



La Calabria nello sviluppo nazionale

La collaborazione tra la Regione e la SVIMEZ

IL FEDERALISMO FISCALE E LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

UN'ANALISI DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

CATANZARO, 18 DICEMBRE 2007

IL FEDERALISMO FISCALE E LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO*

UN'ANALISI DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

1. La SVIMEZ ha preso l'iniziativa, nel gennaio 2007, di costituire un Gruppo di lavoro in materia di federalismo fiscale. A questa iniziativa hanno aderito, anzitutto e con piena determinazione, la Regione Calabria, e poi anche le Regioni Campania, Sicilia e Basilicata. In questo modo, si è inteso proseguire, con l'appoggio e l'incoraggiamento del Presidente Nino Novacco, nell'impegno della Associazione sui temi specifici del federalismo fiscale, oltre che sul tema più generale del federalismo.

Ricordiamo qui, brevemente, tra le iniziative della SVIMEZ in materia, la pubblicazione nel 2000 del volume di Fausto e Pica, su *“Teoria e fatti del federalismo fiscale”* e la partecipazione determinante alla Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema *“Federalismo fiscale e Mezzogiorno”*, che ha dimostrato l'insostenibilità, sul piano logico e civile, dei meccanismi del d.lgs. 56/2000, fra l'altro riferito al finanziamento della sanità, meccanismi che hanno comportato una forte discriminazione finanziaria a sfavore delle Regioni più povere.

Le ragioni dell'impegno della SVIMEZ sulle questioni del federalismo fiscale da un lato concernono la difesa del principio dell'uguale trattamento dei cittadini, ovunque essi vivano, e dall'altro la necessità, preminente per l'Associazione, di assicurare condizioni che consentano, in particolare nelle aree deboli dell'Italia, l'ordinato sviluppo del sistema delle imprese e la piena occupazione dei lavoratori. Riteniamo che l'uno e l'altro obiettivo sarebbero gravemente compromessi ove il disegno di legge delega *“in materia di federalismo fiscale”*, presentato dal Governo il 29 settembre 2007, fosse approvato tal quale dal Parlamento.

2. In sintesi, è opportuno dire da subito che vi sono, nel disegno di legge, oltre a numerose incongruenze e difficoltà di ordine tecnico, tre questioni con riferimento alle quali sono più gravi i motivi di dissenso.

* *Sintesi* del documento elaborato dal Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, di prossima pubblicazione nel numero 12 dei *“Quaderni SVIMEZ”*. La redazione del presente testo è stata curata dal prof. Federico Pica, Consigliere della SVIMEZ, e dal prof. Gaetano Stornaiuolo, designato dalla Presidenza della Regione Calabria a rappresentare, nel suddetto Gruppo di lavoro, la Regione.

A. Nel disegno di legge si propone di prendere in conto i fabbisogni delle Regioni meno ricche al fine di valutare l'insieme delle risorse complessivamente occorrenti e poi, incredibilmente, le somme di cui si tratta accrescono le risorse erogate non ai territori a minore capacità fiscale, ma a quelli più ricchi. Il maggiore fabbisogno, rispetto alle entrate su cui l'Ente fa conto – della Regione Calabria, ad esempio – è ragione non per assicurarne con mezzi adeguati (compresi quelli propri dell'Ente) la copertura, ma per consentire alle Regioni più ricche somme superiori al fabbisogno che per esse medesime lo Stato aveva preso in conto; l'effetto è quello di un “Robin Hood al contrario”.

B. Benché l'ipotesi di partenza sia quella della valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli Enti, le scelte operate precludono pressoché totalmente lo spazio di libertà finanziaria per gli Enti poveri; tuttavia, diversamente da quanto prospettato dall'“Alta Commissione per il federalismo fiscale” del Ministero dell'Economia e delle Finanze – ai cui lavori la SVIMEZ ha partecipato –, non è al riguardo offerto nel disegno di legge alcun rimedio. Questo problema è aggravato dalla scelta infelice del tributo sul quale si è ritenuto di fondare l'autonomia tributaria (e di bilancio) delle Regioni, e cioè l'IRPEF.

C. La disciplina dettata in materia di finanziamento delle funzioni cui è fatto riferimento nell'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione (*livelli essenziali* delle prestazioni), oltre ad essere contraddittoria e sconnessa, è tale da condurre ad una situazione nella quale le Regioni si configurano come mere agenzie dello Stato: esso ha titolo a stabilire l'ammontare della spesa, - in quanto determina le prestazioni ed il costo di esse che occorre prendere in conto (costo standard) - e verifica, a valle, i risultati ottenuti (vale, al riguardo, l'art. 120, comma 2, della Costituzione). Lo Stato ha, altresì, titolo a stabilire le modalità della spesa, attraverso il *potere esclusivo* in materia regolamentare che è stabilito nell'art. 117, comma 6 della Costituzione; in poche parole, lo Stato stabilisce che cosa, con quali risorse ed in quale modo, con riferimento alle prestazioni anzidette, debba essere fornito agli utenti.

La costrittività di questi vincoli è attenuata solo ove l'Ente disponga di un *effettivo* potere tributario. Ciò significa che le Regioni del Mezzogiorno saranno, al riguardo, in situazione assai diversa e peggiore, rispetto a quelle del Centro-Nord.

3. I modi in cui il dibattito sul “federalismo fiscale” è andato, in Italia, dipanandosi, e le conclusioni di esso, che oggi consistono nel disegno di legge del Governo, a nostro avviso ampiamente dipendono da un vizio logico, e cioè dalla confusione che è stata consentita tra i due concetti di “equità finanziaria” (uguaglianza) e “solidarietà”.

Come è stabilito nell’art. 2 della nostra Costituzione la *solidarietà* è dovuta alle persone (è dovuta all’uomo); come è ben noto (o dovrebbe esserlo), nella medesima Costituzione è contenuta una nozione di *uguaglianza* evidentemente più avanzata rispetto a quanto il nostro sistema politico sia in grado di comprenderla.

Si intende qui sostenere che:

I. solidarietà ed eguaglianza *non* concernono i *territori*, le comunità, o le zone, ma le *persone* (i cittadini e le altre persone);

II. l’uguaglianza, intesa come trattamento appropriatamente definito come equo, o giusto, è dovuta a *tutti*;

III. la solidarietà è dovuta ad alcuni e più precisamente a quelli che siano, per un qualsivoglia motivo, in condizioni di bisogno;

IV. non giova, *sul piano concettuale, etico, politico*, porre le questioni della solidarietà prima di avere stabilito in modo chiaro chi abbia titolo a che cosa.

4. La distinzione tra solidarietà ed uguaglianza è ben chiara nell’art. 119 della Costituzione. I commi 2, 3 e 4, dell’articolo citato, definiscono *le responsabilità dello Stato* in ordine alla costruzione di un sistema diretto ad assicurare la copertura finanziaria del *fabbisogno standard*¹ (cioè riferito alla *normalità* dei servizi prestati ai cittadini; alla *normalità* dei relativi costi; alla *normalità* delle risorse proprie disponibili) degli Enti del sistema delle autonomie territoriali.

Il *principio* che queste norme stabiliscono è quello che le risorse *normalmente disponibili* a ciascun Ente territoriale debbano risultare, per la generalità di essi (e cioè salvi i casi particolari, in riferimento ai quali può valere il disposto dell’art. 120, comma 2, della Costituzione), sufficienti ad assicurare la copertura integrale del *fabbisogno normale*. Ove ciò non avvenisse, ne seguirebbero violazioni esplicite di regole di *equità*;

¹ Si ricorda qui che per “standard” non s’intende, in questo contesto e nella lingua italiana, *medio*, ma tale da corrispondere ad un parametro definito (da chi ne abbia titolo) come appropriato.

taluni Enti applicheranno, in tal caso, al fine di finanziare i livelli normali dei servizi, aliquote di imposta superiori a quelle normali, oppure, ove essi applichino una pressione fiscale normale, forniranno ai cittadini un livello di servizi inferiore a quello normale. Potrà anche succedere che, in prossimità dei vincoli all'aumento delle imposte e se sussistono rigidità verso il basso dei livelli di spesa (così come gli uni e le altre in effetti sussistono), la violazione, da parte dello Stato, della regola costituzionale di cui al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione comporti, per numerosi Enti, situazioni esplicite di disavanzo strutturale². E' davvero paradossale che il Governo pensi di potere disegnare il sistema delle entrate (*tutto* il sistema delle entrate, comprese le risorse proprie degli Enti) della finanza degli Enti territoriali in modo tale che esse risultino per taluni Enti (e precisamente per quelli in cui le collettività locali sono più povere) strutturalmente insufficienti.

5. Per *uguaglianza* si intende, nei commi da 2 a 4 dell'art. 119 della Costituzione, il principio che a tutti i cittadini degli Enti territoriali debba essere assicurato, a fronte del livello standard della pressione fiscale che lo Stato ha l'impegno di definire (livello standard che corrisponde alla "capacità fiscale" dei territori indicata nel comma 3 dell'art. 119 della Costituzione), *il medesimo livello*, ritenuto adeguato (normale), dei servizi: in tal modo, all'uguale sacrificio fiscale corrisponde il medesimo beneficio.

Alla *solidarietà*, invece, è fatto riferimento, opportunamente ed in modo distinto, all'art. 119, comma 5, della Costituzione, laddove è tra l'altro scritto che spetta allo Stato la responsabilità di "promuovere la coesione e la *solidarietà* sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei *diritti della persona*, provvedere a scopi diversi dal *normale esercizio* delle funzioni" degli Enti territoriali.

6. La questione dell'uguaglianza nel trattamento dei cittadini si pone in modo particolare per i c.d. "servizi di cui alla lettera *c*") dell'art. 6 del disegno di legge.

A tale scopo abbiamo considerato gli effetti riconducibili:

- al diverso grado di tutela previsto per le funzioni della lettera *c*);

² Per quanto concerne gli Enti locali, sono definiti *strutturalmente deficitari* gli Enti che presentino gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio finanziario (cfr. il Testo Unico degli Enti locali, di cui al d.lgs. 267/2000, art. 242). La nozione ha rilevanza del tutto generale.

- ai meccanismi di finanziamento di dette funzioni (entrate proprie, compartecipazione e fondo perequativo) e ai sistemi di perequazione prescelti (modalità di ripartizione e di alimentazione, etc).

Per quanto riguarda il primo punto, si è già rilevato che il disegno di legge afferma che solo per le funzioni previste nella lettera *m*) dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione – e cioè sanità e assistenza – vi deve essere la garanzia della copertura del finanziamento al 100%.

Un regime di finanziamento delle risorse non dissimile è proposto per il trasporto pubblico locale.

Per le altre competenze, definite funzioni ex lettera *c*)³, si è ritenuto che si tratti di beni e servizi rispetto ai quali non esistono motivazioni di ordine politico e sociale tali da richiedere una omogeneità nella distribuzione territoriale; le scelte sui livelli di erogazione e sulle modalità del reperimento delle risorse necessarie sono, pertanto, affidate alla responsabilità e all'autonomia regionale.

7. Il meccanismo proposto. – Gli aspetti più rilevanti individuati per il finanziamento di queste funzioni sono il parametro dell'aliquota di compartecipazione della nuova imposta (o aliquota di equilibrio) e quello del coefficiente di perequazione, ambedue costruiti in modo da raggiungere l'obiettivo della diversificazione territoriale nell'offerta dei servizi definiti nella lettera *c*).

Per quanto riguarda il primo parametro (l'aliquota di equilibrio), il disegno di legge delega, nel comma 3 dell'art. 8, afferma: “L'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 6 è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all'IRPEF e/o dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito nel livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi”.

³ E' bene ricordare – con riferimento alle funzioni della lettera *c*) - che si tratta, da un lato, dell'attività pubblica volta a correggere le diseconomie esterne “tradizionali” (quali la congestione del traffico, l'inquinamento ambientale, ecc.) e, dall'altro, di quelle dirette alla formazione e alla crescita delle economie esterne (come formazione, innovazione, capitale umano, ricerca). Attività, tutte, di grande rilievo per le Regioni deboli del Mezzogiorno, e che implicano per esse sforzi e costi maggiori che per le altre aree del Paese.

Per quanto riguarda il secondo parametro (il coefficiente di perequazione), ritenendo che le competenze della lettera c) non abbiano una portata equitativa tale da dover essere tutelate in modo omogeneo, si prevede una perequazione non completa della capacità fiscale, cioè la riduzione (non l'annullamento) della distanza tra la capacità fiscale (pro capite) di ciascuna Regione (o Ente locale) e quella media presa come riferimento.

A regime si avrebbe il seguente meccanismo:

- definita sulla base della media nazionale dei gettiti fiscali propri di tutte le Regioni l'aliquota della nuova imposta "sufficiente ad assicurare al *complesso* delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi", ad ogni Regione viene concesso di applicare tale aliquota di equilibrio (come compartecipazione e/o come addizionale all'IRPEF);
- alle Regioni con gettito fiscale proprio pro capite superiore alla media nazionale è attribuito un finanziamento complessivo (entrate proprie + entrate di compartecipazione) superiore all'importo dei trasferimenti soppressi riferiti ai servizi legati alla lettera c); alle Regioni con gettiti fiscali pro capite propri inferiori alla media è attribuito, sul fondo perequativo, un importo che, unito alle entrate proprie, consenta un ammontare di risorse corrispondente al valore medio dei trasferimenti soppressi riferito a tutte le Regioni.

L'importo del fondo perequativo non annulla interamente la differenza tra le capacità fiscali, ma la riduce in base ad un coefficiente minore di 1. Si è ritenuto, infatti, che il meccanismo della perequazione delle capacità fiscali debba essere compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. In questa interpretazione del meccanismo della perequazione, il grado di disuguaglianza nelle risorse che viene complessivamente considerato accettabile condiziona le scelte politiche nell'individuazione dell'entità dell'aliquota di perequazione.

8. *Le conseguenze dell'adozione del meccanismo proposto.* – La prima conseguenza scaturisce dall'applicazione dell'aliquota di compartecipazione. Sulla base dell'art 8, comma 3 del disegno di legge delega, l'aliquota di compartecipazione al gettito IRPEF e/o addizionale (che chiameremo α) è scelta in modo da garantire che la

Regione “media” (solo per caso corrispondente ad una specifica Regione) riesca a compensare i trasferimenti soppressi, senza necessità di trasferimenti perequativi.

Alle Regioni con PIL pro capite inferiore alla media sono attribuite entrate proprie pro capite minori di quelle della Regione “media” e, pur applicando un’aliquota standard α sulla base imponibile dell’addizionale IRPEF, otterranno un incremento di gettito pro capite inferiore a quello della Regione “media”. Pertanto le Regioni più “povere” in termini di PIL pro capite non sono in grado – con il criterio della Regione “media”- di raggiungere la somma dei trasferimenti soppressi.

La seconda conseguenza scaturisce dall’applicazione del coefficiente di perequazione. Dall’analisi effettuata sull’aliquota di compartecipazione α è scaturita la conclusione che il meccanismo di finanziamento delle funzioni della lettera c) consente alle Regioni con capacità fiscali minori di quella della Regione “media” di ottenere con l’aiuto del fondo perequativo un ammontare di risorse pari a quello della Regione “media” (anche se inferiore ai trasferimenti soppressi nelle stesse Regioni). Tale conclusione poggia sul presupposto che il fondo perequativo debba colmare completamente i differenziali tra le capacità fiscali delle stesse ed il valore dei trasferimenti soppressi nella Regione “media”.

La lettura del disegno di legge mostra, invece, che la perequazione della capacità fiscali non deve essere piena. L’art. 9 della delega stabilisce infatti che, per i servizi definiti nella lettera c), il fondo perequativo ha l’obiettivo di “... ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante”, in base ad un coefficiente di perequazione (o di solidarietà) β compreso tra 0 e 1, che determina il livello di riduzione delle “differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante”. Tale scelta non consentirà alle Regioni più povere di raggiungere i livelli nell’erogazione dei servizi autonomi, così come nell’ipotetica Regione “media”, mentre lo stesso meccanismo consentirà alle Regioni più ricche di non restituire l’intero “bonus” ricavato con l’applicazione dell’aliquota di compartecipazione α , ma di trattenerne una parte che dipenderà dal valore del coefficiente di perequazione β .

Alla riduzione prima esaminata di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi (spesa storica) provocata dall’aliquota di compartecipazione α , per le Regioni più deboli si aggiungerà un’ulteriore riduzione delle risorse a disposizione per finanziare funzioni

autonome, riduzione riconducibile alla perequazione non piena provocata dal parametro β .

9. Per valutare l' impatto di questa struttura si è fatto ricorso ad una prima verifica (si veda la Tab. 1) applicando – per tutte le Regioni italiane - il meccanismo ora descritto al complesso dei trasferimenti soppressi ex legge Bassanini e dell'ex fondo perequativo legge 549/1995, che copre la quasi totalità delle funzioni autonome che saranno affidate alle Regioni.

L'applicazione dell'addizionale IRPEF e della perequazione fiscale nelle forme previste dal disegno di legge delega condurrebbe ad una nuova redistribuzione territoriale dei trasferimenti che non tiene conto né della dimensione della popolazione, né soprattutto della scarsità delle risorse a disposizione delle Regioni più povere. Mentre nel disegno di legge delega si pone rimedio agli effetti dell'applicazione del meccanismo nei riguardi delle Regioni con minor numero di abitanti (art. 9, comma 6, c)). Nulla è previsto, invece, per contenere l'effetto derivante dall'eliminazione del criterio della scarsità delle risorse delle Regioni del Sud, poiché lo stesso articolo 9 prevede “che le Regioni con minore capacità fiscale partecipino alla ripartizione del fondo perequativo in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio per abitante” (comma 6, b)).

Della verifica proposta, riportiamo alcune conclusioni. In sintesi, i trasferimenti si ridurrebbero di oltre un miliardo di euro al Sud, la cui quota passa dal 46% al 27% del totale, ovviamente a vantaggio delle Regioni del Centro–Nord, dove la quota passerebbe dal 54% al 72%. *La Regione più penalizzata risulta la Calabria* che passerebbe da una percentuale di trasferimenti vigenti pari al 10,5% ad un valore del 3,9% dopo l'applicazione del meccanismo descritto, inserito nel disegno di legge delega.

Le ineguaglianze tra le Regioni, infine, possono essere crescenti nel tempo. I differenziali tra trasferimenti soppressi e spesa finanziabile, infatti, rimarrebbero costanti nel tempo solo nel caso in cui le variabili della funzione avessero tassi di crescita uguali negli anni. Ma l'ipotesi di uguali tassi di crescita nelle spese e nelle entrate è poco verosimile nel caso delle Regioni italiane.

I risultati dell'analisi mostrano dunque che il meccanismo della “capacità fiscale” individuato nel disegno di legge delega per il finanziamento delle funzioni ex

lettera c) provocherà per alcune Regioni (non solo quelle del Sud) una riduzione delle risorse messe a disposizione rispetto ai trasferimenti soppressi. Per le considerazioni da noi svolte, il sistema di finanziamento di tali funzioni e quello perequativo ledono il principio della “sufficienza delle risorse” richiamato dal 4° comma dell’art.119 della Costituzione.

L’analisi da noi condotta non si pone in un’ottica sterilmente rivendicazionista, ma piuttosto si propone di richiamare ad una applicazione corretta ed integrale dell’art.119 e a segnalare i rischi che comporta tradire questo impegno. Il nuovo Patto Sociale, così costruito, potrebbe avere gravi conseguenze sul senso di appartenenza dei cittadini meno fortunati perché residenti nelle Regioni più povere e sulla loro stessa identità di cittadini dello Stato. La proposta del disegno di legge qui esaminata conducendo ad effetti redistributivi indesiderati, istituzionalizzerebbe le disuguaglianze, facendo perdere allo Stato la sua funzione di mediatore dei conflitti sociali.

Tab. 1. Effetti redistributivi potenziali dei trasferimenti da sopprimere dopo l'applicazione del meccanismo della perequazione fiscale: principali risultati

Regioni a statuto ordinario	Totale trasferimenti da sopprimere (Bassanini + ex Fondo L. 549/95) (a) (in mil.) 1	Totale trasferimenti da sopprimere (val. pro capite) (in euro) 2	Base imponibile addiz. IRPEF (Anno d'imposta 2004) (in mil.) 3	Incremento addiz. IRPEF (aliquota media 15 Regioni = 1,3) (in mil.) 4	Fondo perequativo 90% (in mil.) 5	Risorse compless.: addiz. IRPEF + pereq. Fiscale (in mil.) 6 = 4 + 5	Differenze tra risorse assegn. e trasferim. soppressi (in mil.) 7 = 6 - 1	Composizione vigente dei trasferimenti (Italia = 100) 8	Composizione dei trasferim. ex post (Italia = 100) 9
Piemonte	424,1	99,3	44.749,0	582,9	-64,1	519,0	95,0	7,2	8,8
Lombardia	516,2	55,8	109.319,0	1.423,9	-284,4	1.140,0	623,0	8,8	19,4
Veneto	341,4	73,5	45.776,0	596,3	-36,0	560,0	219,0	5,8	9,6
Liguria	224,5	142,3	16.612,0	216,4	-24,6	192,0	-33,0	3,8	3,3
Emilia Romagna	375,3	92,0	46.353,0	603,8	-103,4	500,0	125,0	6,4	8,5
Toscana	349,8	98,1	34.929,0	455,0	-24,9	430,0	80,0	6,0	7,3
Marche	172,7	114,8	12.643,0	164,7	14,1	179,0	6,0	2,9	3,0
Umbria	162,5	191,7	7.241,0	94,3	6,6	101,0	-62,0	2,8	1,7
Lazio	589,1	113,2	54.750,0	713,1	-80,5	633,0	44,0	10,0	10,8
Abruzzo	252,3	196,2	9.100,0	118,5	32,0	151,0	-102,0	4,3	2,6
Molise	121,9	379,1	1.932,0	25,2	12,0	37,0	-85,0	2,1	0,6
Campania	857,2	148,8	31.233,0	406,8	255,0	662,0	-195,0	14,6	11,3
Basilicata	231,4	387,5	3.233,0	42,1	26,5	69,0	-163,0	3,9	1,2
Puglia	633,9	156,9	22.681,0	295,4	169,9	465,0	-169,0	10,8	7,9
Calabria	613,7	305,1	9.807,0	127,7	101,9	230,0	-384,0	10,5	3,9
Centro-Nord	3.155,6	90,3	372.372,0	4.850,3	-597,3	4.253,0	1.097,0	53,8	72,5
Mezzogiorno	2.710,5	193,4	77.986,0	1.015,8	597,3	1.613,0	-1.097,0	46,2	27,5
Italia	5.866,1	119,8	450.358,0	5.866,1	0,0	5.866,0	0,0	100,0	100,0

(a): I trasferimenti "Bassanini" sono al netto del Trasporto pubblico locale (TPL), poiché il disegno di legge prevede per tali prestazioni un finanziamento simile a quello dei "livelli essenziali".

Fonte: Trasferimenti Bassanini: Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2005-2006*, Roma, 2007; Fondo L. 549/95: DPCM 27 settembre 2006, *Rideterminazione delle partecipazioni regionali all'imposta sul valore aggiunto e all'accisa sulle benzine e delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF, per l'anno 2004, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 18 febbraio 2000*, n. 56 in G.U. n. 283 del 05-12-2006.

10. In prospettiva ha un rilievo, non inferiore a quello concernente le difficoltà fin qui discusse, la questione degli effetti del disegno di legge sull'autonomia delle collettività territoriali. Si tratta del principio solennemente sancito all'art. 5 della Costituzione della Repubblica d'Italia. Si può non essere d'accordo, *nel merito*, sulla rilevanza di questo obiettivo: ciò semplicemente significa, sul piano logico, che si attribuisce un *maggior* peso ad obiettivi quali l'uguaglianza, come esso è formulato nell'art. 3 dei "Principi fondamentali", o l'unità della Repubblica, come esso è scritto nello stesso articolo 5, ma non nega l'assunto che l'autonomia sia un valore, né lo nega, sul piano definizionale, l'ipotesi assurda che si ritenga che il peso di questo valore sia uguale a zero.

Vale tuttavia il punto che la nozione di autonomia va essa stessa definita e specificata; che essa deve essere posta in relazione ad altri valori, anch'essi rilevanti; che debbano essere determinati i mezzi che rendano questa autonomia possibile in concreto.

Nei lavori dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale, per autonomia si era inteso il concreto potere di fare corrispondere i *mix* di servizi forniti alle collettività territoriali alle preferenze di coloro che le costituiscono. Si era posto in evidenza che anche questo potere comporta problemi di uguaglianza di trattamento. L'obiettivo dovrebbe essere quello di consentire a cittadini i quali appartengano a collettività territoriali dotate di una diversa capacità fiscale e su cui si applichi una medesima pressione tributaria un ritorno, in termini di servizi fruiti, ampiamente simile. Questo obiettivo corrisponde ad un principio solennemente sancito dal Comitato dei Ministri dell'Unione europea nel 1999.

11. Come si è avvertito, ciò che manca nel disegno di legge proposto dal Governo è una nozione plausibile di autonomia, cioè del concreto obiettivo – rilevante sul piano dell'equità e della responsabilizzazione dei Governi locali, finalità che, nel documento, si afferma di volere perseguire – che ci si proponeva di raggiungere. Va sottolineata, tra l'altro, la scelta *del tutto sciagurata* concernente l'imposta su cui tutta la faccenda è fondata.

Con l'intenzione di sottoporre a verifica l'insieme degli effetti che questo impianto produce, abbiamo assunto a riferimento la nozione che segue: intendiamo per

“autonomia” il potere degli Enti (delle collettività che in essi sono rappresentate) di fare corrispondere la domanda di servizi da parte delle collettività alla disponibilità di accollarsi i relativi costi.

Può ipotizzarsi un maggiore “sforzo fiscale” (una maggiore pressione fiscale, per come giustamente indica il documento dell’Alta Commissione per il federalismo fiscale), per due Regioni, la Liguria e la Calabria, pari al 10%. Se ciascun contribuente (“ricco”, o “povero”) subisce un maggiore onere del 10%, il prelievo cresce del 10%. Non vi è, nella impostazione che è risultata vincente nel disegno di legge del Governo, alcuna correzione diretta a tenere conto della minore capacità fiscale. Nell’impianto proposto dal Gruppo di lavoro della SVIMEZ sul federalismo fiscale, tutto ciò produce le situazioni che, sono mostrate nelle Tabb. 2 e 3. Lo scarto tra i gettiti, a parità di onere imposto ai cittadini, è drammatico: dividendo per la popolazione il gettito complessivo prodotto dopo la variazione del tributo, che è pari a 484,1 euro per la Liguria e a 257,5 euro per la Calabria, si ottiene un valore del prelievo pro capite pari rispettivamente a 304,0 euro e a 128,2 euro.

Dalla Tab. 3 chiaramente risulta che l’esercizio da parte delle Regioni dell’autonomia tributaria, per come il Governo lo configura, ha in ciascuna *delle due Regioni* il principale effetto di produrre una redistribuzione assai marcata, a sfavore dei contribuenti “ricchi” ed a favore dei non contribuenti, con benefici limitati per i soggetti “poveri”(trascurabili per il caso della Calabria). Quale senso possa avere, nella situazione ipotizzata, la “manovra tributaria” che abbiamo descritto è difficile comprendere: per la Calabria, si farebbero gravare rilevanti maggiori oneri su circa 120.000 contribuenti, su una popolazione di 2.000.000 circa, allorché a fronte di questi maggiori oneri il beneficio per i contribuenti poveri è di solo 11,8 euro.

Il sistema è costruito in modo tale da rendere l’esercizio dell’autonomia tributaria difficoltoso in tutte le Regioni, ed impossibile, o indesiderabile, nelle zone povere d’Italia. Per un provvedimento la cui finalità è l’autonomia degli Enti, si tratta di un risultato non da poco.

Tab. 2. *Gli effetti dell'esercizio dell'autonomia tributaria*

Regioni	Quota IRPEF (10,93%) (milioni di euro) A	Variazione percentuale IRPEF (10%) (milioni di euro) B	Totale tributo (milioni di euro) C	Contributo "solidale" (milioni di euro) D	Totale risorse (milioni di euro) E	"Beneficio" per abitante (euro) F
Liguria	440,0	44,0	484,1	-71,0	413,1	259,4
Calabria	234,1	23,4	257,5	71,0	328,5	163,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 3. *Autonomia tributaria ed equità orizzontale (euro)*

Regioni	Prelievo IRPEF A	Variazione prelievo B	Totale tributo C	"Beneficio" D	Residuo fiscale E	Variazione residuo fiscale rispetto all'ipotesi in cui non si applichi la variazione del tributo	
						Var. ass. F	Var.% G
Contribuenti "ricchi"							
Liguria	846,4	84,6	931,0	259,4	671,6	57,0	9,3
Calabria	846,4	84,6	931,0	163,5	767,5	72,9	10,5
Contribuenti "poveri"							
Liguria	117,6	11,8	129,4	259,4	-130,0	-15,8	-13,8
Calabria	117,6	11,8	129,4	163,5	-34,1	0,1	0,3
Non contribuenti							
Liguria	0,0	0,0	0,0	259,4	-259,4	-27,6	-11,9
Calabria	0,0	0,0	0,0	163,5	-163,5	-11,7	-7,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

12. Nella sostanza, la soluzione proposta nel disegno di legge del Governo, per quanto concerne la parte del fabbisogno per le funzioni diverse da quelle cui sono riferiti i livelli essenziali delle prestazioni, corrisponde a quella contenuta nel d.lgs. 56/2000. Essa è anzi *peggiorativa* rispetto al decreto anzidetto, per il fatto che non è tenuto in conto il divario tra i "bisogni" dei cittadini delle Regioni povere e di quelle più ricche.

La proposizione chiave è quella contenuta nell'art. 8, comma 3, dell'articolo. Si legge in esso che l'importo complessivo delle risorse fin qui finanziate con trasferimenti erariali e relative alle funzioni che sono fuori dai livelli essenziali delle prestazioni "è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media d'equilibrio della compartecipazione regionale all'IRPEF e/o del gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito nel livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi".

Certo è un atteggiamento ben cinico quello del Governo, che afferma il principio che il fabbisogno debba essere *esattamente* coperto per l'insieme delle Regioni, sottacendo il punto che ciò significa assegnare a talune Regioni più del fabbisogno medesimo e ad altre meno di esso. Solo un lettore reso smaliziato dalle vicende del d.lgs. 56/2000 può comprendere l'insidia di queste indicazioni.

Nello schema fin qui presentato, il "fabbisogno" a fronte del quale vanno poste le risorse in modo che esse esattamente lo eguolino, è pari al 10% della spesa corrente, e cioè a 674,1 milioni di euro.

La compartecipazione (o addizionale) d'equilibrio è quella tale da costituire una quota, rispetto al tributo fin qui preso in esame, esattamente corrispondente, per il complesso delle Regioni, alla somma indicata. L'importo complessivo del prelievo IRPEF è pari a 6.168,2 milioni di euro. Perciò il complesso della spesa vale il 10,93% dell'IRPEF.

L'"aliquota di equilibrio", come la si denomina nel disegno di legge del Governo, è dunque del 10,93%. L'importo IRPEF in tal modo attribuito alla Regione Liguria è pari a 440,0 milioni di euro; quello attribuito alla Calabria a 234,1 milioni (v. Tab. 2).

Nulla è specificato, nelle norme in oggetto, in ordine a meccanismi perequativi.

La somma degli importi copre *esattamente* la somma delle spese delle due Regioni. Accade, tuttavia, che a fronte di un fabbisogno di 326,8 milioni di euro, la Liguria disponga di 440,0 milioni (+34,7%) e la Calabria debba far fronte ad una spesa stimata (e fin qui finanziata) di 347,3 milioni di euro con 234,1 milioni (-32,6%).

13. Sulla base delle considerazioni fin qui proposte, il Gruppo di lavoro istituito dalla SVIMEZ ha affermato i punti che seguono:

1) definite le entrate proprie ("derivate") regionali, alla Regione con maggiore capacità fiscale è attribuita quella quota dalla compartecipazione che permette ad essa il finanziamento integrale delle funzioni attribuite;

2) l'aliquota di compartecipazione così determinata viene applicata in tutte le altre Regioni;

3) per tutte le Regioni (per le quali l'ammontare dalle entrate proprie e della compartecipazione è inferiore ai costi standard dei servizi) opera il fondo perequativo fino alla copertura completa dell'ammontare di spesa ritenuto adeguato per finanziare le funzioni attribuite;

4) l'ammontare delle prestazioni è valutato a costi standard.