi erariali da parte degli Enti di Decentramento, la cui determinazione in concreto è demandata periodicamente alla legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ha, per ragioni intrinseche al modello, scarsa efficacia sotto il profilo della responsabilizzazione degli amministratori perché non viene percepita dai cittadini come un tributo locale. Lo stesso può dirsi per le altre imposte indirette ed accise (lotto e lotterie, tabacchi, assicurazioni, super alcolici) il cui gettito dovrebbe in futuro essere attribuito agli Enti di Decentramento, almeno fino a quando non diventeranno in tutto o in parte tributi propri.

Non a caso dopo la riforma del Titolo V Giuseppe Guarino aveva sostenuto che tutto il sistema tributario dovesse essere rivoluzionato su basi regionali; lucida provocazione di un anziano Maestro, ma ipotesi irrealizzabile sul piano pratico, per le dimensioni assunte in Europa da prelievo fiscale e spesa pubblica, e per il carattere necessariamente statale delle principali imposte sui redditi personali, societari e sul valore aggiunto.

Restano quindi come strumento di reale autonomia finanziaria degli Enti Territoriali, la modulazione delle aliquote IRAP, un tributo dal futuro assai incerto che incentiva le importazioni e penalizza le esportazioni, la cui razionalità in una economia mondializzata è concetto che solo menti raffinate di economisti possono spiegare; e di cui significativamente l'Alta Commissione sul federalismo fiscale propone di attribuire il gettito allo Stato, per il carattere eccessivamente sperequato della sua distribuzione territoriale; la gestione dell'imposta comunale sugli immobili e la modulazione delle accise sui carburanti, i tabacchi e gli alcolici, le imposte sui giochi e le assicurazioni.

Imposte il cui gettito, pur significativo in assoluto, offre margini di autonomia fiscale assai contenuti rispetto ad una spesa locale complessiva che dovrebbe attestarsi a regime su valori prossimi ad un quarto del PIL.

Appare quindi evidente, se l'obiettivo è quello di rendere realmente più efficiente la spesa pubblica, attraverso il controllo dei contribuenti la necessità di rimodulare il processo di decentramento delineato nella passata legislatura con la riforma del Titolo V, trasferendo a livello regionale e locale solo quelle spese, e non sono poche, la cui determinazione è motivata da obiettive esigenze autonomistiche; lasciando allo Stato la responsabilità finanziaria degli interventi sulle infrastrutture a rete e la cura di interessi unitari o comunque sovraregionali.

In questo quadro potrebbe assumere ad esempio un ruolo di grande rilievo una diffusa ed ampia applicazione degli interventi previsti dall'articolo 119 V comma Costituzione. Lo Stato mediante intese tra le Regioni e gli Enti Locali potrebbe partecipare al cofinanziamento di interventi speciali finalizzati a migliorare le condizioni economico sociali dei territori secondo logiche che valorizzino i processi di responsabilizzazione degli amministratori nell'impiego delle risorse.

Un esempio per tutti viene dal comparto dell'istruzione: è evidente la necessità che la spesa per gli investimenti ed il funzionamento delle infrastrutture, l'innovazione didattica, la ricerca, siano trasferite a livello regionale, per evidenti ragioni di efficienza, flessibilità, rapidità di attuazione degli interventi.

Molto meno che a queste seguano quelle relative al personale tecnico amministrativo ed all'insieme del corpo docente, le cui retribuzioni sono regolate da contratti nazionali, ed i cui oneri appesantirebbero inutilmente i bilanci regionali, senza alcun vantaggio dal punto di vista dell'autonomia non solo finanziaria.

In definitiva, poiché delle tre principali fonti di finanziamento locale regolate dall'art. 119 Cost., tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo, solo i primi costituiscono uno strumento di piena autonomia finanziaria e tributaria, appare evidente l'esigenza di realizzare un sistema di finanza locale che si basi prevalentemente su tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali.

È infatti inevitabile che, se la compartecipazione al gettito dei tributi erariali e i trasferimenti dal fondo perequativo a favore dei territori con minori capacità fiscali per abitante, rappresentassero a regime l'elemento preponderante della finanza locale, lo Stato si vedrebbe costretto a porre ai destinatari, nella ripartizione dei finanziamenti, una serie di vincoli di mezzi ed indirettamente, di risultato, tali da condizionarne anche pesantemente l'autonomia, per armonizzare la dinamica della spesa decentrata agli obiettivi di finanza pubblica fissati con la legge finanziaria, e più in generale per elementari esigenze di tenuta del sistema.

In definitiva la fiducia da più parti conclamata sugli effetti taumaturgici del federalismo fiscale, deve essere fortemente ridimensionata; la quota maggioritaria delle risorse finanziarie dopo la riforma verrà agli Enti Territoriali dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, e quindi attraverso l'impiego di misure fiscali, il cui onere non è percepito dai cittadini come collegato alle attività degli Enti di Decentramento.

Da questo punto di vista, l'annuncio dell'accordo (elettorale?) tra il Governo nazionale e quello siciliano per l'applicazione dell'art. 37 dello Statuto regionale, che attribuisce alla Regione tutto il gettito dell'imposta sul reddito d'impresa prodotto sul suo territorio ma riscosso altrove, articolo non a caso ibernato per quasi 60 anni, offre ulteriori elementi di incertezza perché prefigura, un federalismo fiscale à la carte, incompatibile prima ancora che con i principi costituzionali, con il buon senso.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo vigente prevede un meccanismo di finanziamento degli Enti Territoriali basato su tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio e fondo perequativo, destinato quest'ultimo a integrare le risorse dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Prevede poi ulteriori interventi diretti dello Stato o attraverso l'attribuzione di specifiche risorse a favore di determinate regioni o Enti Locali, con obiettivi di perequazione nella dotazione di infrastrutture, o per finanziare opere di interesse generale.

Lo schema di finanziamento della spesa decentrata prefigurato dall'articolo 119 della Costituzione rappresenta un modello equilibrato: dando più spazio ai tributi propri e alla compartecipazione al gettito dei

tributi erariali riferibili al territorio, risponde alla domanda di maggiore autonomia finanziaria delle Regioni più sviluppate del Paese.

D'altra parte la minore capacità fiscale delle regioni del Mezzogiorno, che incide sul gettito dei tributi propri e quindi sulla capacità di investimento, è compensata dalla funzione di responsabilizzazione connessa con l'autonomia fiscale e dal ruolo centrale assunto dal Governo e dal Parlamento con la legge finanziaria nella determinazione delle compartecipazioni al gettito dei tributi statali, nella ripartizione del fondo perequativo e negli ulteriori interventi speciali, disciplinati dal V comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Quindi l'idea stessa che una o più Regioni, non importa se ordinarie o speciali possano in base a disposizioni del proprio Statuto pretendere di attingere al gettito di tributi quale quello sui redditi societari, che strutturalmente non si presta ad essere gestito su basi territoriali, se non a patto di notevoli complicazioni gestionali ed aumento dei costi per i contribuenti, è, al di fuori del quadro istituzionale rappresentato dalle leggi finanziarie non solo disgregante, ma dimostra che il progetto di riforma istituzionale è sfuggito di mano ai suoi promotori.

7) Indirizzo politico e procedimento legislativo

L'ultimo tema aperto, il più delicato e dai risvolti più problematici, è quello del rapporto tra funzione di indirizzo politico e procedimento legislativo.

Già oggi il carattere intrinsecamente consociativo del nostro sistema politico, soltanto attenuato dall'introduzione della legge elettorale maggioritaria, rende il procedimento di formazione della legge lento e defaticante, con riflessi negativi sul sistema economico; l'iter della legge sul risparmio, dopo i recenti scandali finanziari, ne è solo l'ultimo clamoroso esempio.

Con la riforma costituzionale l'obiettivo di superare il bicameralismo perfetto, senza svuotare il ruolo del Senato, dei cui componenti occorre assicurarsi il voto, ha indotto il centro destra a prefigurare un modello che solo formalmente può essere assimilato al Bundesrat.

Assemblea, come è noto, composta in Germania dai rappresentanti dei Governi locali, e non eletta a suffragio universale come nel Senato Federale Italiano, il che non costituisce differenza di poco conto.

Per il conseguimento di questi obiettivi il legislatore ha prefigurato una ripartizione delle competenze tra le due Assemblee quanto meno discutibile proprio dal punto di vista dell'indirizzo politico (non si vede, ad esempio, il motivo di sottrarre alla competenza quanto meno congiunta della Camera dei Deputati e del Senato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni). Il nuovo modello di bicameralismo differenziato destruttura infatti il contrappeso unitario caratterizzante la riforma del Titolo V: l'unità della finanza pubblica e la perequazione delle risorse come momento necessario di riequilibrio rispetto ad un processo di decentramento di dimensioni molto ampie.

Il raccordo tra le due Assemblee nel nuovo procedimento legislativo si basa su un complesso sistema di doppie letture eventuali tra Camera dei Deputati e Senato Federale, secondo le rispettive competenze, che non migliorerà la già certo non esaltante tempistica del nostro sistema parlamentare.

Nei casi in cui il Governo ritenga che proprie modifiche ad un disegno di legge sottoposto all'esame del Senato, siano essenziali per l'attuazione del proprio programma approvato dalla Camera dei Deputati, ovvero concernano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, regolati dall'articolo 120 Il comma della Costituzione, che devono essere comunque garantiti su tutto il territorio nazionale, può chiedere, previa verifica dei presupposti di costituzionalità da parte del Presidente della Repubblica, che il testo proposto sia approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati a maggioranza assoluta dei suoi componenti, anche senza il voto del Senato.

Un procedimento, come si vede complesso e inutilmente farraginoso che inserisce in modo improprio il Capo dello Stato nel processo di formazione delle leggi, ed in cui la clausola di supremazia a favore della Camera titolare dell'indirizzo politico ha portata molto limitata. È ad esempio significativamente esclusa tutta la disciplina dell'articolo 119, che regola l'autonomia finanziaria degli Enti Territoriali e che coinvolge al pari dell'articolo 120 Il comma significative prerogative dello Stato.

Questo articolo, che nel sistema del Titolo V rappresenta uno snodo

cruciale, perché valorizza sia l'autonomia e il decentramento finanziario a favore dei territori, sia le responsabilità proprie dello Stato persona in tema di perequazione e di attuazione in concreto dell'uguaglianza di fatto (art. 119 III e V comma – art. 3 II comma Cost.) non ha subito formalmente modifiche nel nuovo testo costituzionale.

Il suo ruolo nel sistema viene tuttavia profondamente alterato dal nuovo riparto delle competenze legislative tra Camera e Senato, delineato dalla riforma della seconda parte della Costituzione. Infatti le scelte relative alla perequazione e al coordinamento al sistema tributario dello Stato, dei tributi propri degli Enti Territoriali, che non dimentichiamo è strumento essenziale per attuare la perequazione non solo finanziaria, pur rimanendo formalmente competenza esclusiva dello Stato, sono sottratte direttamente o in modo indiretto alla determinazione dell'Assemblea cui in Costituzione è affidata la più ampia rappresentanza dell'insieme degli interessi che caratterizzano la comunità nazionale, la Camera dei Deputati.

Sul punto va sottolineato con chiarezza che non si tratta di un semplice errore come i tanti che hanno caratterizzato la riforma del Titolo V del 2001. Si tratta invece a mio parere di una irragionevole esclusione dal processo decisionale della Camera titolare della rappresentanza politica, che stravolge i delicati equilibri su cui si basa l'articolo 119 della Costituzione; e determina una vera e propria invasione di campo del Senato federale in materie necessariamente di competenza delle due Assemblee, in cui la decisione ultima andrebbe comunque, affidata, attraverso la clausola di supremazia, alla Camera dei Deputati.

Analogo ragionamento può farsi per la politica di bilancio. Dalla lettura del nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione non si capisce bene chi si occupi di che cosa.

Il nuovo riparto delle competenze legislative lascia tuttavia intendere che gli aspetti relativi ai rapporti tra Stato ed Autonomie, nella legge finanziaria, siano attribuiti collettivamente alla competenza della Camera dei Deputati e del Senato Federale, mentre l'approvazione del bilancio rimarrebbe riservata alla Camera.

Ipotesi questa priva di senso perché la legge finanziaria introdotta con la riforma del bilancio del 1978 non è qualcosa di diverso o estraneo al bilancio; rappresenta al contrario lo strumento amministrativo per adattare, integrandola o modificandola, la legislazione di spesa e quella tributaria, agli obiettivi di finanza pubblica indicati dal Governo con la presentazione della legge di bilancio.

Attraverso la cogestione della legge finanziaria il Senato riformato riacquisisce infatti non solo una competenza legislativa trasversale in molti ambiti di legislazione statale regolati dalla legge finanziaria; esso diviene titolare di un singolare potere di veto in tema di finanza locale e di perequazione finanziaria, che travolge in radice il principio costituzionale di unità della finanza pubblica: principio non a caso rinforzato negli articoli 117 e 119 della Costituzione con la riforma del Titolo V, proprio per controbilanciare l'ampliamento del decentramento funzionale e finanziario, che pone in condizioni di vantaggio le aree più sviluppate del paese, che esprimono maggiore capacità contributiva.

La competenza esclusiva dello Stato nelle politiche di perequazione, non rappresenta nella riforma del Titolo V del 2001 un residuo centralistico; costituisce al contrario un elemento di equilibrio ed una garanzia di tenuta del sistema, che non può essere sottratta, neppure condizionandola indirettamente ed in modo surrettizio, alla sola Assemblea titolare dopo la riforma della seconda parte della Costituzione, dell'indirizzo politico, la Camera dei Deputati.

Il nuovo modello istituzionale espropria il Governo e la maggioranza che lo sostiene del nucleo centrale della funzione di indirizzo politico, che si esprime nelle scelte in tema di bilancio ed in particolare nella ripartizione delle risorse finanziarie tra lo Stato e gli altri Enti di Decentramento Territoriale; lasciando il Governo in balia di un'Assemblea, il Senato svincolato da qualsiasi rapporto politico funzionale con il Governo stesso ed il cui potere istituzionale sarà proprio quello di paralizzare il Governo per ottenere vantaggi settoriali senza risponderne a chicchessia.

Conseguenza prevedibile del nuovo assetto della potestà legislativa sarà quindi un ulteriore aumento della pressione fiscale, perché il Governo, per attuare i propri obiettivi di politica nazionale sarà costretto non a contemperarle con quelle del sistema finanziario decentrato, secondo priorità condivise dalla maggioranza politica, di cui è espressione la Camera dei Deputati, ma semplicemente a sommarle.

L'idea che viene riproposta periodicamente, che la perequazione sarebbe espressione non del generale principio di eguaglianza, ma di una non meglio definita solidarietà interregionale non trova significativamente alcun appiglio nel Titolo V della Costituzione.

La potestà tributaria è infatti attribuita (art. 117 II comma) in via principale allo Stato, che ha competenza esclusiva non solo nella disciplina dei singoli tributi statali, ma non incontra altro limite nel suo esercizio se non quelli che la legge statale di coordinamento riterrà di dover fissare, determinando principi, limiti ed ambiti di esercizio della potestà tributaria regionale (art. 117 III comma). Con l'obiettivo anch'esso costituzionalmente protetto di assicurare il coordinamento delle leggi tributarie regionali all'unico sistema tributario previsto in costituzione: quello dello Stato.

È ancora lo Stato a determinare con legge, periodicamente, la compartecipazione degli Enti di Decentramento al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio; ed è sempre lo Stato ad istituire un fondo perequativo, destinato a riequilibrare le risorse dei territori con minore capacità fiscale per abitante e a determinarne la ripartizione.

Un percorso come si vede discendente finalizzato ad assicurare che il concorso di ciascuno alla spesa rispetti il vincolo della capacità contributiva in una logica di sistema; e che evidenzia uno schema di perequazione di tipo verticale che, data la struttura dei sistemi tributari delle società avanzate non ha alternativa.

Ed in cui il problema del trasferimento equilibrato di risorse fiscali agli Enti di Decentramento si intreccia con la difficoltà di individuare strumenti impositivi percepiti come locali da parte dei contribuenti. Temi tutt'altro che secondari sui quali, come dimostrano le vicende dell'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale, non è stato neppure avviato il confronto

La nuova ripartizione delle competenze legislative tra Camera dei Deputati e Senato Federale incide in modo surrettizio su questi complessi equilibri, condizionando e indebolendo il ruolo di indirizzo politico della Camera dei Deputati, e quindi del Governo, negli assetti complessivi nella politica di entrata e di spesa.

Ed è significativo che, mentre le disposizioni relative alla tutela dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali sono attribuite collettivamente alla Camera dei Deputati e al Senato Federale, la perequazione delle risorse finanziarie, competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117 II comma, rientra attraverso l'art. 119 in coordinamento con l'art. 70 nel testo novellato, in quelle proprie del Senato Federale.

Gli obiettivi politici di questa scelta sono chiarissimi, assai meno come si conciliano con una ragionevole tutela delle aree meno favorite del Paese, caratterizzate queste ultime da interessi diffusi deboli a cui il nuovo modello istituzionale sottrae significativamente strumenti decisivi di rappresentanza e tutela dei propri interessi; espropriando la Camera dei Deputati, titolare assieme al Governo della funzione di indirizzo politico, della possibilità di concorrere ad attuare in concreto la perequazione finanziaria tra i diversi livelli di governo, centrale o locali.

Un modello in definitiva solo apparentemente assimilabile quindi a quello tedesco, di cui conserva tutti i limiti accentuandone i difetti, aggravato dal fatto che la Camera delle Regioni, il Bundesrat, al contrario del Senato riformato, non è una assemblea elettiva come il Senato Federale italiano, ma un'assemblea che rappresenta i Governi e non è comunque titolare di alcun potere di veto in materia di bilancio.

Se a questo si aggiunge che il dlgs 56/2000 sul finanziamento del federalismo amministrativo prevedeva una serie di parametri per la determinazione dei trasferimenti alle Regioni che hanno penalizzato negli ultimi anni in misura crescente alcune regioni, specie del Sud tanto da obbligare il Governo a sospenderne parzialmente gli effetti, si comprendono meglio le ragioni che hanno sin qui frenato il processo di decentramento amministrativo e finanziario dallo Stato agli Enti Territoriali previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione; per le obiettive difficoltà di realizzare un sistema che ne assicuri il finanziamento, senza comprimerne in maniera inaccettabile l'autonomia. Le proposte formulate dall'Alta Commissione sul federalismo fiscale accentuano questa situazione di difficoltà, perché evidenziano l'impossibilità di assegnare alle Regioni e agli altri Enti Territoriali risorse autonome di consistenza tale da valorizzarne il processo autonomistico, responsabilizzandone contemporaneamente le decisioni di spesa.

Il nucleo centrale delle proposte dell'Alta Commissione ruota infatti

intorno all'attribuzione a regioni ed Enti Locali della compartecipazione al gettito dell'IVA (secondo il modello tedesco che riguarda per altro solo i Länder).

Si tratta indubbiamente di risorse consistenti ma prive di reale efficacia dal punto di vista del rapporto tra cittadini, spesa pubblica e imposte.

Non vi è infatti sotto il profilo dell'autonomia tributaria e finanziaria alcuna significativa differenza tra l'assegnare alle Regioni il gettito di una parte dell'IVA, riscossa sul proprio territorio, sulla cui consistenza la Regione non ha alcuna possibilità di incidere, ed il distribuire finanziamenti attingendo ad un fondo del bilancio dello Stato, utilizzando parametri distributivi ad effetto equivalente.

In definitiva quindi, anche se il Senato Federale con la legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, da emanare ai sensi dell'art. 117 III comma Cost., dovesse determinare con criteri di larghezza le aree e i parametri di riferimento per l'esercizio da parte delle Regioni di una potestà tributaria propria, gli spazi di autonomia sarebbero comunque limitati dal fatto che nei sistemi fiscali moderni, anche federali, le principali imposte dirette non possono non essere di pertinenza dello Stato, per elementari ragioni di efficienza.

Di qui la previsione costituzionale della compartecipazione degli Enti Territoriali al gettito dei tributi erariali; strumento di possibile autonomia finanziaria, ma non tributaria.

Anche l'Alta Commissione sul federalismo fiscale si è resa conto della difficoltà di realizzare un processo di decentramento fiscale delle dimensioni richieste dal nuovo riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione.

È stato quindi posto l'accento sulla opportunità di concentrare le compartecipazioni previste dall'art. 119 II comma Costituzione, essenzialmente sull'IVA, sia per la dimensione del gettito sia per il più equilibrato rapporto rispetto ai grandi tributi sul reddito in relazione al PIL regionale.

La Commissione al tal fine ipotizza anche poteri di intervento sulle aliquote IVA da parte delle Regioni, previa autorizzazione della UE, nella logica della responsabilizzazione dei destinatari del gettito.

Ipotesi questa che, anche a prescindere dalle complicazioni che comporterebbe nella gestione dell'IVA, con ulteriori incentivi all'evasione di non si sente alcun bisogno, andrebbe in controtendenza rispetto agli indirizzi in atto nell'UE ed appare quindi francamente fantasiosa.

La questione posta dalla Commissione sul federalismo fiscale evidenzia tuttavia un problema serio del decentramento fiscale che è quello della responsabilità degli Enti dotati di autonomia finanziaria, nel rapporto tra autonomia di entrata e di spesa: autonomia che non può prescindere da strumenti di coordinamento finalizzati ad assicurare in concreto le finalità della finanza pubblica, in una logica di sistema.

Più realistiche e condivisibili appaiono invece le proposte relative all'IRES e all'IRAP, il cui gettito, molto diversificato sul territorio dovrebbe rimanere (IRES) o essere accentrato allo Stato (IRAP). Nell'imposta sul reddito personale la Commissione prevede di mantenere invece un sistema di sovrimeste o addizionali che a mio parere si prestano a critiche proprio per la scarsa efficacia dimostrata dal punto di vista della responsabilizzazione degli enti beneficiari.

Credo invece, che in parallelo al trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, dovrebbe essere avviato un processo di sostanziale riduzione delle imposte sul reddito personale e sulle società, di pertinenza dello Stato, secondo modelli di flat-tax all'europea, incentrato su un'aliquota comune alle due imposte, moderata, (18-20%) e su ampie deduzioni mirate (famiglia, spese sociali, previdenza), per assicurare la progressività del tributo.

Alle Regioni potrebbe essere assegnata invece un'imposta autonoma (IRER), con la stessa base imponibile dell'IRE e le stesse modalità di dichiarazione e accertamento, ma con differenti modalità di riscossione (ad esempio versamenti semestrali con la possibilità di rateizzazioni mensili) ed ampia autonomia di manovrare il gettito, anche attraverso l'impiego di strumenti di sussidiarietà fiscale, allo scopo di differenziare, nella percezione degli elettori il ruolo della fiscalità statale da quella regionale e locale (la legge statale di coordinamento dovrebbe limitarsi a fissare solo un tetto massimo al prelievo) e di aumentare il grado di responsabilizzazione degli amministratori.

È pur vero che la ripartizione del reddito su base regionale è notevolmente sperequata e richiederebbe di essere compensata da una compartecipazione al gettito dell'IVA con una modulazione di segno

opposto. Tuttavia la larghissima autonomia di spesa riconosciuta a Regioni ed Enti Locali dall'art. 119 Costituzione, sia pure nell'ambito di principi di coordinamento che potranno correggere ma non stravolgere l'impianto autonomista, pone in evidenza la necessità di individuare forma di imposizione regionale e locale maggiormente efficaci per responsabilizzare la spesa e porre qualche freno alle degenerazioni clientelari di quest'ultima.

In ogni caso si dovrebbe evitare di trasferire a livello locale spese quali quelle relative al personale della scuola, irrilevanti dal punto di vista dell'autonomia, se non nei profili clientelari, ma particolarmente impegnative per le dimensioni: essendo chiaro che la possibilità di avere un sistema di tributi locali i cui oneri siano direttamente percepiti come tali dai cittadini elettori è inversamente proporzionale alle dimensioni delle spese trasferite.

8) L'autonomia finanziaria degli Enti Territoriali e i limiti ai poteri di intervento dello Stato in campo finanziario

Un nuovo aspetto del decentramento finanziario, nel nuovo assetto delle competenze legislative tra Camera dei Deputati e Senato Federale, è rappresentato dai residui poteri statali di coordinamento nella determinazione delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e nella ripartizione del fondo perequativo, che dovrebbe comunque avere carattere pluriennale.

Ora, che per la parte di risorse non prelevate direttamente a livello locale mediante imposte, lo Stato possa condizionare in tutto o in parte, al rispetto di determinate condizioni e parametri di riferimento, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali nonché i trasferimenti agli Enti di Decentramento, a valere sul fondo perequativo purché non comportino vincoli di destinazione, è non solo possibile ma indispensabile. E ciò per rendere effettivo il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario regolato dagli articoli 117 e 119 della Costituzione: i cui obiettivi di principio devono necessariamente essere stabiliti dal legislatore titolare della rappresentanza degli interessi politici generali.

La Corte Costituzionale, chiamata a valutare la legittimità costituzionale di disposizioni delle leggi finanziarie adottate dopo la riforma del 2001, che hanno inciso in vario modo sulla finanza decentrata, ha riconosciuto la legittimità costituzionale delle norme statali che introducono limitazioni alla spesa corrente degli Enti Territoriali, purché si tratti di vincoli di mezzi e non di risultato, avendo lo Stato competenza esclusiva nella quantificazione del "fabbisogno da funzioni" degli Enti di Decentramento. Contrastano invece con la Costituzione le disposizioni che impongano la riduzione di determinate spese specificamente individuate, così come quelle che prevedano distribuzioni indifferenziate di risorse dal bilancio dello Stato agli Enti Locali, in materie attribuite dall'articolo 117 terzo e quarto comma alla competenza regionale, al di fuori delle specifiche ipotesi regolate dal V comma dell'articolo 119 della Costituzione, perché ne limitano irragionevolmente l'autonomia di spesa.

Questo quadro è coerente con l'attuale fase transitoria in cui i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali sono regolati in prevalenza in base al "fabbisogno da funzioni" determinato secondo la spesa storica, dallo Stato con trasferimenti a carico del proprio bilancio.

In assenza della legge statale che, ai sensi dell'articolo 117 III comma Cost., dovrà fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, legge che è chiamata a regolare i rapporti finanziari tra lo Stato, che come abbiamo sottolineato ha competenza esclusiva nella determinazione del "fabbisogno da funzioni" e il sistema delle autonomie, lo Stato può legittimamente porre limiti quantitativi sia ai trasferimenti a carico del proprio bilancio, sia al gettito di tributi a destinazione delle Regioni e degli altri Enti Territoriali, disciplinati con proprie leggi.

Non può invece assegnare risorse, al di fuori della previsione del V Comma dell'articolo 119, o imporre riduzioni di singole tipologie di spesa, attraverso disposizioni che introducendo norme di dettaglio, si porrebbero in contrasto con l'articolo 117 III comma.

Un discorso almeno in parte analogo può farsi per la riduzione o al limite per la soppressione del gettito di tributi a destinazione regionale o locale. In questa ipotesi, ma il problema riguarda a mio parere essenzialmente l'abrogazione di un tributo, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 37/2004, anticipando uno dei criteri che dovrebbero essere disciplinati dalla legge statale di coordinamento del sistema tributario,

sul modello delle legge organica sulla finanza delle comunità autonome in Spagna (LOFCA), ha ritenuto l'illegittimità di interventi statali che incidano negativamente sul gettito dei tributi a destinazione locale.

La mia opinione è che in questa materia il potere di intervento dello Stato rimanga ampio e differenziato. Ampio, nel senso che la legge di coordinamento del sistema tributario, debba consentire allo Stato di poter sospendere o abrogare oltre ai tributi a destinazione locale anche un tributo regionale proprio, per esigenze di unità del sistema, garantendo integralmente le risorse sostitutive del gettito soppresso.

Nel caso invece di riduzioni del gettito queste dovrebbero limitarsi esclusivamente ai tributi disciplinati con legge dello Stato e la loro legittimità andrebbe valutata caso per caso al metro della ragionevolezza. Riduzioni consistenti del gettito di tali tributi, per compensare paralleli incrementi di tributi statali, allo scopo di non aumentare la pressione fiscale, si porrebbero sicuramente in contrasto con il sistema delineato dall'articolo 119 della Costituzione. Non mi pare invece ragionevole escludere la possibilità per il legislatore statale di manovrare le aliquote dei tributi disciplinati con legge dello Stato, ancorché destinati gli Enti di Decentramento, se le modifiche delle aliquote si inseriscono con un'intrinseca coerenza in un più ampio indirizzo di politica tributaria, che investa cioè anche gli altri tributi statali. Questo è il quadro nell'attuale, troppo lunga fase transitoria, nella quale, va sottolineato, gli Enti Territoriali, non sempre hanno fatto un uso irreprensibile della maggiore autonomia finanziaria attribuita dalla riforma costituzionale.

Ritengo invece che, la legge statale di coordinamento, a valenza necessariamente pluriennale, nel determinare gli strumenti per assicurare all'insieme del sistema delle autonomie ai sensi del IV comma dell'articolo 119 Costituzione, le risorse necessarie al finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite, possa, nell'esercizio della competenza statale esclusiva in tema di quantificazione del "bisogni da funzioni", legittimamente prevedere norme finanziarie di indirizzo, per conseguire gli obiettivi generali di finanza pubblica, fissati ogni anno con la legge finanziaria.

È la stessa dimensione della finanza decentrata, pari a regime ad oltre un quarto del PIL, a legittimare l'impiego di norme che, pur senza assumere il carattere cogente di disposizioni di dettaglio, attraverso strumenti flessibili di determinazione delle risorse relative alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, orientino Regioni ed Enti Locali ad adottare politiche finanziarie coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Governo.

Chiunque abbia una qualche idea sia pur approssimata di cosa comporti l'attuazione di un modello di decentramento finanziario delle dimensioni determinate dalle riforme costituzionali del Titolo V della Costituzione, sa bene che si tratta di un processo molto complesso, che dovrà necessariamente essere caratterizzato da notevoli elementi di flessibilità, per correggere le anomalie, i danni e le sperequazioni insite nella spesa storica, non eliminabili in modo semplicistico, con la sola adozione di costi standard.

Lo strumento per realizzare questi obiettivi è a mio parere la legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Essa dovrà necessariamente distinguere le spese discrezionali, espressione dell'autonomia dell'Ente e quindi non sottoponibili a vincoli di nessun tipo neppure indiretti, dalle altre in cui gli Enti Territoriali sono vincolati nei fini, non nei mezzi.

Si tratta infatti di spese per le quali lo Stato non è tenuto a fissare il "fabbisogno da funzioni", e da finanziare quindi al pari delle spese di investimento esclusivamente con il gettito di tributi propri. Le altre spese che essendo vincolate quantomeno nei fini, dovranno essere finanziate attraverso la fiscalità generale (compartecipazione al gettito dei tributi erariali ed eventuali trasferimenti a valere sul fondo perequativo) potranno invece essere oggetto di norme di indirizzo finalizzate al concreto esercizio dei poteri statali di coordinamento nel campo della finanza pubblica.

In conclusione occorre sottolineare che il complesso sistema di equilibri finanziari delineato dagli articoli 117 e 119 della Costituzione valorizza da un lato il principio autonomistico, attraverso l'attribuzione agli Enti Territoriali di una effettiva autonomia fiscale; garantisce dall'altro l'unità della finanza pubblica, con la determinazione delle compartecipazioni degli stessi Enti al gettito dei tributi erariali e la ripartizione del fondo perequativo in modo da assicurare il finanziamento integrale delle

funzioni attribuite agli Enti di Decentramento Territoriale.

Di questo equilibrio, nella riforma costituzionale 2001, è garante il Parlamento massima espressione della Comunità e della sovranità popolare, che assicura il contemperamento dei diversi interessi, nel rispetto dei principi costituzionali che disciplinano il decentramento finanziario senza mettere in discussione, ma anzi rafforzando il carattere unitario e di sistema proprio della finanza pubblica in genere e dell'ordinamento tributario in particolare.

Nel nuovo modello di riforma della II parte della Costituzione, come abbiamo sottolineato in precedenza, questo equilibrio non viene formalmente toccato. Tuttavia il nuovo riparto della competenza legislativa tra la Camera dei Deputati, titolare dell'indirizzo politico, e il Senato Federale, determina notevoli conseguenze, sia in tema di perequazione sia sul sistema tributario.

È mia opinione che la legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario prevista dal III comma dell'articolo 117 assuma, nel sistema delineato negli articoli 117 e 119 Cost., un ruolo assai più penetrante rispetto all'individuazione dei soli principi fondamentali riservata allo Stato nelle altre materie attribuite alla competenza concorrente e residuale delle Regioni ai sensi dell'articolo 117 III comma.

È evidente infatti che l'attività di coordinamento presuppone l'adozione di normative statali che, pur senza assumere carattere di dettaglio tali da incidere negativamente sull'esercizio in concreto dell'autonomia tributaria regionale, realizzino il coordinamento della legislazione tributaria regionale con l'ordinamento tributario dello Stato.

Sottrarre tali scelte quantomeno alla competenza congiunta delle due Assemblee, mi pare francamente un errore che non tiene conto che la politica tributaria comporta una serie di scelte e di vincoli di sistema che incidono in ambiti, materie ed interessi tipici dello Stato persona e non possono essere del tutto sottratti alla competenza della Camera dei Deputati titolare della rappresentanza politica.

Analoghi rilievi devono essere estesi al tema della perequazione, materia riservata in via esclusiva allo Stato, ma attribuita alla legislazione del Senato Federale. Senza dire della legislazione di bilancio, in cui i diversi aspetti relativi all'autonomia finanziaria degli Enti Decentrati dovrebbero essere regolati ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, con disposizioni a carattere pluriennale, in base ai principi fissati dalla legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Mentre la manovra annuale relativa al bilancio e alla legge finanziaria dovrebbe, per evidenti ragioni sistematiche, essere di pertinenza esclusiva dell'Assemblea politica, la Camera dei Deputati.

Alle considerazioni critiche che precedono si deve aggiungere che la riforma costituzionale contiene anche una serie di modifiche opportune all'art. 117 che precisano meglio il riparto di competenze tra Stato e Regioni in alcune materie e restituiscono allo Stato la competenza esclusiva in alcune aree strategiche quali le grandi reti di comunicazione, la produzione e il trasporto dell'energia, le professioni, la promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale, tutte norme immediatamente operanti se il referendum confermerà il nuovo testo della riforma della II parte della Costituzione.

Ritengo tuttavia che l'assetto del procedimento legislativo delineato dalla riforma costituzionale, presenti troppi elementi di criticità per potersi rifugiare nel fatto che non sarà operativo prima di dieci anni. E che le criticità siano particolarmente evidenti in campo finanziario, in cui la riforma della seconda parte della Costituzione destruttura i delicati equilibri che regolano nel Titolo V i rapporti tra finanza decentrata e Stato, senza costruirne nuovi che appaiano in grado di funzionare meglio.

Negli ultimi anni anche in Italia il processo di mondializzazione è stato interpretato più volte, confondendo cause ed effetti, come un portato della crisi dei modelli di stato nazionale; coltivando l'illusione che il decentramento comunque attuato possa di per se rappresentare una risposta a questa tendenza.

Si tratta evidentemente di un'illusione, che non tiene conto che la spinta determinata dal progresso tecnologico e dalla rivoluzione nel sistema dei trasporti ha costruito un modello di mondializzazione economica basato su scenari continentali, che hanno per principali protagonisti alcuni grandi Stati Nazionali, dalla Cina all'India, dagli Stati Uniti alla Russia ex sovietica.

Il processo unitario, nell'Europa a 25, che pure conosce tanti problemi è

la risposta europea a questa sfida; esso presuppone un'evoluzione profonda degli Stati che vi partecipano; che hanno il compito da un lato di costruire e consolidare un modello continentale e europeo che, a prescindere dalla capacità o meno di rilanciare l'intera Europa, inciderà comunque sulle abitudini di vita di circa 500 milioni di persone, dall'altro di guidare i processi di modernizzazione dei singoli Stati.

In questo quadro, tra i grandi Stati europei l'Italia ha il compito più difficile, per le criticità del modello politico istituzionale, e per la frammentazione e debolezza di un sistema economico, per giunta duale, che ha difficoltà a crescere e ad espandersi nei mercati extra europei.

Modernizzazione della società e decentramento territoriale rappresentano quindi le due componenti essenziali di un processo riformatore che vedrà nei prossimi anni ancora protagonista lo Stato nazionale, perché ne investe il nucleo essenziale: il rapporto con i cittadini nella determinazione dei nuovi assetti della politica finanziaria di entrata e di spesa, in un sistema a più livelli, capace di integrare in modo armonico e nel rispetto di ineludibili garanzie costituzionali l'insieme dei diversi interessi, individuali e collettivi coinvolti.

In conclusione ritorna quindi in evidenza il tema della predeterminazione delle dimensioni delle entrate e delle spese da decentrare agli Enti Territoriali, calcolate sulla base di parametri che consentano agli stessi di conservare un ragionevole grado di autonomia, a prescindere dal reddito pro capite che caratterizza, differenziandole, le diverse aree del paese.

Evitando di inseguire il miraggio di un federalismo di stampo nord-americano, che non serve al nostro paese, perché avrebbe costi insopportabili e lungi dall'aumentarne il grado di competitività ed efficienza ne accentuerebbe solo i difetti e i localismi.

Bibliografia essenziale

Antonini L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005;

Barbero M., *Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Nota a Corte Cost. n. 37/2004)*, 2004, in <http://www.federalismi.it>;

Brancati A., *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni, la Corte Costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, *Giurisprudenza Costituzionale*, III, 2005;

Ceccanti S., *I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e impreviste*, 2005, in <http://www.federalismi.it>;

Covino F., *Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione europea*, 2005, in <http://www.federalismi.it>;

D'Auria A., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, *Il Foro Italiano*, V, 2001;

Fleiner T.- Hottinger J.T., *La pertinence du fédéralisme dans la gestion des diversités nationales*, in *Rev. Int. Pol. Comparée*, I, 2003, p. 79 ss.;

Gambino S., *Le régionalisme italien et la réforme constitutionnelle*, 2005, in <http://www.federalismi.it>;

Giarda P. *L'esperienza italiana del federalismo fiscale*, Il Mulino, 2005;
Modugno F. *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Giappichelli, 2005;

Morrone A., *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di regioni ed Enti locali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 2004;

Pasquino G., *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna, Il Mulino, 2002, p.104;

Perrone Capano R., *L'imposizione e l'ambiente*, in *Annuario di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci*, CEDAM, Padova, 2002;

Piratino A., *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, 2001, in <http://www.federalismi.it>;

Antonio Ruggeri, *Riforma del Titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, 2005, in <http://www.federalismi.it>;

Staiano S., *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, 2005, in <http://www.federalismi.it>;