

**IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA  
IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE  
E LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO**

**Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale**

---

**Roma, dicembre 2007**

---

**Quaderno SVIMEZ n. 12**

---

### Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»\*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino Novacco, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino Novacco, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, SVIMEZ, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente Ciampi, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro-regione 'debole' del Paese – con le aree 'forti' dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino Novacco, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, SVIMEZ, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del Quaderno n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, SVIMEZ, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'Antonio e Margherita Scarlato, SVIMEZ, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su Federalismo e Mezzogiorno (22 febbraio 2007),** SVIMEZ, dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, p

\* I «Quaderni SVIMEZ» fanno seguito ai «Quaderni di 'Informazioni SVIMEZ'», apparsi fino al n. 25, come da elenco a pag. 3 di copertina

Quaderno SVIMEZ n. 12



**IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA  
IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE  
E LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO**

**Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di  
federalismo fiscale**



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno



*Questo “Quaderno SVIMEZ”, aperto da una Prefazione di Nino Novacco, ha per oggetto un documento che è opera di un Gruppo di lavoro istituito dalla SVIMEZ all’inizio del 2007 allo scopo di valutare i modi di attuazione dell’art. 119 della Costituzione. In tal modo l’Associazione prosegue nel suo impegno volto a monitorare il processo di riforma delle istituzioni in Italia.*

*All’iniziativa – proposta nella lettera del 29 gennaio 2007 del Presidente della SVIMEZ ai Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno (pubblicata in Allegato 6 al presente “Quaderno”) – hanno aderito le Regioni Calabria, Campania, Basilicata e Sicilia attraverso la designazione di esperti, che hanno partecipato ai lavori del Gruppo. Ciascuno dei componenti ha proposto i propri contributi, concorrendo altresì alla messa a punto del documento nella sua interezza. Esso, si presenta, perciò, come un testo unitario, condiviso da ciascun componente in ogni sua parte.*

*I membri del Gruppo di lavoro sono: il prof. Adriano Giannola, ordinario di Economia Bancaria nell’Università “Federico II” di Napoli; il prof. Domenicantonio Fausto, ordinario di Scienza delle Finanze nell’Università “Federico II” di Napoli; la dott.ssa Franca Moro della SVIMEZ; il dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ; il prof. Federico Pica, ordinario Scienza delle Finanze nell’Università “Federico II” di Napoli; nonché, in rappresentanza delle Regioni: il prof. Pietro Busetta, ordinario di Statistica Economica nell’Università di Palermo, per la Sicilia; il dott. Angelo Pietro Paolo Nardoza, Dirigente generale del Dipartimento Presidenza della Giunta regionale, per la Basilicata; il prof. Gaetano Stornaiuolo, titolare della Cattedra di Scienza delle Finanze nell’Università “Federico II” di Napoli, per la Calabria; il prof. Gennaro Terracciano, ordinario di Diritto Amministrativo nella Seconda Università degli Studi di Napoli “Jean Monnet”, per la Campania.*

*Il coordinamento scientifico e tecnico del Gruppo è stato tenuto dal prof. Federico Pica, con il decisivo concorso del prof. Adriano Giannola, che ha steso una impegnativa Presentazione e sintesi dei contenuti del documento, pubblicata ad apertura di esso. Ha coordinato il lavoro del Gruppo il Direttore della SVIMEZ, dott. Riccardo Padovani. Ha partecipato ai lavori, fornendo un utile contributo, il dott. Salvatore Villani, ricercatore dell’Università “Federico II” di Napoli.*

## INDICE

|  |    |    |
|--|----|----|
| <b>Prefazione, di Nino Novacco</b>   | p. | 9  |
| <b>Presentazione e sintesi</b>   |    | 17 |
| 1. Premessa  |    | 17 |
| 2. L'art. 119 della Costituzione e il disegno di legge delega di attuazione                                  |    | 17 |
| 3. Sulla logica economica ispiratrice del disegno di legge   |    | 19 |
| 4. Gli effetti redistributivi del meccanismo di perequazione   |    | 24 |
| <b>I. I contenuti del disegno di legge delega: finanziamento, perequazione e problema delle “differenze”</b> |    | 29 |
| 1. Premessa  |    | 29 |
| 2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni   |    | 35 |
| 3. La perequazione nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione  |    | 41 |
| 4. Il problema delle “differenze”  |    | 56 |
| <b>II. Il disegno di legge nel sistema delle norme costituzionali ed amministrative vigenti</b>              |    | 59 |

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| <b>III. Equità, solidarietà ed autonomia nel disegno di legge</b>   | p.. | 73  |
| 1. La solidarietà nel disegno di legge  |     | 73  |
| 2. “Trasferimento implicito” ed equità orizzontale  |     | 77  |
| 3. Equità e solidarietà nel disegno di legge del Governo e nella proposta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni |     | 82  |
| 4. La proposta dei “Governatori benevolenti” e quella della Regione Lombardia   |     | 85  |
| 5. L’autonomia finanziaria delle Regioni nel disegno di legge   |     | 91  |
| 6. Il finanziamento delle funzioni proprie delle Regioni nel disegno di legge   |     | 95  |
| <b>IV. Il finanziamento delle prestazioni non concernenti i “livelli essenziali” nel disegno di legge</b>               |     | 97  |
| 1. Il contenuto del capitolo  |     | 97  |
| 2. Gli effetti del meccanismo del finanziamento delle funzioni della lettera c)   |     | 99  |
| 3. Le motivazioni contrarie al disegno di legge delega  |     | 110 |
| 4. Alcune proposte di modifica del disegno di legge delega  |     | 113 |
| <b>V. Risorse ed interventi per la coesione economica e sociale</b>   |     | 117 |
| 1. Il comma 5 dell’art. 119 della Costituzione  |     | 117 |
| 2. I contenuti della proposta   |     | 118 |
| 3. I criteri  |     | 119 |
| 4. Le sentenze della Corte costituzionale   |     | 120 |
| 5. Risorse aggiuntive e interventi speciali   |     | 123 |
| 6. Gli attuali contributi con specifica destinazione  |     | 125 |
| 7. Alcune considerazioni  |     | 126 |
| <b>VI. Le Regioni a Statuto speciale</b>  |     | 129 |

|   |    |     |
|---|----|-----|
| <b>VII. La territorializzazione dei cespiti tributari</b>   | p. | 141 |
| 1. Premessa   |    | 141 |
| 2. Origini e stato attuale del dibattito sulla corretta territorializzazione dei tributi erariali   |    | 142 |
| 3. La regionalizzazione dell'IVA  |    | 146 |
| 4. La rilevanza attuale della questione   |    | 147 |
| <b>Allegati</b>   |    | 157 |
| 1. Costituzione della Repubblica italiana: Principi fondamentali (artt. 1-3) e Parte II del Titolo V (artt. 114-120)                                    |    | 159 |
| 2. Disegno di legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale (Atto Camera n. 3100), presentato alla Camera dei Deputati il 29 settembre 2007 |    | 165 |
| 3. Disegno di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia (Atto Senato n. 1676), presentato al Senato il 28 giugno 2007                  |    | 185 |
| 4. Documento definitivo sul federalismo fiscale della Conferenza delle Regioni del 23 maggio 2007   |    | 197 |
| 5. Sintesi delle conclusioni della Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema "Federalismo fiscale e Mezzogiorno"            |    | 211 |
| 6. Lettera del Presidente della SVIMEZ di costituzione del Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale del 29 gennaio 2007          |    | 215 |
| 7. Principali contributi della SVIMEZ in materia di decentramento finanziario, pubblicati a partire dal 2000  |    | 219 |

## Prefazione

di Nino Novacco

1. *Nell'intervento pronunciato al termine del Seminario giuridico su "Federalismo e Mezzogiorno" svoltosi il 22 febbraio 2007 ad iniziativa della "Rivista giuridica del Mezzogiorno"<sup>1</sup> – cui non avevo potuto inizialmente partecipare essendo stato contemporaneamente impegnato a discutere al Ministero dello Sviluppo Economico sulle prospettive de "L'industria nel 2015" in Italia –, mi sono permesso di rilevare che l'interesse della SVIMEZ per tali temi, manifestato già dal 2000, dipende dal fatto che esso appare a noi "coesenziale con la tematica della "coesione", e con l'esigenza di contrastare il "dualismo nazionale". Non sarebbe per noi e per nessuno né utile né possibile ragionare in termini di "politiche di coesione" se – dopo aver avviato in Italia la costruzione di un sia pur pasticciato sistema di tipo federalistico – non provvedessimo a trovare strade e soluzioni che tengano conto dell'ampiezza dei "divari" nel territorio".*

*Riferendomi poi al fatto che, pur non avendo titolo – non essendo un giurista – per intervenire in un Seminario in cui - nel merito - erano intervenuti ed avevano discusso qualificati specialisti, osservavo che, per le generali mie responsabilità nella SVIMEZ, e come vecchio meridionalista: "io non posso non darmi carico con preoccupazione dei generali problemi posti dal federalismo, partendo dalla realtà del Mezzogiorno, cui guardo nella sua unità ed unitarietà, ed avendo contezza che la Costituzione del 1948 – al comma 5 dell'art. 119 – faceva riferimento al Mezzogiorno in termini assai diversi da quelli di oggi, in cui primeggiano particolarismi e localismi, nonchè formulazioni e prassi che tendono a disarticolare e sminuzzare lo Stato, che per molti non è più l'Italia, non è più il Paese, non è più il popolo italiano, ma un insieme di enti locali: Comuni, Province, Regioni, Comunità montane e quant'altro."*

---

<sup>1</sup> L'intervento si trova negli atti di quel Seminario (si veda SVIMEZ, 2007.b in Allegato 7).

*Anche oggi mi trovo nella stessa condizione di allora; e di ciò vorrei essere scusato, come spero possa essere riconosciuto alla SVIMEZ – erede di una lunga tradizione storica – il valore del suo perdurante impegno per la “coesione nazionale”, in ordine al quale rilevavo che “la SVIMEZ non vuole certo alimentare le contrapposizioni territoriali, ma certo non possiamo accettare che le differenze che ci sono, e che pesano comunque su ciò che si deve decidere e su ciò che si dovrà fare, scompaiano quasi per un gioco di prestigio, mettendo sullo stesso piano la questione meridionale ed una evocata ma non comparabile questione settentrionale”.*

*2. Il testo che viene presentato in questo “Quaderno SVIMEZ” ha per oggetto il disegno di legge-delega che il Governo ha presentato il 29 settembre 2007 al Parlamento “in materia di federalismo fiscale”, che si trova in Atti Camera n. 3100 (qui riprodotto in Allegato 2), e che verrà nel seguito indicato come il “disegno di legge”.*

*Vi è da dire, da un lato, che a sei anni dalla definitiva approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione la decisione di proporre, comunque, norme volte ad applicare in concreto la riforma, concernenti i punti più “sensibili” di essa (i commi da 2 a 4 dell’art. 119), non può che essere valutata positivamente; per altro verso, nel merito, come nel “Quaderno SVIMEZ” è mostrato, il testo di delega riporta largamente il contenuto della riforma all’impianto del d.lgs. 56/2000 ed alle difficoltà logiche e giuridiche che quell’impianto ha prodotto.*

*3. E’giusto riconoscere che i temi del “federalismo fiscale” presentano oggettive difficoltà logiche. L’intenzione e l’interpretazione prevalente sono quelle che questo termine – e la sua traduzione normativa – comporta un di più di autonomia per le collettività dei residenti nelle diverse zone d’Italia. Se questo risultato è di per sé auspicabile, vi è tuttavia la difficoltà di distinguere sul piano concettuale – ed anche sul piano operativo – tra concetti e nozioni come: “federalismo”; “federalismo fiscale”; “autogoverno”.*

*Si tratta di temi che, nell’ambito della SVIMEZ, sono stati posti fin dall’inizio, rilevando già in un impegnativo volume da noi pubblicato nel 2000 (Fausto e Pica, 2000) che vi è un evidente*

*problema concernente la compatibilità tra un ordinamento effettivamente “federale” e il principio di eguaglianza, quale esso è definito, in maniera del tutto attuale, nell’art. 3 della nostra Costituzione.*

*Nel tempo siamo giunti a persuaderci che, in un dibattito che a noi è apparso troppo legato a questioni nominalistiche<sup>2</sup>, ci si dovrebbe rigidamente attenere al testo della norma costituzionale, quale era stata introdotta con la riforma del 2001. Ciò che conta, alla fine, è il contenuto effettivo, in termini di equità e di democrazia sostanziale, del regime che si vuole introdurre in Italia, lo spazio che le “istituzioni” lasciano (o lasceranno nei prossimi decenni) alle prospettive di sviluppo di una parte significativa del popolo italiano, che si trova a vivere nelle zone territoriali dell’Italia a minore sviluppo attuale<sup>3</sup>.*

*Su questa base, la SVIMEZ, nell’ambito dei lavori della Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema «Federalismo fiscale e Mezzogiorno»<sup>4</sup>, aveva concorso a redigere una ipotesi interpretativa dell’art. 119 della Costituzione, addirittura definita in un articolato di legge (Commissione, 2003), poi effettivamente presentato al Parlamento come disegno di legge dai senatori Massimo Villone e Nicola Mancino. Quella ipotesi era stata fatta propria anche dalla Regione Campania. E su quella base, abbiamo partecipato ai lavori dell’“Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale” del Ministero*

---

<sup>2</sup> L’ipotesi della *devolution* ha bloccato, nella scorsa Legislatura, ogni tentativo di effettiva applicazione dell’art. 119 della Costituzione. Oggi rischia di innestarsi una difficoltà analoga attraverso la proposta di implementazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione. Sulla *devolution* si veda Moro, 2002.b.

<sup>3</sup> La sostanza delle questioni qui proposte è affrontata nel *Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali* (SVIMEZ, 2001.c), predisposto dalla Commissione di studio della SVIMEZ presieduta dall’allora Presidente M. Annesi. Di detta Commissione avevano fatto parte i Consiglieri della SVIMEZ prof. M. Carabba e sen. A. Maccanico, e i proff. M. Ainis, M. Degni, G. della Cananea e T. E. Frosini.

<sup>4</sup> La Commissione della Regione Campania era formata, per la SVIMEZ, dal Direttore dott. R. Padovani, dalla dott.ssa F. Moro e dal Consigliere prof. F. Pica, e dai proff. D. Fausto e G. Stornaiuolo. I lavori erano stati coordinati dal prof. A. Giannola. Le principali conclusioni di quella Commissione si trovano pubblicate in questo “Quaderno”, Allegato 5.

dell'Economia e delle Finanze<sup>5</sup>, condividendone ampiamente le conclusioni, cui non è mancato il nostro concorso.

4. Il contributo che viene presentato in questo “Quaderno SVIMEZ” non consiste tanto nella critica di una ipotesi normativa, quale è quella proposta dal Governo con il disegno di legge del settembre 2007, su cui sta per avviarsi la discussione, anche perché i contenuti di esso potrebbero essere in vari punti agevolmente emendati ed integrati, eliminando difetti e rischi che a noi appaiono evidenti.

La questione di fondo è quella dei modi della “convivenza” di tutti i cittadini italiani nella nostra Repubblica. Non vengono appieno valutate le implicazioni di errori logici e politici contenuti nel c.d. “trasferimento implicito” e nel principio della “appropriazione”, da parte di singole collettività, del gettito di imposte erariali riscosse sul loro territorio. In questo modo – e ciò vale anche per il disegno di legge – le questioni del federalismo fiscale sono riferite a problemi di distribuzione della ricchezza tra i territori – ai quali, come noto, la teoria economica non offre alcuna soluzione –, e non a questioni di efficienza e di congruenza nell'uso delle risorse pubbliche.

Su questa base la SVIMEZ prospetta ancora una volta una via d'uscita, che è formulata qui nelle conclusioni della Presentazione. Si tratta di ritornare ai contenuti effettivi dell'art. 119 della Costituzione, e di porre al centro dell'analisi le questioni dello sviluppo delle zone deboli (cfr. il Cap.V), e del trattamento delle famiglie e delle imprese nel territorio.

Il fatto che le valutazioni e preoccupazioni della SVIMEZ siano state in questa occasione ampiamente condivise dalle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia, non va sottovalutato. Esso dimostra una volontà di approfondimento e di impegno che per il passato è mancata, il che ha condotto ad esiti assai negativi, ed allo stato – per nulla sistematico – delle autonomie territoriali in Italia. Si tratta di un processo – il “federalismo” è un processo – che richiede da parte del

---

<sup>5</sup> Un'ampia sintesi delle principali proposte dell'Alta Commissione è presentata in SVIMEZ, 2007.a. A detta Commissione hanno partecipato per la SVIMEZ il prof. F. Pica e la dott.ssa F. Moro.

*Mezzogiorno quell'impegno vigile che nelle zone forti d'Italia vi è stato.*

5. Come è noto, la ragion d'essere della SVIMEZ, la "mission" intorno alla quale essa è nata ed alla quale intende ancora oggi concorrere, consiste nella unificazione economica d'Italia. Come ebbi a dire nel discutere del "Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali" – che ben tempestivamente (2001) il Presidente della SVIMEZ dell'epoca, Massimo Annesi, aveva preso l'iniziativa di produrre, e come mi appare ancor oggi vero –, "al fondo dei problemi c'è la domanda se le modifiche di tipo «federale» che il Paese sta introducendo nel suo ordinamento costituzionale (nonché ciò che viene decidendosi in sede di criteri per la ripartizione delle risorse, o per l'attribuzione delle «entrate» alle singole Regioni, o nella fissazione di standard e di parametri, o nel prevedere ulteriori e non simmetriche «devoluzioni», o nuove «competenze» locali, fattori tutti da cui possono derivare dissimmetrie nel godimento dei «diritti di cittadinanza» da parte di molti italiani) permetteranno nel loro insieme di lasciare aperta per il futuro la possibilità di gestire politiche territoriali in favore delle aree deboli ed economicamente svantaggiate dell'Italia, ossia politiche rivolte alla accelerazione del progresso del Mezzogiorno, che – prescindendo da ogni convincimento o pregiudizio «centralista» o «localista», e da ogni legittima preferenza per l'approccio top-down oppure bottom-up – siano coerenti con l'esigenza di perseguire una «coesione» che a livello nazionale ed europeo appare obiettivo non rinunciabile"<sup>6</sup>.

*Il nuovo testo, interpretativo dell'art. 119 della Costituzione, che il Governo ha proposto con il disegno di legge, non consente, dal punto di vista indicato, una risposta positiva. Non soltanto sono stabilite condizioni di partenza gravemente peggiorative per il Mezzogiorno, attraverso la produzione di non giustificate "differenze" (di "maggiori differenze") tra le condizioni delle famiglie e delle imprese, ma per di più le soluzioni proposte in termini di autonomia tributaria (e finanziaria) degli Enti impediranno al Mezzogiorno di "correre".*

<sup>6</sup> Si veda l'intervento al Convegno organizzato dalla SVIMEZ sul documento (SVIMEZ, 2002.b).

*Certo, come ho osservato in passato (SVIMEZ, 2002.b) “non ha senso una sorta di gara, in cui taluno è forte del proprio maggior avanzamento e benessere (espresso in termini di reddito, consumi, produttività, occupazione, e dotazioni civili e sociali), ed è quindi necessariamente destinato ad essere vittorioso, ed altri è necessariamente vocato ad essere perdente, perché gravato dagli handicap storici che – in tutti quegli stessi campi – ne caratterizzano l’arretratezza e comunque il «ritardo». Problema, questo del ritardo economico, certo «relativo», e che potrebbe apparire non determinante, ma che nei “mercati concorrenziali” in cui oggi viviamo è grave e reale”.*

*La valutazione degli effetti delle scelte che vanno a compiersi sui “punti di partenza”, anche al di fuori di un confronto competitivo, appare della maggiore importanza.*

*6. Le numerose analisi condotte dalla SVIMEZ sui temi del decentramento finanziario<sup>7</sup> hanno mostrato il carattere della situazione oggi in atto. Vale, per le famiglie e le imprese delle zone deboli d’Italia, una sorta di regolarità statistica, che è quella del “pagare di più per avere di meno”<sup>8</sup>. I dati confermano, perciò, che già oggi l’autonomia finanziaria delle comunità territoriali produce differenze nel trattamento finanziario dei soggetti, a parità di reddito e di sforzo fiscale. Queste differenze vanno considerate come un costo, e non certo come un obiettivo di per sé auspicabile. L’impegno è quello, ora, in sede di applicazione dell’art. 119 della Costituzione, di definire l’ambito entro il quale esse possano essere considerate accettabili.*

*Ciò che accade invece con il disegno di legge di cui si avvia ora la discussione in Parlamento, è che non soltanto i temi dell’uguale trattamento finanziario di cittadini che dispongono di un medesimo reddito, e quelli della unificazione economica del Paese, non siano tenuti nel debito conto, ma che la disuguaglianza (le “differenze”) venga trattata quasi come un obiettivo, da perseguire di per sé. Ne seguono le questioni tecniche, che nel testo qui presentato sono affrontate.*

---

<sup>7</sup> Si rinvia all’Allegato 7.

<sup>8</sup> Su tale slogan si veda Pica, 2006.

7. Dal punto di vista degli effetti degli orientamenti oggi prevalenti rispetto all'obiettivo dell'unificazione economica d'Italia, è giusto porre in modo distinto le questioni che rispettivamente concernono i costi e i rischi della situazione. Il principale tra i costi consiste nell'accentuazione dei divari. Questo effetto è in ampia misura non evitabile. Esso deve essere accettato, sempre che resti effettivamente entro i limiti della ragionevolezza.

A questo ultimo riguardo, è giusto dire che le questioni della sostenibilità del "federalismo" vanno poste, ancor di più ove si tratti del Mezzogiorno, dal lato dei rischi.

E' ben chiaro, anzitutto, che è in atto un ampio e profondo processo di riforma del sistema pubblico italiano e che, con riferimento ad esso, si è fin qui svolto e durerà nel tempo un confronto tra le forze politiche, i cui esiti sono del tutto incerti, nel quale la posta è il trattamento finanziario relativo dei cittadini delle varie zone d'Italia. Per le comunità del Mezzogiorno, questo confronto è stato per il passato non felice. Vi è, dunque, non soltanto il problema di definire un sistema coerente rispetto ai principi, ma altresì quello di recuperare una situazione ampiamente compromessa. Il disegno di legge che è stato proposto, da questo punto di vista, accentua i motivi di preoccupazione.

Ciò richiederà, da parte di tutti, tempo ed impegno. Al processo che comunque dovrà avviarsi, la SVIMEZ si impegna a concorrere anche attraverso le attività del gruppo di studiosi e tecnici assai preparati ed attenti che ha prodotto il testo presentato in questo "Quaderno". Ci è di conforto il concorso delle Regioni del Mezzogiorno, che hanno partecipato ai nostri lavori e che hanno sostenuto, attraverso studi significativi e coerenti, il nostro sforzo.



## Presentazione e sintesi

### 1. *Premessa*

Il provvedimento che ci troviamo di fronte (disegno di legge delega A.C. 3100, d'ora in poi denominato "disegno di legge"), ad avviso del Gruppo di lavoro, non costituisce una equilibrata traduzione normativa dei contenuti dell'art. 119 del nuovo Titolo V della Costituzione.

È questa la valutazione che discende da un'analisi critica del testo sia dal punto di vista giuridico, sia da quello dei contenuti più strettamente economici. I due livelli di analisi, oltre a chiarire la logica ispiratrice del disegno di legge, consentono di proporre una immediata valutazione dell'impatto che l'applicazione di quanto in esso previsto potrà determinare su un sistema strutturalmente dualistico come è quello italiano.

Il contributo che intendiamo recare in questo Quaderno, se per un lato ha un intento di analisi critica, al contempo ha un versante propositivo, che rinvia alla proposta di attuazione dell'art. 119 della Costituzione che fu a suo tempo messa a punto dalla Commissione della Regione Campania sul Federalismo fiscale e il Mezzogiorno. Essa, in particolare, è specificata nel Cap. IV del Quaderno ed è riproposta nel punto 3.4. del testo che segue.

### 2. *L'art. 119 della Costituzione e il disegno di legge delega di attuazione*

2.1. Quanto del disegno di legge sul cosiddetto federalismo fiscale è compatibile con i principi costituzionali (non solo del Titolo V della Costituzione)? Si tratta di un legittimo interrogativo che scaturisce dalla ovvia considerazione della indubbia complessità e difficoltà che sconta il processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Abbiamo tentato di dare risposta (a dire il vero, negativa) ad esso nel Cap. II.

Per rispondere al quesito è opportuno ricordare in premessa che la riforma del Titolo V della Costituzione non può essere letta, analizzata, applicata senza avere contezza del sistema di relazioni tra le norme del Titolo V e le altre disposizioni costituzionali contenute nella Carta, non riformate e nelle quali, sia nella lettera che nello spirito, non è mai possibile rinvenire l'intenzione di impiantare in Italia un sistema federale o di federalismo fiscale.

Il testo in esame appare prigioniero di tali incertezze ed al contempo incapace di tener conto di indicazioni consolidate provenienti dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, sia in merito ai principi di riferimento rilevanti ai fini dell'attuazione dell'art. 119, sia in merito alla inaccettabilità di soluzioni normative che tradiscano la lettera e lo spirito dei valori consacrati negli artt. 2 e 3 della Costituzione. Si pensi che proprio per questa motivazione si è giunti in via giurisdizionale all'annullamento del decreto attuativo del fondo perequativo di cui al decreto legislativo n. 56 del 2000.

Più in generale, e più radicalmente, è a nostro avviso importante ricordare ancora una volta che l'art. 2 della Costituzione richiede "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" a garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo; così come scolpito nella pietra rimane il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, che richiede la rimozione di ogni ostacolo che si frapponga alla piena eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini, il che fa sì che nel processo di costruzione dell'autonomia finanziaria degli Enti locali non possa prescindere dalle necessità di rispetto di detti valori e quindi della garanzia dei cosiddetti diritti sociali (necessità giuridica oltre che politica ed economica).

2.2. Si rileva, in generale, una grave carenza di approfondimenti relativa ai cospicui ed importanti contributi che la Corte Costituzionale ha fin qui recato<sup>1</sup>. Né quelli concernenti la sufficienza delle risorse, né quelli concernenti la nozione di "tributo proprio" sono presi in conto dagli estensori dell'elaborato, il che non mancherà di produrre, ove il disegno di legge sia approvato tal quale, serie difficoltà.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è a una serie di pronunciamenti: Corte Costituzionale, 10-16 gennaio 2004, n. 17/2004; Corte Costituzionale, 20-26 gennaio 2004 n. 37/2004; Corte Costituzionale, 8-19 luglio 2004, n. 241/2004; Corte Costituzionale, 10-16 gennaio 2004, n. 16/2004 e, analogamente, 20-29 gennaio 2004, n. 49/2004.

Per quel che riguarda il merito, il dato sconcertante e inaccettabile sul piano costituzionale, amministrativo e, prima ancora, logico-giuridico, è quello che la norma richiede che il nuovo sistema di finanziamento assicuri una entrata pari ai trasferimenti soppressi riferita “al complesso delle Regioni” e non alle singole Regioni che costituiscono questo “complesso”. Ancor più sconcertante e più inaccettabile è la conclusione serenamente sancita dall’art. 9 nel comma 6 punto *b*), secondo la quale “le Regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del Fondo perequativo in relazione all’obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante”. Ne consegue che per le spese associate allo svolgimento di funzioni espressione di materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni (non riconducibili, quindi, alle disposizioni delle lettere *m*) e *p*) del secondo comma dell’art. 117), il grado di copertura assicurato attraverso il fondo perequativo appare indeterminato, dovendosi genericamente ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante. In pratica, avrebbero diritto alla perequazione le Regioni con valori al di sotto della media nazionale, per un ammontare che comunque non deve consentire ad esse di raggiungere la media nazionale. Manca, tra l’altro, una norma che incentivi lo sforzo fiscale per gli Enti territoriali a minore capacità fiscale.

Con queste caratteristiche il disegno di legge, più che ispirarsi al rispetto effettivo dei principi di solidarietà ed eguaglianza richiamati nell’art. 1, propone una normativa palesemente asimmetrica a danno delle collettività che (indipendentemente dai redditi individuali) risiedono nelle aree deboli d’Italia.

### *3. Sulla logica economica ispiratrice del disegno di legge*

3.1. Una riflessione sull’impianto del disegno di legge sotto il profilo della logica economica risulta più agevole alla luce delle considerazioni di forma e di sostanza che l’analisi giuridica, condotta nel Cap. II del Quaderno, ha messo in evidenza.

Per lo specifico aspetto della attuazione dell’art. 119 della Costituzione il punto di partenza consiste nel ribadire ancora una volta la validità dei contenuti dell’art. 53 della Costituzione, che non è mai

stato in questi anni oggetto di tentativi di variazione: ciascun cittadino italiano, ovunque risieda, paga le imposte allo Stato nella medesima misura, che è determinata dalla sua propria capacità contributiva, ed ha titolo da parte dello Stato ad un ritorno la cui congruità si può valutare, con riferimento a quanto previsto nella Costituzione dall'art. 3; dall'art. 117, comma 2, lettera *e*) (perequazione); dall'art. 117, comma 2, lettera *m*) (livelli essenziali delle prestazioni).

3.2. Per questi motivi si ritiene infondata dal punto di vista della logica economica la tesi ispiratrice del disegno di legge, che è quella della “restituzione”, secondo la quale le somme pagate dai cittadini per le imposte erariali apparterrebbero, in realtà, alle collettività territoriali, che avrebbero perciò titolo a vedersele, sia pure in parte, “restituite”. La base logica, in realtà fuorviante, delle opinioni al riguardo proposte è la c.d. teoria del “trasferimento implicito”: se ciascuno paga le imposte a seconda della sua ricchezza (ed anzi progressivamente rispetto ad essa, come è stabilito nell'art. 53, secondo comma, della Costituzione), il gettito raccolto nei diversi contesti territoriali dipende dal reddito medio degli abitanti di esso; se questo reddito medio è diverso e i servizi sono fruiti in condizioni di eguaglianza, vi è un guadagno (evidentemente giudicato indebito) per i territori a minore ricchezza (trasferimento implicito). Nel Quaderno, questa tesi è dimostrata *gravemente sbagliata*: con il conforto della Costituzione e della più accreditata tradizione scientifica ed accademica, si ritiene che l'uguaglianza concerne le *persone* ed è del tutto compatibile, come si dimostra, con un sistema in forza del quale nei *territori* il residuo fiscale è diverso (cfr. il Cap. III).

3.3. Se il sistema delle autonomie territoriali deve essere valorizzato e potenziato, come risulta dall'art. 5 della Costituzione e come oggi è ben chiaro per effetto della riforma del Titolo V, ciò deve (e può) avvenire senza che l'equità nel trattamento delle *persone* sia gravemente violata. Si tratta di applicare – come da noi già affermato in passato – in modo rigoroso il disposto dell'art. 119 (e dell'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione.

Qualche studioso può ritenere, sul piano tecnico, che una sana competizione tra territori consenta ad ognuno di essi di perseguire – puntando sulle proprie specificità e vocazioni – il massimo benessere e sviluppo. È altrettanto vero, tuttavia, come insegna l'*abc*

dell'economia, che la competizione è benefica solo se è sostanzialmente garantito il principio di uguaglianza dei punti di partenza, le pari opportunità dei partecipanti al gioco. Diversamente, si favorisce lo sviluppo delle *disparità* e non quello delle *diversità*, e con ciò la riduzione in luogo dello sviluppo del benessere collettivo. Questa esigenza, assolutamente prioritaria in generale, è addirittura di vitale importanza in un sistema dualistico come quello italiano.

In altri termini, con le pari opportunità la competizione può generare diversità frutto di una strategia “desiderata”, laddove il non rispetto di questo principio alimenta disuguaglianze “indesiderate” ed un meccanismo cumulativo i cui esiti non sono certo positivi per il benessere e la tenuta del sistema nel suo complesso. Da questa constatazione derivava l'unica possibile lettura dell'art. 119 che – se proprio lo si vuole costringere nei termini del federalismo fiscale – prospetta un modello rigidamente “verticale” (dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli Enti locali) nel quale neppure fittiziamente è possibile far riferimento ad un rapporto tra Regioni “donanti” e Regioni “beneficiarie”. Ancor di più, è del tutto improprio sostituire un confuso motivo solidaristico all'unico filo conduttore rappresentato dal rispetto del criterio dell'equità dovuta alle persone in conformità con i già citati articoli 3 e 53 della Costituzione.

3.4. L'impostazione fin qui sostenuta ispira manifestamente i contenuti della proposta di attuazione legislativa dell'art. 119 della Costituzione elaborata nel 2003 dalla Commissione della Regione Campania sul federalismo fiscale<sup>2</sup>, con il concorso assai rilevante della SVIMEZ<sup>3</sup>. È bene sottolineare con forza che essa dissolve anche un ricorrente equivoco, secondo il quale la tesi di un “federalismo verticale” in applicazione del comma 4 dell'art. 119 (integrale finanziamento delle funzioni attribuite) si risolverebbe in una “deriva livellatrice” che costringerebbe tutte le Regioni ad un forzato ed

---

<sup>2</sup> Cfr. Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”, *Proposta per la revisione del decreto legislativo 56/2000 e prime ipotesi di applicazione del federalismo fiscale in base all'art. 119 della Costituzione*, “Informazioni SVIMEZ”, numero speciale, gennaio-marzo 2003.

<sup>3</sup> Partecipavano alla Commissione il prof. Federico Pica, Consigliere della SVIMEZ, il dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ e la dott.ssa Franca Moro. Gli altri componenti erano: il prof. Adriano Giannola – che ne coordinava i lavori –, il prof. Domenicantonio Fausto e il prof. Gaetano Stornaiuolo.

estremo egualitarismo nell'interpretazione delle funzioni che sono ad esse affidate. Ovviamente, ma è bene ribadirlo, questa interpretazione delle nostre posizioni è erronea. La tesi, da noi costantemente sostenuta, di integrale applicazione della lettera e dello spirito dell'art. 119 non porta affatto a concludere che la garanzia di tale omogeneità su tutto il territorio nazionale debba sortire l'effetto di equiparare tra loro le prestazioni dei diversi Enti. Nulla vieta, infatti, che le condizioni anche finanziarie di erogazione di quelle prestazioni possano essere diversificate territorialmente, come anche per categorie di utenti, all'interno dei rispettivi territori. Tutto ciò sarà possibile se – definiti gli standard delle prestazioni ed i costi standard di realizzazione dei servizi (e perciò è evidentemente essenziale che questa definizione sia una competenza esclusiva dello Stato) – saranno esattamente finanziati i relativi fabbisogni (uguaglianza delle condizioni minime). In funzione di questi fabbisogni si determinerà la dimensione del fondo perequativo. Una volta soddisfatto l'impegno a coprire questo fabbisogno, alcuni territori (i più fortunati) potranno di esercitare pienamente la loro vocazione ad una "diversità" compatibile con l'"equità", attraverso tributi propri ed economie.

Ciò in coerenza al punto, da noi costantemente affermato, della autonomia tributaria, cioè del diritto delle collettività locali a destinare i loro propri danari (principio di responsabilità) a quelle destinazioni di spesa che esse decidano. Questo punto è specificamente trattato nel Cap. III.

Sarà lo Stato, nella sua responsabilità di attuatore di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 119, a promuovere politiche di sviluppo finalizzate alla convergenza dei sistemi locali, facendo in tal modo venir meno le esigenze di perequazione.

E anche sul delicato tema del comma 5 il disegno di legge impone delle attente riflessioni. È singolare che, allorché tra i contenuti del disegno di legge viene indicato, al punto *d*) del comma 1 dell'art. 1, l'impegno ad "indicare criteri direttivi" per l'applicazione di detta norma costituzionale, in realtà di questi criteri l'articolo deputato a stabilirli (l'art. 4) non contenga alcuna significativa traccia. Un primo approfondimento della materia è da noi condotto nel Cap. V del Quaderno.

3.5. Tornando al disegno di legge ed agli specifici riferimenti a quanto proposto dall'Esecutivo – ed ancora di più a quanto auspicato

nel disegno di legge regionale approvato dal Consiglio della Regione Lombardia (v. Allegato 3) – troviamo confermata ampiamente la forza con la quale opera l’argomento già discusso in precedenza del “trasferimento implicito” e – quindi – della legittimità della pretesa alla “appropriazione”: il gettito IRPEF riscosso in Lombardia appartiene alla collettività dei residenti in detta Regione; se queste somme sono fruite altrove, occorre almeno che sia chiaro “chi dà, e chi riceve”.

L’infondatezza di questa posizione, esplicitata ora in linea di principi generali, trova dettagliati riscontri nei contributi del presente Quaderno, nei quali – per gli stessi motivi – si argomenta che deve essere fermamente respinta anche l’implicazione che, vuole affermare che il principio regolatore del processo di perequazione sia di stampo “orizzontale”, cioè tale da indurre ad ipotizzare uno spazio di contrattazione tra Regioni forti e Regioni deboli.

Il secondo punto – di carattere squisitamente operativo - che appare ampiamente controvertibile nel testo è la previsione di un sistema nel quale le risorse complessivamente disponibili nelle Regioni a minore capacità fiscale risultino sistematicamente insufficienti rispetto al fabbisogno “normale” appropriatamente determinato. Si tratta dello stesso vizio logico del d.lgs. 56/2000. Il che aggiunge alla illegittimità giuridica sopra menzionata una illogicità economica altrettanto radicale nella misura in cui si propone di costruire un sistema che “nasce” in condizioni di squilibrio strutturale (risulta, cioè, per le Regioni a minore capacità fiscale, una situazione nella quale il totale delle risorse è inferiore al totale del fabbisogno).

Sempre sul delicato versante del fondo perequativo, colpisce la logica a dir poco incongruente del suo finanziamento. Si inizia correttamente col dire che il fondo debba essere finanziato dalla fiscalità generale. È certamente vero che la compartecipazione regionale all’IRPEF riguarda risorse della fiscalità generale; esse, stranamente, nel caso in questione – come viene affermato nella relazione illustrativa - sarebbero attribuite alle Regioni, alimentando così il fondo perequativo con “una parte del gettito della compartecipazione all’IRPEF di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale”. Si configurerebbe, in tal modo, uno strano tipo di perequazione, etichettabile come “obliqua”, che ha in sé i caratteri sia di una perequazione di tipo orizzontale (tra Enti dello

stesso livello di governo) che verticale (tra Stato ed Enti territoriali). Si tratta, ancora una volta, dello stesso stratagemma a suo tempo escogitato per il decreto 56/2000, riguardante la ripartizione di una quota dell’IVA alle Regioni che, per soddisfare le esigenze di “visibilità” delle Regioni più ricche, attribuiva loro “in modo nozionale” una parte del gettito di un’imposta erariale, per poter affermare che le Regioni più povere sono a carico delle Regioni più ricche. In realtà nessuno può fare finta di donare ciò che non gli appartiene. Su questo punto si discute specificamente nel Cap. IV del Quaderno.

#### *4. Gli effetti redistributivi del meccanismo di perequazione*

4.1. È approfondita in modo per quanto possibile generale (cfr. Cap. IV) l’analisi delle conseguenze dell’applicazione dei principi che informano il disegno di legge. In particolare, per questa analisi sono considerati effetti che possono ricondursi:

- al diverso grado di tutela previsto per le funzioni della lett. c);
- ai meccanismi di finanziamento delle stesse funzioni (entrate proprie, compartecipazione e fondo perequativo);
- ai sistemi di perequazione prescelti (modalità di ripartizione e di alimentazione, ecc.).

Per quanto riguarda il primo punto, il disegno di legge afferma che solo per le funzioni delle Regioni riguardanti le spese riferite ai livelli essenziali delle prestazioni (lett. *m*), comma 2, dell’art. 117 del Titolo V della Costituzione), e cioè sanità e assistenza, vi deve essere la garanzia della copertura del finanziamento al 100%.

Per tutte le altre competenze (definite funzioni ex lett. *c*), si è ritenuto che si tratti di beni e servizi rispetto ai quali non sussistono motivazioni di ordine politico e sociale tali da richiedere una omogeneità nella distribuzione territoriale delle risorse finanziarie disponibili; le scelte concernenti i livelli di erogazione e le modalità nel reperimento delle risorse sono, pertanto, affidate alla responsabilità e all’autonomia regionale.

E’ bene ricordare – sempre 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.

Ad un'analisi condotta sulla base di ipotesi di attuazione del meccanismo di perequazione proposto risulta evidente che gli effetti determinati dall'applicazione dei meccanismi ipotizzati per il finanziamento delle funzioni della lettera c) consistono in una redistribuzione interregionale della spesa per queste funzioni, e più specificamente in una riduzione delle risorse disponibili per le Regioni (non solo quelle del Sud) di piccole dimensioni demografiche e con redditi medi più bassi e, simmetricamente, all'opposto, in un aumento delle risorse attribuite alle altre Regioni del Centro-Nord.

Non si propone qui di salvaguardare il criterio della spesa storica, convenendo anzi sulla opportunità di una sua graduale eliminazione (nella direzione dei costi standard); si rileva, invece, che con questo disegno di legge si è ben lontani dall'assicurare quella perequazione della capacità fiscale, peraltro non correttamente definita, prevista dall'art. 119, commi 3 e 4, per garantire lo standard normale delle prestazioni (cfr. Cap. IV).

4.2. Nel concreto, l'impianto proposto nel disegno di legge opererà, per le funzioni ex lettera c), in modo da produrre le seguenti conseguenze.

La *prima* di esse scaturisce dall'applicazione dell'aliquota media 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  $\alpha$ ) 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 in cui il PIL pro capite è inferiore alla media saranno attribuite entrate proprie pro capite minori di quelle della Regione "media" e, pur applicando un'aliquota standard  $\alpha$  sulla base imponibile dell'addizionale IRPEF, otterranno un gettito pro capite inferiore a quello della Regione "media". Pertanto le Regioni più "povere" in termini di PIL pro capite non saranno in grado – con il

criterio della Regione “media” – di raggiungere la somma dei trasferimenti soppressi.

La *seconda* conseguenza è quella prodotta dall’applicazione del coefficiente di perequazione. Dall’analisi effettuata sull’aliquota di compartecipazione  $\alpha$  risulta 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), nel solo caso in cui il fondo perequativo colmi completamente i differenziali tra le capacità fiscali di esse ed il valore dei trasferimenti soppressi nella Regione “media”. La lettura del disegno di legge mostra invece che la perequazione della capacità fiscali non è piena. L’art. 9 del disegno di legge delega infatti stabilisce che, per i servizi indicati 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)  $\beta$  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 delle “spese autonome” dell’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, ma di trattenerne una parte.

4.3. Per valutare l’impatto che l’applicazione dei meccanismi del disegno di legge potrà produrre si è fatto ricorso, nel Cap. IV di questo Quaderno, ad una verifica (solo parziale) applicando – per tutte le Regioni italiane - il meccanismo ora descritto al complesso dei trasferimenti soppressi ex legge Bassanini e dell’ex fondo perequativo l. 549/1995, che coprono la quasi totalità delle “spese autonome” delle Regioni.

L’applicazione dell’addizionale IRPEF e della perequazione fiscale nelle forme previste dal decreto condurrebbe ad una nuova distribuzione 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 è posto il problema degli effetti dell’applicazione del

meccanismo nei riguardi delle Regioni con minor numero di abitanti (cfr. l'art. 9, comma 6, sub *c*) non altrettanto viene ipotizzato, invece, per compensare *pienamente* l'effetto derivante dalle minori risorse attribuite alle Regioni più povere.

Una valutazione realistica di questi effetti, condotta nel Cap. IV, mostra che i differenziali tra risorse assegnate con il nuovo meccanismo e quelle assegnate col metodo ancora oggi in atto saranno positivi per le Regioni del Centro-Nord (tranne la Liguria e l'Umbria) e negativi in tutte le Regioni del Sud, con un effetto redistributivo molto marcato.

Le disuguaglianze così prodotte possono essere crescenti nel tempo. I differenziali tra trasferimenti soppressi (fabbisogno) e spesa finanziabile (risorse), infatti, rimarrebbero costanti (in termini relativi) solo nel caso in cui le variabili della funzione che definisce l'importo di quest'ultima (secondo il disegno di legge) avessero tassi di crescita uguali negli anni. Ma l'ipotesi di uguali tassi di crescita nelle spese e nelle entrate è poco verosimile nelle Regioni italiane.

La più equa distribuzione dei servizi tra Enti locali e Regioni in tutte le zone d'Italia che la perequazione finanziaria, se correttamente definita ed attuata, può garantire è la premessa, invece, affinché nel lungo periodo lo standard dei servizi pubblici e delle infrastrutture nelle Regioni deboli (*parte essenziale dei cosiddetti fattori di contesto*), esercitino una rilevante influenza positiva sullo sviluppo economico regionale. Di qui la necessità di ribadire l'esigenza di una integrale e corretta applicazione del terzo e del quarto comma dell'art. 119.

4.4. La proposta del Gruppo di lavoro istituito dalla SVIMEZ ancora una volta afferma i punti che seguono, che corrispondono peraltro a quanto è stato già proposto nei documenti prodotti in seno alla Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sui temi "Federalismo fiscale e Mezzogiorno" (Commissione 2001, 2002, 2003):

1) definite le entrate proprie ("derivate") regionali, alla Regione con maggiore capacità fiscale è attribuita quella quota della compartecipazione che permette ad essa di garantire 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 delle entrate proprie e della compartecipazione è inferiore ai costi standard dei servizi) opererà il fondo perequativo fino alla copertura completa dell'ammontare di spesa ritenuto adeguato per finanziare le funzioni attribuite;

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

## I. I contenuti del disegno di legge delega: finanziamento, perequazione e problema delle “differenze”

### 1. Premessa

1.1. Si è giunti al disegno di legge che è oggetto di questo Quaderno attraverso complicate vicende, che vale la pena di brevemente ricordare.

- L'ipotesi di riforma del Titolo V della Costituzione, in cui l'art. 119 è compreso, viene presentata nel 1999 (presidente del Consiglio Massimo D'Alema) al Parlamento sulla base dei lavori di una apposita Commissione bicamerale. Una prima analisi, riferita a detti lavori, ma ancora ampiamente pertinente, è contenuta in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 4/1997. La proposta del Governo è approvata dal Parlamento l'8 marzo 2001 a maggioranza assoluta e, dopo la conferma in sede referendaria, è entrata in vigore il 18 ottobre 2001.

- Nel 2003, per effetto dell'art. 3 della legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289), è istituita l'“Alta Commissione di studio per la definizione dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario” di cui agli artt. 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione. I lavori della Commissione hanno a base il documento sottoscritto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM il 18 giugno 2003, documento che lo Stato non ha ritenuto di sottoscrivere. La SVIMEZ aveva concorso, con i suoi contributi, ai lavori. La Commissione ha reso al Parlamento la sua relazione nell'autunno 2005.

- Il 22 dicembre 2006 è stato presentato un impegnativo documento su *Titolo V e federalismo fiscale* redatto dal Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ad esso ha fatto seguito un comunicato del 29 gennaio 2007 della SVIMEZ e, successivamente, un testo predisposto dalla Regione Calabria (*Prime riflessioni su alcuni punti del documento «Giarda»*), una articolata presa di posizione delle Regioni (*Documento sui principi applicativi dell'art.*

119 della Costituzione) ed un testo di «articolato» predisposto dal Ministero dell'Economia, che è stato proposto nel marzo 2007 alle Regioni, rispetto al quale le Regioni medesime, con un ulteriore testo definito il 12 aprile 2007, hanno proposto loro correzioni.

- L'articolato di norme di cui qui si discute è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007. Esso è stato presentato alla Camera il 29 settembre 2007 (A.C. 3100). Ad esso è fatto riferimento, in questo Quaderno, con la locuzione "disegno di legge".

1.2. I contenuti a nostro avviso principali del disegno di legge sono quelli che sinteticamente proponiamo qui di seguito, facendo altresì riferimento ad alcune osservazioni del gruppo di lavoro SVIMEZ.

All'**art. 1** sono rappresentate le finalità e i contenuti del disegno di legge.

È peculiare, secondo il gruppo di lavoro, il punto che, al comma 2 dell'articolo, "il governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme per la riorganizzazione dell'ordinamento finanziario di "Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane". La materia in tal modo indicata *non è compresa* tra quelle in ordine alle quali, sulla base della Costituzione vigente, il Parlamento della Repubblica abbia potere legislativo (cfr. in Cap. II)

All'**art. 2** viene disciplinato il "coordinamento tra finanza statale e finanza degli Enti territoriali".

Merita di essere segnalato il punto che il Governo possa avere delega, con l'approvazione del disegno di legge in oggetto, a stabilire che "i bilanci degli Enti di cui alla lett. a) devono essere redatti in base a criteri predefiniti e uniformi, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato". Il gruppo di lavoro osserva che la materia del bilancio degli Enti territoriali non è compresa tra quelle sulle quali lo Stato abbia competenza, (cfr. Cap. II).

È stabilito che "il coordinamento dinamico delle fonti di copertura che consentono di *finanziare integralmente* le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni viene disciplinato" annualmente con apposite procedure di legge.

Appare singolare, rispetto al provvedimento considerato nel suo complesso, la ripetizione, delle parole dell'art. 119, comma 4, della Costituzione. Non si capisce ad avviso del gruppo di lavoro, quale sia il senso dell'espressione "coordinamento dinamico".

Dovranno stabilirsi, nel decreto delegato, meccanismi di sanzione e di incentivo riferiti al "patto" di stabilità interno (cfr. par. 3.6.).

All'**art. 3** sono individuati i principi fondamentali del coordinamento tributario. Il gruppo di lavoro considera non casuale e da non condividere il punto che, tra questi principi, non sia indicato il principio di responsabilità, che è ampiamente violato nell'ordinamento dei tributi vigenti degli Enti territoriali ed a cui, invece, è fatto ampio riferimento nella *Relazione illustrativa* del disegno di legge.

È altresì singolare la notazione che i tributi regionali, "anche se necessari al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione, non siano soggetti a vincolo di destinazione".

All'**art. 4** è fatto riferimento agli obiettivi del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. Si ricorda al riguardo che in base a detta norma lo Stato è tenuto a destinare *risorse aggiuntive* ed effettuare *interventi speciali* in favore di *determinati* Enti territoriali al fine di "promuovere lo sviluppo economico, 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 loro funzioni". Le questioni che l'art. 4, in oggetto, propone sono approfonditi nel Cap. V.

Nell'**art. 5** si stabilisce tra l'altro che, "nel rispetto del principio di integrale finanziamento delle funzioni attribuite a ciascun livello di governo" (torna ancora questa espressione, che deve essere intesa, da parte dell'estensore del disegno di legge, come una sorta di formula propiziatoria), le regole finanziarie stabilite dal disegno di legge si applicano sia al finanziamento delle funzioni attualmente svolte dalle Regioni a statuto ordinario che a quelle che saranno ad esse affidate.

All'**art. 6** vengono introdotte le classificazioni tra le funzioni delle Regioni a statuto ordinario che sono alla base dei meccanismi finanziari proposti nel disegno di legge. Specificatamente si distingue:

1) tra funzioni ex art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione ed altre funzioni; alle prime faremo riferimento, in questo Quaderno, seguendo in questo le locuzioni del disegno di legge, come alle “funzioni ex lettera *a*)” (dell'art. 6); alle seconde, come “funzioni ex lettera *c*)”; le questioni concernenti le prime sono specificatamente oggetto di esame nel par. 1.2.; quelle di cui alla lettera *c*) nei Capp. III e IV;

2) tra funzioni fondamentali ex lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, svolte da “Comuni di dimensioni demografiche” da stabilire in sede di norme di attuazione e funzioni svolte da altri Enti locali, o da Comuni di altre dimensioni; le prime sono indicate, nel disegno di legge, come “funzioni ex lettera *b*) dell'art. 6”; talune delle questioni che questa norma pone sono esaminate par. 1.3.

Nel comma 5 dell'articolo, la garanzia del finanziamento integrale è limitata alle sole spese di cui alle lettere *a*) e *b*) cui già abbiamo fatto riferimento; ritorna l'equivoco, che è ricorrente nel testo, che impedisce di stabilire fino in fondo se oggetto della garanzia sono “le spese riconducibili ad attività ex lettera *m*) e *p*) dell'art. 117 della Costituzione”, oppure i livelli essenziali delle prestazioni concernenti le medesime attività. La questione è di non poco momento, né appare chiara, al riguardo, la “filosofia” degli estensori del disegno di legge: ad essa è fatto riferimento nel Cap. IV.

All'**art. 7** sono indicati “i tributi propri assegnati alle Regioni a statuto ordinario, in grado di finanziare quote significative delle spese”. La norma prescinde del tutto dagli approfondimenti che la Corte Costituzionale, al riguardo, ha utilmente condotto. Sulle questioni è detto ampiamente nel Cap. II.

Nell'**art. 8**, con riferimento alle funzioni attualmente svolte dalle Regioni a Statuto ordinario, nonché al finanziamento delle nuove funzioni, sono stabiliti due principi:

1) per le funzioni ex lettera *a*) non è dato di comprendere, quale sia il criterio che viene ipotizzato: i tributi e le compartecipazioni sono determinati “nella misura minima sufficiente

ad assicurare il pieno finanziamento della spesa corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni e all'adempimento delle funzioni fondamentali dei Comuni di cui alla stessa lett. *b*) in *ciascuna Regione*"; questa proposizione, che potrebbe essere non altro che una svista del "redattore finale", implica compartecipazioni variabili, che sono estranee all'impianto dell'art. 119, in cui la perequazione è affidata al solo fondo ex comma 3; il meccanismo concernente i Comuni (lettera *b*) di cui al comma I dell'art. 6) è il medesimo; alla questione è fatto riferimento nel Cap. III del Quaderno;

2) per le funzioni ex lettera *c*) le risorse assegnate sono stabilite al livello "sufficiente ad assicurare al *complesso delle Regioni* un ammontare tale da pareggiare l'importo dei trasferimenti soppressi", importo che potrebbe corrispondere al fabbisogno complessivo degli Enti ma che non assicura, per ciascun Ente, il finanziamento integrale del fabbisogno normale, come invece si dispone nell'art. 119, comma 4, della Costituzione; gli effetti di questa stravagante disposizione sono oggetto di specifico esame nei Capp. III e IV di questo Quaderno.

All'**art. 9** sono disciplinati l'entità ed il riparto del fondo perequativo. Delle questioni che, al riguardo, si pongono è detto specificatamente nel paragrafo 1.3. Ci limitiamo qui a sottolineare due punti:

1) per quanto concerne gli Enti di minore dimensione demografica, i meccanismi di determinazione del fondo perequativo e del suo riparto non consentono di comprendere quale ruolo, all'interno di esso, sia attribuito alle Regioni a minore o a maggiore capacità fiscale: poiché il fondo perequativo non spetta a quelle con maggiore capacità fiscale, è come se il problema della minore dimensione territoriale fosse riferito soltanto a quelle più povere; questa osservazione è tanto più rilevante in quanto nel comma 6, lettera *c*), dell'art. 9 in esame la parte riferita alla dimensione territoriale è determinata come *quota* del fondo; ciò comporta che, al variare del fondo per effetto di variazioni del fabbisogno (complessivo delle Regioni) e delle capacità fiscali, date le quote in oggetto, l'importo corrispondente alla quota si trovi inopinatamente a variare;

2) è risibile l'affermazione di cui al comma 7 dell'articolo in esame, secondo la quale i trasferimenti perequativi riferiti alle funzioni di cui alla lettera *a*) e *c*) dell'art. 6 non comportano vincolo di

destinazione; il vincolo risulta implicito, per le Regioni povere, per il fatto che, nel primo caso, le somme sono quelle necessarie ad assicurare la copertura dei *costi standard* riferiti alle funzioni ex lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, sicché esse, per effetto dell'art. 120 della Costituzione medesima, *debbono* essere destinate alla finalità di cui si tratta e che, nel secondo caso, le somme di cui si tratta sono ampiamente al di sotto del fabbisogno (cfr. i Capp. III e IV); si è costruito (si propone di costruire) un sistema tale che una parte d'Italia ha più di quanto basti, mentre la parte restante di essa è posta, fin dal principio, di fronte ad una situazione di dissesto strutturale, che di per sé implica, come dovrebbe essere ben noto, vincolo di destinazione sul lato della spesa.

All'**art. 10** è prevista e disciplinata la fase transitoria, diretta a "garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole Regioni nel biennio 2006-2007" ai valori risultanti dal nuovo impianto. È peculiare l'indicazione, contenuta nel comma 2, seconda la quale, escluse le (sole) materie di cui alle lettere *a*) e *b*) più volte citate, per le altre materie "l'applicazione del criterio di finanziamento basato sulla spesa storica cessa entro cinque anni". Non si capisce, *nella legge delega*, se debba andarsi nella direzione dei costi standard, o in quella della capacità fiscale.

Il **Capo III** del disegno di legge (art. 11-16) concerne gli Enti locali; il Capo IV (art. 17) Roma Capitale e le Città metropolitane. La disciplina di cui si tratta è al di fuori dell'oggetto specifico di questo Quaderno.

All'**art. 18** sono introdotte (si propone di introdurre) norme concernenti l'attuazione del comma 3 dell'art. 116 della Costituzione (forme e condizioni particolari di autonomia di Regioni a statuto ordinario). Si tratta, sostanzialmente, di una norma in bianco, *il che è singolare in una legge delega*. Vi sono al riguardo, due punti:

- si specifica che le risorse (quelle aggiuntivamente necessarie?) devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni a tributi erariali; nell'impianto del disegno di legge, l'uno e l'altro cespiti hanno natura derivata; avrebbe avuto più senso dire che le risorse di cui all'articolo in oggetto debbano derivare da un *maggiore sforzo fiscale* delle Regioni (cfr. par. 1.3.);

- vi è l'ambigua indicazione che, nell'impianto relativo alle norme di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, occorra "tenere conto delle esigenze di perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale"; non si capisce quale modello di finanziamento questo principio indichi, ma si comprende assai bene che esso reca implicita la tesi della "appropriazione", da parte delle Regioni, delle entrate erariali raccolte nel loro territorio (cfr. Cap. III).

Nell'**art. 19** sono contenute norme di "coordinamento riferite alla finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome". Si tratta, come nel caso dell'art. 18, di norma in bianco, che non consente nemmeno di intuire quale modello finanziario il Governo al riguardo ipotizzi. Viene riportata, come nel caso delle condizioni particolari di autonomia (art. 18, già citato), la regola del concorso degli Enti "agli obiettivi di perequazione e solidarietà". Una specifica discussione, dei contenuti dell'art. 19 è proposta ad apertura del Cap. VI.

## 2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni

2.1. Rispetto alle tematiche che sono affrontate nel disegno di legge, questo Quaderno ha ad oggetto, in modo più approfondito, le questioni che sono poste dal finanziamento delle spese concernenti le funzioni ex lettera *c*) dell'art. 6 dell'articolato (spese *non* riferite ai livelli essenziali delle prestazioni, ex art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione). L'analisi di dette questioni, che è riferita alle Regioni, è in particolare condotta nel Cap. IV del Quaderno. Essa consente di porre a fuoco due problemi: quello del grado di autonomia che l'approvazione eventuale del disegno di legge produrrà sul territorio; quello della discriminazione (*senza ragione*) tra cittadini che si trovano nella medesima condizione.

Le spese riferite alle funzioni ex lettera *a*), invece, sono a fronte di costi standard finanziati in misura piena, corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, ed hanno a riferimento la norma di salvaguardia di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione. Per mezzo di esse la Regione realizza finalità che lo Stato ha *titolo esclusivo* a definire e di cui lo Stato stesso controlla (ha il dovere, costituzionalmente stabilito, di controllare) l'effettiva realizzazione.

Perciò, è assai difficile dire che attraverso l'esplicazione delle funzioni in oggetto le collettività regionali realizzino la loro autonomia. È bensì vero che la norma costituzionale definisce una condizione di minimo (non meno di quanto basti a consentire i livelli essenziali delle prestazioni); al di sopra di esso, potrebbe esservi spazio per una autonomia regionale che abbia, sul piano civile, un senso. Ciò vale, tuttavia, per come è mostrato nel Quaderno (cfr. specificatamente il Cap. III), per le sole Regioni a più elevata capacità fiscale.

Benché il Quaderno sia precipuamente riferito alle funzioni ex lettera *c*), è sembrato utile premettere, in questo capitolo, alcune osservazioni riferite a quelle ex lettera *a*).

2.2. Va osservato, anzitutto, che i meccanismi proposti nel disegno di legge producono non un vincolo di bilancio, ma un sistema di vincoli di bilancio, articolato per le diverse tipologie di funzioni. Questo criterio è chiaramente affermato nel *documento* del gruppo di lavoro sul *federalismo fiscale*, costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha ad oggetto "Titolo V e federalismo fiscale" e che è stato presentato il 22 dicembre 2006. In esso, alle pp. 2-3, si legge quanto segue (i corsivi sono quelli del documento; le sottolineature sono nostre).

«Le autonomie svolgono molteplici funzioni, alcune ad interesse puramente locale, altre che, pur avendo effetti prevalentemente locali, influenzano anche i residenti di altri territori, altre ancora che, pur essendo gestite a livello locale, investono direttamente i diritti fondamentali dei cittadini, e il cui godimento dovrebbe essere indipendente dal territorio di residenza degli stessi. L'intera architettura del Titolo V – dalla esplicita elencazione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo, ai vincoli e ai particolari poteri di tutela che su certe funzioni vengono esplicitamente riconosciuti allo Stato – può essere interpretata come un sistema per distinguere, sul lato dei principi e dei poteri, *le diverse tipologie di competenze*, attribuendo un ruolo diverso ai diversi livelli di governo per le diverse funzioni. È opinione del Gruppo di lavoro che questa differenza, riconosciuta dalla Costituzione sul lato delle funzioni, debba trovare un corrispondente riconoscimento anche sul lato del finanziamento. In particolare, le funzioni individuate dalla lettera *m*) dell'art. 117 e su cui allo Stato spetta la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni" devono trovare una "protezione"

adeguata anche sul lato finanziario, attribuendo a ciascun livello di governo che le svolga (nazionale, regionale o locale) *strumenti finanziari sufficienti ad offrire i "livelli essenziali" in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale*. Vi sono, inoltre, funzioni che, pur non rientrando in questa categoria, assumono particolare rilievo sia perché volte al soddisfacimento di *bisogni primari della comunità di riferimento* sia perché fonte di possibili riflessi anche per la collettività nazionale nel suo complesso. Per questo secondo tipo di funzioni *non sono richieste condizioni di uniformità* nelle caratteristiche dell'offerta su tutto il territorio nazionale, ma è *necessario garantire che le autonomie locali siano dotate di risorse adeguate per lo svolgimento di questi compiti*. Infine per le residue funzioni, *l'uniformità* nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali, di fatto una delle ragioni principali per l'esistenza di diversi livelli di governo. Dunque, per questo terzo tipo di funzioni sono ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi e più adatti a consentire l'esercizio pieno della autonomia a livello locale e la responsabilizzazione dei governi».

Ove anche si prescinda dal merito della bipartizione proposta (funzioni comprese o non comprese tra quelle cui sono riferiti i livelli essenziali), in ordine al quale si può ampiamente dissentire, vi è, perciò nelle posizioni in oggetto una ambiguità di fondo. Sembra che per le funzioni ex art. 117, comma 2, lettera *m*), il gruppo costituito dal Ministro richieda *uniformità*, e ciò non soltanto per quanto concerne i livelli essenziali. Anche oltre, al punto *d*) di § 2 del *Documento*, nel definire le altre funzioni non soggette ai criteri ex art. 117, comma 2, lettera *m*), che sono indicate come "funzioni autonome", il gruppo stabilisce che in ordine ad esse sono "minori le esigenze di *uniformità nell'offerta* di servizi sul territorio nazionale", sicché per le "funzioni autonome" possano aversi "sistemi di perequazione territoriale meno orientati ai principi dell'*egualitarismo*". La svista evidente, nel punto centrale che regge la proposta, è quella che l'art. 117, comma 2, lettera *m*), ha a riferimento non le *funzioni*, ma le *prestazioni*.

In realtà, il testo del *Documento* è al riguardo ambiguo non risolvendo la contraddizione tra l'attribuzione ad Enti territoriali delle

funzioni di cui si tratta e la pretesa di uniformità delle prestazioni. L'orientamento dell'Alta Commissione, più rispettoso della forma e della sostanza delle norme costituzionali, aveva consentito di evitare queste strettoie attraverso il rilievo che l'art. 119 non fa riferimento, in ordine al livello normale delle funzioni, a livelli essenziali delle funzioni.

2.3. In ordine alla proposta di cui si è fin qui detto, vanno considerati i punti che seguono.

A. Va ricordato anzitutto con ogni chiarezza che spetta alla *competenza esclusiva* dello Stato stabilire a quali specifiche funzioni si debba far riferimento, in sede di applicazione della norma. Vi sono, evidentemente, servizi concernenti l'istruzione, l'igiene urbana, la protezione civile, le forniture idriche, ecc., con riferimento ai quali il Parlamento ha pieno titolo (e ragione) di ritenere che lo Stato *debba determinare* i livelli essenziali cui corrispondono "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Trattandosi di potere legislativo attribuito allo Stato, non può pensarsi che abbiano di per sé rilevanza, o costituiscano un vincolo, le opinioni, sia pure autorevoli ed unanimemente raggiunte, di consessi, o anche valutazioni di organi tecnici.

B. Evidentemente, l'affermazione di un diritto dei cittadini (delle persone) ad un livello di prestazioni, considerato essenziale, riferito ad una certa funzione non comporta l'obbligo dello Stato ad attribuirne l'esercizio ad Enti territoriali. Vale, fra, l'altro, il criterio di sussidiarietà (dal pubblico al privato) che è indicato nel comma 4 dell'art. 118 della Costituzione. Anche in materia di assistenza sanitaria, ad esempio, una volta che sia stabilito (al livello nazionale) il diritto all'assistenza del cittadino, con riferimento a talune forme specifiche di morbilità potrebbe pensarsi a forme assicurative, con il concorso dello Stato, che consentano alle persone, tenuto conto della loro ricchezza, le prestazioni considerate essenziali salvaguardando la loro libertà di scelta tra strutture pubbliche e strutture private. Vale la pena di ricordare, a questo riguardo, che l'art. 32 della Costituzione "garantisce cure gratuite ai (soli) indigenti" e che un maggiore grado di concorrenza privato-pubblico, nel settore dell'assistenza sarebbe di per sé, ove fosse possibile e *correttamente gestito*, una buona cosa.

Perciò, affermare che gli Enti territoriali abbiano titolo a vedersi finanziato non altro che i livelli essenziali delle prestazioni

significa affidarli pienamente e senza difesa alle valutazioni dello Stato.

C. Ha un rilievo fondamentale, ed è tuttavia sottaciuto, il punto che per tutte le materie di cui al comma 2 dell'art. 117 della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni compresi, "la potestà regolamentare spetta allo Stato, salvo delega alle Regioni" (cfr. l'art. 117, comma 6, della Costituzione). Questo potere è rafforzato, appunto nel caso di delega, dal disposto dell'art. 120, comma 2, della Costituzione: ove lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni "il governo può sostituirsi agli organi delle Regioni".

L'enfasi posta sulla questione dei livelli essenziali (senza che sia, peraltro, chiaramente stabilito un percorso che effettivamente ne assicuri la salvaguardia) va perciò nella direzione di costruire un sistema di "federalismo" in cui spetta allo Stato di stabilire che cosa, con quali mezzi, in quale modo, le Regioni (più specificamente quelle deboli) debbano fare.

D. Va sottolineato, in terzo luogo, che non vi è alcun riferimento, nei commi da 2 a 4 dell'art. 119 della Costituzione, ai livelli essenziali delle prestazioni. Se si leggono in modo congiunto i commi 4 e 5 di detto articolo si giunge alla conclusione che agli Enti territoriali viene assicurata la copertura integrale, attraverso tributi ed entrate propri, compartecipazioni ed, eventualmente, fondo perequativo, del fabbisogno riferito al *normale esercizio* delle loro funzioni. Nella norma è detto, cioè, espressamente, come si è indicato, "normale esercizio" e non "livello essenziale".

E. Se ci riferiamo alla collettività a maggiore capacità fiscale, si giunge facilmente ad intendere che, in base al disposto dell'art. 119 della Costituzione, lo Stato è tenuto a disegnare e porre in atto un sistema di cespiti *sufficiente* rispetto alle occorrenze complementando le entrate proprie con compartecipazioni ai tributi erariali il cui gettito sia "riferibile" al territorio di essa. Naturalmente la collettività a più elevata capacità fiscale non ha titolo al fondo perequativo ex art. 119, comma 3, della Costituzione.

Si noti che, data l'impostazione (giustamente) adottata dalla Corte costituzionale, che lascia in testa allo Stato i poteri concernenti le "entrate proprie derivate" (IRAP, addizionale IRPEF e quant'altro), queste entrate sono esse stesse, almeno per la loro aliquota base (che è quella che qui rileva) una forma di compartecipazione (al 100% del gettito). Vi è, incredibilmente, un problema di difesa del potere di

autogoverno (anche quello, semplicemente, di una Repubblica non federale, ma basata sulle autonomie territoriali, come l'art. 5 della Costituzione la prefigura) per la stessa Regione più forte.

*Poiché tutto ciò appare chiaro e non è contestato in modo netto vi è da pensare che restino, in questa materia (ove pare che la frode sia peccato veniale) elementi sottaciuti, o almeno sottaciuti al largo pubblico.*

F. Naturalmente, la soluzione basata su un finanziamento parametrato al livello essenziale delle prestazioni, si presenta per le collettività a minore capacità fiscale ancora di più pericolosa. Nell'articolato proposto dal Governo è stabilito che il vincolo di bilancio che consente la sufficienza dei mezzi dovrà tradursi in un insieme di "entrate dedicate". Queste entrate consistono in risorse proprie (tributi "derivati" ed altre entrate propri, come è scritto nell'art. 119, comma 2, della Costituzione) e partecipazioni, appropriatamente definite dallo Stato, tenuto conto del gettito standard, nonché in una certa parte del fondo perequativo ex art. 119, comma 3, della Costituzione. L'insieme di questi cespiti copre, secondo l'impostazione del disegno di legge (sempre che sia possibile leggerla in modo corretto, il che non è detto), il fabbisogno (standard) di ciascuna Regione, riferito ai livelli essenziali. Tutto ciò vale secondo una impostazione rigida del principio di sussidiarietà: lo Stato stabilisce i modi (cfr. l'art. 117, comma 6, già menzionato) e verifica i risultati, come era correttamente scritto nel Documento del Gruppo di lavoro cui già si è fatto cenno (ma non nel disegno di legge), eventualmente intervenendo ex art. 120, comma 2, della Costituzione. Non vi è (proprio) chi non veda che se le risorse sono rigidamente definite e corrispondono rigidamente al fabbisogno, è esplicito nel meccanismo proposto un vincolo di destinazione delle risorse medesime, in plateale contrasto con l'art. 119, comma 3, della Costituzione, in cui è invece scritto che "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, *senza vincoli di destinazione*, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

G. Il disegno di legge, all'art. 6, comma 2, assicura la piena copertura dei costi standard associati ai *livelli essenziali* delle prestazioni. Lo stesso articolo rinvia, per la specificazione dei servizi di cui si tratta, all'art. 5; il comma 2 di questo articolo indica, al riguardo, la sanità e l'assistenza, lasciando pensare che solo a queste funzioni sia assicurato lo *status* riferito ai livelli essenziali. La stessa

questione per il trasporto pubblico locale, pur riconosciuta come sussistente (cfr. l'art. 6, comma 4, del disegno di legge), appare in tal modo per implicito negata.

H. Mostra la scarsa qualità del testo la locuzione, evidentemente imprecisa, dell'art. 6 comma 2: “Sono *in ogni caso* spese riconducibili ad attività assoggettate al vincolo della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione quelle per la sanità e per l'assistenza”. Questa proposizione significa, evidentemente, che tutte le spese che siano *riconducibili* a sanità ed assistenza, quali che esse siano, debbono essere trattate secondo il disposto concernente la lettera *a*), il che anche sul piano logico apre, nel provvedimento, una incredibile falla.

### 3. La perequazione nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione

3.1. In tutti gli Stati, unitari o federali, vi sono trasferimenti perequativi di fondi tra diversi livelli di governo, per fare fronte ai possibili squilibri tra responsabilità di spesa e fonti di entrata. L'autonomia degli enti territoriali assume scarso significato senza le risorse fiscali necessarie per consentire il suo effettivo esercizio. A parità di pressione fiscale, i servizi pubblici locali possono differire nelle modalità, ma devono essere di un livello comparabile.

La perequazione trova origine nei principi di equità ed efficienza, che sono parte essenziale della teoria della finanza pubblica. In un lavoro pionieristico sull'argomento, Buchanan<sup>1</sup> sostiene l'esigenza di trasferimenti perequativi sulla base del principio dell'equità orizzontale, cioè dell'eguale trattamento di eguali.

Sebbene i trasferimenti perequativi avvengano tra diversi livelli di governo, l'equità assume significato solo riguardo agli individui<sup>2</sup>. Ne deriva che i trasferimenti perequativi non sono delle “elargizioni”, ma risorse necessarie, sia per assicurare che i cittadini non siano penalizzati per il fatto di vivere in territori a bassa capacità

---

<sup>1</sup> J. M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, in “American Economic Review”, vol. XL, No. 4, September 1950, pp. 583-599.

<sup>2</sup> F. Pica, *Considerazioni intorno al federalismo fiscale*, in “Rivista Economica del Mezzogiorno”, n. 2, 1994, p. 332.

fiscale, sia per eliminare diversità nella pressione fiscale che altrimenti incoraggerebbero movimenti non economici di capitali e lavoro<sup>3</sup>.

3.2. Nel disegno di legge delega recante “Disposizioni di attuazione dell’art. 119 della Costituzione” è prevista l’esistenza, nel bilancio dello Stato, di tre fondi perequativi.

Il primo (art. 9, comma 1) riguarda “il Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dall’applicazione dell’aliquota di cui all’art. 8, comma 3”, cioè dal “gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale al gettito dell’IRPEF e dal gettito dell’addizionale regionale all’IRPEF”.

Il secondo ed il terzo fondo perequativo sono previsti all’art. 15, comma 1, “uno in favore dei Comuni diversi da quelli indicati nell’art. 6, comma 1, lettera *b*) [Comuni di dimensioni superiori alla soglia demografica determinata dai decreti legislativi da emanare dopo l’approvazione del disegno di legge], l’altro in favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni amministrative attualmente svolte”. Per i Comuni di dimensioni inferiori alla soglia demografica da determinare, è previsto che, sia le quote regionali delle compartecipazioni a tributi erariali, sia quelle del fondo perequativo relative al finanziamento delle funzioni fondamentali, siano distribuite da ciascuna Regione ai rispettivi Comuni nello stesso esercizio finanziario in cui affluiscono al bilancio della Regione (art. 9, comma 5). È sostanzialmente demandato alle Regioni il compito della perequazione per i Comuni minori; mentre lo stesso compito è demandato allo Stato per i Comuni di dimensioni superiori alla soglia demografica di cui all’art. 6, comma 1, lettera *b*) (cfr. art. 11, comma 2).

All’art. 19 – nel capo V, relativo al coordinamento della finanza delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome – vi è anche un riferimento al concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e solidarietà e ai diritti e doveri da essi derivanti. Si tratta di un riferimento del tutto generico, privo di qualsiasi indicazione per la sua traduzione in norme operative.

---

<sup>3</sup> J. F. Graham, *Equalization and Canadian Federalism*, in “Public Finance”, vol. XXXVIII, No. 1982, pp. 246-254.

3.3. Il comma 2 dell'art. 9 prevede che il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale applichi il principio della perequazione delle differenze delle capacità fiscali per abitante espresse dai diversi territori, “senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale”.

Il comma 3 dell'art. 9 stabilisce che, per alcuni tipi di spese, le risorse del fondo debbano coprire la differenza tra il fabbisogno finanziario per gli oneri corrispondenti (calcolato con le modalità di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 6) e il gettito regionale dei tributi specificamente destinati a queste spese con esclusione delle variazioni di gettito frutto dell'esercizio dell'autonomia). Gli oneri considerati riguardano: le spese riconducibili ad attività soggette al vincolo della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, cioè le spese riguardanti la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”; le spese – svolte da Comuni di dimensioni demografiche superiori ad una soglia determinata – riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali, individuate dalla legge statale ai sensi della lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, cioè le spese riguardanti la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni e Province. Il fondo, inoltre, deve provvedere alle esigenze finanziarie derivanti dalle spese associate allo svolgimento delle funzioni espressione di materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, non riconducibili alle disposizioni delle lettere *m*) e *p*) del secondo comma dell'art. 117.

Le spese riconducibili ad attività soggette al vincolo della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 sono determinate nel rispetto dei costi standard associati a livelli essenziali delle prestazioni fissate dalla legge statale e da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza. Il comma 2 dell'art. 6 prevede che, in ogni caso, rientrano in questo ambito le spese per la sanità e quelle per l'assistenza<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Alla luce del comma 4 dell'art. 6, una certa garanzia di copertura finanziaria sembra esistere anche per le spese per il trasporto locale, per le quali “nella determinazione della somma destinata al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”. Il fatto che le

Le spese riconducibili al finanziamento di funzioni fondamentali, individuate dalla legge statale ai sensi della lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117, svolte da Comuni di dimensioni demografiche determinate, sono calcolate sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario in relazione alle funzioni effettivamente esercitate, nonché di parametri di efficienza e appropriatezza, che incorporino anche incentivi diretti a favorire le unioni di Comuni e la conduzione associata di servizi.

Il comma 4 dell'art. 9 riguarda la determinazione delle spettanze di ciascuna Regione sul fondo perequativo, che deve tener conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione che sarà emanata in attuazione delle lettere *m*) e *p*) dell'art. 117, "in modo tale da assicurare l'integrale copertura delle spese".

Il comma 6 dell'art. 9, per le spese associate allo svolgimento di funzioni espressione di materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, non riconducibili alle disposizioni delle lettere *m*) e *p*) del secondo comma dell'art. 117, prevede la ripartizione delle quote del fondo perequativo in base a parametri di capacità fiscale per abitante e ad indicatori di dimensione demografica. In particolare, prevede che: le Regioni con maggiore capacità fiscale non partecipino alla ripartizione del fondo perequativo; 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 nazionale per abitante; una quota del fondo perequativo sia ripartita tra le Regioni con minore dimensione demografica, in funzione inversa alla dimensione demografica stessa.

Infine, il comma 7 dell'art. 9 prevede che le quote del fondo perequativo risultanti dall'applicazione del comma 4 (spettanze di ciascuna Regione per l'attuazione delle lettere *m*) e *p*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione) e del comma 5 (quote regionali delle compartecipazioni e del fondo perequativo relative al finanziamento delle funzioni fondamentali da distribuire integralmente da ciascuna Regione ai Comuni del proprio territorio di dimensioni

---

spese per il trasporto locale non vengano menzionate all'art. 9, riguardante l'entità e il riparto del fondo perequativo per le Regioni, lascia supporre un minor grado di tutela rispetto alle spese per la sanità e a quelle per l'assistenza.

demografiche inferiori ad una soglia prestabilita) siano distintamente indicate nelle assegnazioni annuali, senza vincoli di destinazione.

3.4. Il criterio generale di perequazione a favore delle Regioni riguarda le differenze di capacità fiscali, cioè la capacità di ottenere gettito da una base imponibile a parità di aliquota. La capacità fiscale deve essere considerata in relazione al fabbisogno finanziario, cioè ad indicatori di costo, che sono in genere derivabili dalle caratteristiche della popolazione, del territorio e della funzione di produzione locale dei servizi pubblici. Il sistema ipotizzato richiede da parte dello Stato informazioni accurate circa la base imponibile potenziale di ciascun tributo, in quanto non potrebbe rientrare nell'interesse delle Regioni, né comunicare allo Stato informazioni precise in merito, né procedere a rigorosi accertamenti dei tributi propri. Parimenti appaiono indispensabili informazioni attendibili circa fabbisogni e costi standard per i servizi a livello regionale. Si tratta di un terreno di possibili contrasti e conflitti d'interessi. Afferma, infatti, il prof. Giarda: "Tutta l'esperienza della gestione del d.lgs. n. 56/2000 mostra che è praticamente impossibile fare convivere il criterio della perequazione della capacità fiscale con la definizione di bisogni basata su indicatori oggettivi della domanda"<sup>5</sup>.

Anche nella definizione dei "livelli essenziali" per alcune spese possono sorgere conflitti d'interessi, in quanto la scelta dei livelli essenziali determina l'ammontare che deve essere integralmente coperto anche mediante il ricorso al fondo perequativo. Il disegno di legge parla di prestazioni da erogarsi in condizioni di efficienza e appropriatezza. Il significato del termine "efficienza" è ben definito nella teoria economica; del tutto inesistente, invece, è la definizione del termine "appropriatezza". Bisogna fare attenzione a definire i "livelli essenziali" in termini di "standard adeguati" e non di "standard minimi". Nel caso di adozione di "standard minimi", le Regioni più ricche, per ridurre l'ammontare da destinare alla perequazione, avrebbero interesse alla loro definizione al livello più basso possibile.

Riguardo all'ammontare di perequazione, si può notare che nell'articolato del disegno di legge si afferma più volte il principio di cui al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, secondo il quale che

---

<sup>5</sup> P. Giarda, *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", anno LXV, n. 1, marzo 2006, p. 112.

le risorse attribuite agli enti territoriali devono essere tali da finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 1, comma 1, lettera c); art. 5, comma 1; art. 6, comma 5), invece, in sede di concreta definizione degli importi, si pretende, per le funzioni regionali “autonome” un ruolo perequativo di dimensioni minori, in modo da non annullare le diversità territoriali e non alterare l’ordine tra Regioni a diversa ricchezza (art. 9, comma 2). In tal modo, per le spese associate allo svolgimento di funzioni espressione di materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni (non riconducibili, quindi, alle disposizioni delle lettere *m*) e *p*) del secondo comma dell’art. 117), il grado di copertura assicurato attraverso il fondo perequativo appare del tutto indeterminato. In pratica, avrebbero diritto alla perequazione solo le Regioni con valori al di sotto della media nazionale, e per un ammontare che comunque non deve consentire ad esse di raggiungere la media nazionale. Manca, tra l’altro, una norma che incentivi lo sforzo fiscale per gli enti territoriali a minore capacità fiscale. Si tratta di una normativa gravemente discriminatoria nei confronti delle Regioni a minore ricchezza, che, se approvata nei termini indicati, finirebbe per provocare diversità territoriale di trattamento dei cittadini in settori rilevanti per la vita economica della collettività.

Il potere legislativo esclusivo ed autonomo delle Regioni di cui al quarto comma dell’art. 117, riguarda materie rilevanti come “l’industria, le assicurazioni, la proprietà intellettuale, il gas, il commercio, l’agricoltura, il turismo, i lavori pubblici, gli appalti pubblici, l’edilizia, l’espropriazione per pubblica utilità, la circolazione, la navigazione interna, i beni pubblici non statali, i servizi pubblici, il lavoro, il pubblico impiego non statale”<sup>6</sup>. In tutti questi campi, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni incontra il solo limite di non potere incidere sui diritti soggettivi tutelati dalla legislazione statale, quali l’ordinamento civile e la tutela della concorrenza.

L’attribuzione alle Regioni della potestà legislativa nelle materie di legislazione concorrente (ivi compreso l’esercizio della potestà regolamentare) limita l’intervento della legislazione dello Stato alla sola determinazione dei principi fondamentali. Nulla vieta che le norme statali siano di carattere così generale da non risultare

---

<sup>6</sup> G. Guarino, *L’Italia? Ora è fondata sui Comuni*, in “Il Corriere della Sera”, 16 gennaio 2002, pp. 1 e 17.

limitative di scelte delle Regioni ampiamente differenziate. La potestà legislativa concorrente Stato-Regioni riguarda un arco di materie ampio e rilevante, che sono indicate nel terzo comma dell'art. 117: "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

3.5. Va rilevato, poi, che i previsti trasferimenti non vincolati sono tipici di uno Stato federale, ma appaiono scarsamente compatibili con il principale argomento di efficienza che viene portato a favore della decentralizzazione, cioè che i governi decentralizzati sarebbero più facilmente soggetti al controllo da parte dei cittadini. Trasferimenti non vincolati non incentivano certamente le Regioni ad adottare determinate tipologie di spesa. Ciò appare particolarmente controproducente ed incongruente per le spese di cui al comma 3 dell'art. 9 (lettere *m*) e *p*) del secondo comma dell'art. 117). E' bensì vero che la regola per la quale non può imporsi, per il fondo perequativo, un vincolo di destinazione è nella Costituzione (cfr. l'art. 119, comma 3). Tuttavia, è proprio il particolare meccanismo di finanziamento delle spese regionali che è adottato nel disegno di legge a rendere, *per gli Enti a minore capacità fiscale*, insensata questa regola ed a costringere gli estensori a ripeterne i contenuti (cfr. il commento, in Cap. I, all'art. 9, al punto 2). Si tratta di alibi preventivo, proposto in realtà alla Corte Costituzionale e francamente non persuasivo.

La disciplina, considerata nel suo complesso, appare come un meccanismo redistributivo a sfavore delle Regioni più povere. Essa,

nell'opinione di alcuni fautori, sembra trovare giustificazione nella singolare tesi secondo la quale le disparità e la competizione a livello territoriale sarebbero un incentivo alla crescita. Ma, a parte l'ovvia considerazione che la competizione tra i governi non è assimilabile alla competizione tra le imprese, vi è da tener conto che, se questa ipotesi fosse realistica, si potrebbero risolvere, a costi esigui, non solo i problemi del dualismo economico italiano, ma molti altri casi di sottosviluppo, con la semplice costrizione, imposta ai poveri, di fare affidamento preponderante sulle loro proprie forze.

La scelta di una perequazione non completa della capacità fiscale potrebbe avere in teoria lo scopo di spingere le Regioni a combattere l'evasione e ad aumentare il gettito dei tributi propri mediante un aumento delle aliquote. Ma nessuna di queste ipotesi appare plausibile dall'angolo visuale della responsabilizzazione finanziaria. Poco possono fare le Regioni per combattere l'evasione di tributi come l'IRAP, l'accisa sulla benzina, l'addizionale IRPEF. D'altro canto, prendere in considerazione l'aumento delle aliquote comporterebbe per le Regioni a reddito inferiore alla media l'una delle due ipotesi che seguono (o anche, come è confermato per il caso dei Comuni, l'una e l'altra di esse): o dovrebbero applicare aliquote in media più elevate, per garantire un determinato livello di servizi ai propri cittadini; oppure, a parità di sforzo fiscale con le altre Regioni, dovrebbero rinunciare a garantire ai propri cittadini lo stesso livello di servizi.

3.6. Il disegno di legge presenta un'altra grave pecca: intende offuscare il principio costituzionale secondo il quale la perequazione è materia la cui competenza è riservata in via esclusiva allo Stato (art. 117, comma 2, lettera *e*) e art. 119 comma 3).

Per il fondo perequativo a favore delle Regioni, si può innanzitutto rilevare il modo sul piano logico poco congruente del suo sistema di finanziamento. Si inizia correttamente col dire che il fondo dovrebbe essere finanziato dalla fiscalità generale, ma poi si aggiunge che il finanziamento dovrebbe basarsi anche su una parte del gettito della compartecipazione regionale all'IRPEF e/o sul gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Non appare possibile mettere in dubbio che la compartecipazione regionale all'IRPEF riguardi risorse della fiscalità generale, che, stranamente, nel caso del fondo perequativo – come viene affermato nella relazione illustrativa -

sarebbero di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale. Si configurerebbe, in tal modo, uno strano tipo di perequazione, etichettabile come “obliqua”, avente in sé i caratteri sia di una perequazione di tipo orizzontale (tra enti dello stesso livello di governo) che verticale (tra Stato ed enti territoriali). Si tratta, in sostanza, dello stesso stratagemma escogitato per il decreto 56/2000, riguardante la ripartizione di una quota dell’IVA alle Regioni<sup>7</sup>. Per soddisfare le esigenze di “visibilità” delle Regioni più ricche, sarebbe loro attribuita una parte del gettito di un’imposta erariale come l’IRPEF, per poi poter affermare che le Regioni più povere sono a carico delle Regioni più ricche. Nessuno può fare finta di donare ciò che non gli appartiene. Ciò mette in ulteriore, più grave pericolo la pace sociale tra le diverse aree del Paese, fino a minarne l’unità<sup>8</sup>.

Il sistema di finanziamento proposto è inutilmente complicato e barocco, ed appare escogitato per oscurare formalmente la completa responsabilità dello Stato per quanto riguarda la funzione perequativa. Ciò è prescritto, come abbiamo già sottolineato ed è ben noto, non solo dalla teoria economica, ma anche dalla stessa Costituzione all’art. 117, comma 2, lettera e) e all’art. 119, comma 3. Non a caso, i Comuni minori stanno già respingendo fermamente l’ipotesi che, nel loro caso, lo Stato abdichi alla funzione perequativa.

Lo spazio simbolico che si pretende di attribuire alla perequazione orizzontale è, tra l’altro, in contrasto con l’evidenza empirica a livello internazionale<sup>9</sup>. Tra i Paesi federali, la sola Germania basa la perequazione su trasferimenti orizzontali tra i

---

<sup>7</sup> Il prof. Giarda ha messo in rilievo la “nota “stramberia” propria del d.lgs. n. 56/2000, dove si simula uno schema di perequazione orizzontale con fondi provenienti per intero dal bilancio dello Stato” (P. Giarda, *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, cit., p. 116).

<sup>8</sup> È stato osservato riguardo alla situazione canadese, ma le considerazioni appaiono valide in qualsiasi ambito: “*Equalization is not simply a technocratic means of dealing with differences in fiscal capacity. It is an inherent element in the fabric of the nation. It is therefore of great consequence whether equalization is achieved through the central (federal) government representing Canadians as a whole, or whether it is effected by Provinces acting from their separate autonomies*” (J. F. Graham, *Equalization and Canadian Federalism*, cit., p. 257).

<sup>9</sup> Cfr. A. Fossati and G. Panella (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, London and New York, 1999; D. Fausto e F. Pica (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino – Collana della SVIMEZ, Bologna, 2000.

Länder, ma per importi di ammontare limitato, e comunque accompagnati da trasferimenti di tipo verticale. Il sistema è andato incontro a seri problemi dopo la riunificazione del Paese, quando i vecchi Länder più ricchi si sono dovuti dar carico dei nuovi Länder, che presentano forti differenze di reddito rispetto al resto del Paese. Per sanare questa situazione, buona parte della perequazione orizzontale è stata posta a carico del governo centrale.

Una situazione simile certamente si produrrebbe anche nel nostro Paese, ove effettivamente si ricorresse ad una perequazione tra Regioni che, oltre ad essere punitiva delle aree più povere, accentuerebbe le proteste di chi, risiedendo nella parte più ricca, già ritiene che una quota significativa delle proprie contribuzioni sia impropriamente utilizzata a favore dei cittadini della parte povera.

I problemi veri nel caso della perequazione non riguardano una pretesa solidarietà interregionale finanziata con tributi di carattere nazionale, ma l'efficienza del prelievo in presenza di compartecipazioni riferite a tributi specifici. In questo caso, il Governo centrale è incentivato ad aumentare le imposte non soggette a compartecipazione ed a concedere, invece, sgravi per le imposte compartecipate. Bisogna anche badare a come i meccanismi di perequazione possono incidere sugli incentivi dei singoli Enti territoriali ad assumere comportamenti di *free-riding*. Gli enti territoriali possono evitare l'accertamento per i tributi di loro competenza, se i costi (tecnici e politici) che esso comporta sono maggiori rispetto all'incremento del gettito al netto della perequazione. Da qui il ruolo fondamentale del Governo centrale per mettere in moto meccanismi di tipo virtuoso.

La forma di perequazione per le Regioni prevista nel decreto – assimilabile ad una perequazione di tipo orizzontale – secondo i suoi fautori, presenterebbe il vantaggio di favorire un vincolo di bilancio di tipo rigido, e renderebbe esplicito il contrasto d'interessi tra chi trasferisce risorse e chi li riceve; mentre una perequazione affidata esclusivamente allo Stato attutirebbe il senso di responsabilità degli amministratori locali, e non consentirebbe ai cittadini di valutare propriamente i costi e benefici dell'attività finanziaria regionale, con il pericolo di un'espansione a posteriori del fondo perequativo per coprire possibili disavanzi.

Si può osservare che l'obiettivo di rendere trasparente la direzione dei flussi perequativi in direzione delle Regioni a minore

capacità fiscale non necessita l'attribuzione arbitraria alle Regioni del gettito di tributi nazionali in quanto il semplice confronto delle quote di compartecipazione pro capite delle singole Regioni al fondo perequativo renderebbe evidente la direzione dei flussi. I vincoli di bilancio di tipo rigido nulla possono di fronte a basi imponibili fortemente differenziate, che, a parità di aliquote, forniscono gettiti fortemente sperequati. Ovviamente, vi è l'esigenza di un controllo sull'utilizzo delle risorse finanziarie degli enti territoriali. Ma, a questo scopo, non servono vincoli di bilancio di tipo rigido, imposti da enti più ricchi ad enti più poveri facenti parte dello stesso livello di governo. Servono, invece, misure stabilite a livello di Governo centrale che limitino la discrezionalità delle autorità locali in materia di prelievo e di spesa, con stringenti vincoli di rendiconto. Servono anche trasferimenti statali basati sulla differenza tra l'importo standardizzato della spesa e l'importo standardizzato del gettito delle entrate. Gli amministratori locali, inoltre, dovrebbero essere soggetti alla cessazione dalle funzioni, nei casi di mancata osservanza delle procedure di bilancio e di indebitamento vincolanti per la gestione finanziaria, e nei casi di mancata dimostrazione, in base a bilanci regolarmente approvati, dell'utilizzo effettivo di fondi nazionali e comunitari, coerentemente a standard di efficienza puntualmente definiti.

Uno degli aspetti positivi del disegno di legge è che, all'art. 2, comma 1, lettera *h*), prevede "un sistema di sanzioni efficaci ed effettive a carico degli Enti inadempienti". Sfortunatamente, però, segue una logica distorta nella sua applicazione. Prevede solo "nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti"; mentre, tra le sanzioni di primo impatto, figura "l'applicazione di misure per l'incremento automatico delle entrate tributarie ed extra-tributarie". Si danneggiano, in tal modo, i cittadini che, almeno nell'immediato, sono impotenti contro la cattiva gestione delle risorse pubbliche da parte degli amministratori locali.

3.7. L'art. 15 indica due fondi perequativi, istituiti nel bilancio dello Stato, rispettivamente, a favore dei Comuni di dimensione demografica superiore ad una soglia determinata e delle Province. L'importo del fondo per i Comuni è alimentato dalla compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone

fisiche; mentre il fondo per le Province è alimentato, tra l'altro, dal gettito dell'imposta sulle assicurazioni RCA.

La ripartizione delle risorse (comma 4, lettera *a*) è stabilita in base ad un indicatore di fabbisogno calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate propri di applicazione generale. È previsto (comma 7) un vincolo di destinazione per una quota non superiore al 30 per cento del fondo perequativo spettante al singolo ente. La quota deve essere destinata alla realizzazione e manutenzione straordinaria di opere pubbliche, in coerenza con la programmazione regionale del settore.

Un punto di rilievo figura al comma 8. Le Regioni – sulla base di criteri definiti dalla Conferenza Unificata e d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito – possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture, definendo il riparto delle risorse rese disponibili nei due fondi perequativi.

Per i Comuni si è di fronte ad un sistema di perequazione di tipo duale che, a seconda delle dimensioni demografiche, prevede una perequazione da parte dello Stato (art. 15, comma 1) o delle Regioni (art. 9, comma 5). Le Regioni, oltre al compito di definire gli schemi di perequazione delle risorse per i Comuni minori (secondo i criteri indicati all'art. 15), possono anche, come abbiamo visto (art. 15, comma 8), in certe condizioni ridefinire la ripartizione delle risorse rese disponibili nei due fondi perequativi statali, rispettivamente, per i Comuni maggiori e per le Province. Inoltre, secondo il comma 4 dell'art. 12, le Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali.

Le norme precedenti presentano seri rischi di incostituzionalità. La divisione dei Comuni in due fasce demografiche, con una diversa normativa, non è prevista dalla Costituzione. Vi è da considerare anche che, nell'ambito della stessa dimensione demografica, i Comuni sono diversi tra loro per caratteristiche socio-economiche, per cui sembra arbitrario l'affidamento della perequazione ad enti di diverso livello di governo in ragione di questo

solo criterio. Parimenti, la Costituzione non prevede un rapporto gerarchico tra Regioni ed altri enti territoriali nel proprio ambito, ma autonomia finanziaria di entrata e di spesa per tutti. Lo Stato, secondo il comma 3 dell'art. 119, deve istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per tutti i territori con minore capacità fiscale per abitante. Non sembra, quindi, possibile, né l'intermediazione regionale per il fondo perequativo previsto per i Comuni di minore dimensione demografica, né la ridefinizione da parte delle Regioni del riparto delle risorse di cui al comma 8 dell'art. 15.

Questo modello di perequazione - basato sulle Regioni, nel rispetto dei criteri del federalismo - è contrastato da Comuni e Province che, nel timore di un "centralismo regionale", preferiscono avere rapporti direttamente con il Governo centrale. Alla luce della Costituzione vigente - che prevede uno Stato decentrato, ma non di natura federale - la ragione è dalla parte di Comuni e Province. Tuttavia, va sottolineato che Comuni e Province mostrano di essere del tutto incoerenti quando invocano una riforma dello Stato in direzione federalista, di cui mostrano nei fatti di non condividere i principi basilari.

3.8. Il problema della perequazione si presenta anche al Capo V del disegno di legge delega, che ha ad oggetto il "Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome". All'art. 18, sono proposte norme riguardanti l'attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, che prevede l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni. A tale scopo, figura l'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, che "devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferiti al territorio regionale, in conformità dell'art. 119 della Costituzione e tenuto conto delle esigenze di perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale".

È prevista, quindi, la possibilità che lo Stato, su richiesta delle Regioni, trasferisca alla loro potestà legislativa anche materie di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate al secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), *n*) (norme generali sull'istruzione) e *s*) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

L'inserimento dell'art. 18 nel disegno di legge sembra avvenuto alla vigilia della sua presentazione, alla fine di un incerto atteggiamento del Governo di fronte alle richieste dei presidenti della Regione Lombardia e della Regione Veneto, che per primi avevano chiesto la concessione delle forme di autonomia differenziata previste dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione.

La previsione di forme particolari di autonomia per le Regioni a statuto ordinario è uno dei punti più discutibili delle modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione approvate nel 2001. La nuova formulazione dell'art. 116 fissa la prospettiva di un decentramento a "geometria variabile", cioè "a la carte", con drenaggio di risorse da parte delle Regioni in una migliore situazione socio-economica. Un decentramento di questo tipo, oltre a essere fonte di rischi per un Paese ad economia dualistica quale è il nostro, può essere anche fonte di crescenti conflitti d'interessi tra le Regioni.

Ogni tentativo di attuare nuove forme di autonomia differenziata, oltre a quelle già esistenti delle Regioni a statuto speciale, può scatenare a nostro avviso gravi conflitti distributivi incontrollabili<sup>10</sup>. In effetti, alcune Regioni italiane, con l'autonomia differenziata, tendono ad arrivare ad un modello di autonomia di "tipo catalano", che, secondo il *Wall Street Journal*, sta facendo crescere nei politici e negli industriali iberici il timore che l'elevato numero di norme stia rallentando in Spagna il commercio e gli investimenti da e verso l'Unione europea<sup>11</sup>.

3.9. La Costituzione italiana vigente non è di natura federale: la parola "federalismo" non è rinvenibile in nessun suo articolo<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> È stato stimato che l'eventuale applicazione alla Regione Lombardia e alla Regione Veneto di un'autonomia regionale simile a quella attuale della Regione Trentino-Alto Adige (che trattiene il 90% di tutte le imposte erariali riscosse sul suo territorio) comporterebbe un residuo fiscale (differenza tra compartecipazione al 90% del gettito dei principali tributi e spesa da decentrare ) di 39.916 milioni di euro per la Lombardia e di 15.235 milioni di euro per il Veneto. Gli autori di questa stima hanno realisticamente messo in rilievo: naturalmente, questo significa anche che lo Stato centrale andrebbe a rotoli, privato di entrate nette per oltre il 5% del PIL, e non avendo più il 90% delle entrate di Lombardia e Veneto come collaterale al debito pubblico (M. Bordignon a F. Cerniglia, *Lombardo-Veneto autonomo, surplus di 55 miliardi*, in "Il Sole-24 Ore", 30 giugno 2006.).

<sup>11</sup> Cfr. "Troppa" autonomia, in "Il Sole-24 Ore", 4 agosto 2007.

<sup>12</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 365/2007, ha bocciato una legge della Regione Sardegna, stabilendo che l'attuale Costituzione non ammette il

Paradossalmente, ciò viene del tutto ignorato dalla quasi generalità di coloro che si occupano dei problemi del decentramento nel nostro Paese. Nel disegno di legge che stiamo considerando è riportata, in modo improprio dal punto di vista costituzionale, la parola “federalismo”, sia nel testo<sup>13</sup> che nella “Relazione illustrativa”<sup>14</sup>.

Nel disegno di legge si afferma che si intende definire i principi ed i criteri direttivi per l’applicazione dell’art. 119 della Costituzione nel rispetto dei “principi di solidarietà e di coesione sociale” (art. 1, comma 1, lettera a)). Nella “Relazione introduttiva”, poi, – come abbiamo visto – vengono riportate una serie di affermazioni sulle potenzialità positive del federalismo. In effetti, con un sistema federale, la frammentazione dell’azione di governo e dell’unità del mercato e delle sue regole, che deriva da politiche diverse da giurisdizione a giurisdizione, oltre a ridurre la comprensione degli affari pubblici da parte dei cittadini, comporta elevati costi di informazione e transazione. Qualsiasi ripartizione dei poteri verso il sistema delle autonomie implica un aumento dei costi, per la propensione dei minori livelli di governo a comportamenti non cooperativi che si concretizzano in risultati sub-ottimali dal punto di vista collettivo. Con un sistema federale tutto spinge nella direzione di un settore pubblico più esteso, per l’esistenza di una varietà di giurisdizioni, con una pluralità di norme e strutture burocratiche<sup>15</sup>.

---

federalismo. Non si può, pertanto, pretendere di introdurre nell’ambito dell’autonomia regionale istituti tipici di ordinamenti di tipo federale. La decisione della Corte Costituzionale mette anche in rilievo che il dibattito dell’Assemblea Costituente, nell’introdurre l’autonomia regionale nel nostro ordinamento, fu assolutamente fermo nell’escludere concezioni che potessero apparire anche solo in senso lato riconducibili a modelli di tipo federalistico (cfr. M. Bellinazzo, *Costituzione senza federalismo*, in “il Sole 24 Ore”, 8 novembre 2007).

<sup>13</sup> All’art. 2, comma 1, lettera e) si parla di “conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo connessi all’attuazione delle norme sul federalismo fiscale”. Ma già nel titolo del disegno di legge si parla di federalismo fiscale.

<sup>14</sup> Nella “Relazione illustrativa” figurano le seguenti espressioni: “il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza innovativa” (p. 1); “superata la declamazione retorica di un federalismo astratto, è possibile ora confrontarsi nel concreto per misurare la capacità di innovazione e continuità che deve segnare una fase storica complessa” (p. 2); “affinché le potenzialità positive del federalismo – positive per la partecipazione democratica e per il controllo dei cittadini, per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali - possano dare frutti occorre mettere tutti sullo stesso piano” (p. 3).

<sup>15</sup> Sui costi del federalismo, molto incisivo è l’articolo di G. Sartori, *Ora dico basta al federalismo*, in “Il Corriere della Sera”, 3 novembre 2007.

In sintesi, il disegno di legge in esame è il frutto dell'uso improprio fatto nel nostro Paese dell'idea del decentramento, che ha portato a inquadrarlo nella logica che lo Stato possa finanziare, o erogare minori servizi pubblici in alcuni territori se in questi territori viene percepito un minore ammontare di gettito fiscale. Si tratta di una visione che si muove nella direzione della mancata assicurazione di diritti finora garantiti a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro luogo di residenza. Tutto ciò avviene in un contesto in cui l'aggravarsi del divario di risorse tra alcune Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario fa, aumentare sempre più il numero dei Comuni, che ubicati in territori prossimi a Regioni a statuto speciale, chiedono di entrare a farne parte.

Questo tentativo di disarticolazione del Paese viene perpetrato nonostante i risultati inequivocabili del referendum popolare del 2006, che ha visto nettamente sconfitta l'idea della trasformazione del Paese in senso federale. Si tratta di una visione, tra l'altro, poco realistica, che manca di tener conto che – come mostra il caso dell'Argentina<sup>16</sup> – sistemi di finanziamento dei diversi livelli di governo perversamente strutturati possono destabilizzare il settore pubblico e l'economia nel suo complesso.

#### *4. Il problema delle “differenze”*

4.1. L'idea di fondo, che si è affermata in Italia, è quella che, intrinsecamente, una maggiore autonomia degli Enti locali accentui le “differenze” nel trattamento finanziario dei cittadini. Questa idea è del tutto corretta: l'autonomia comporta il potere delle comunità territoriali di fare corrispondere il livello delle prestazioni pubbliche locali alle proprie preferenze. Ipotesi del tutto banali, relative alla forma delle funzioni di preferenza individuale, conducono alla conclusione che un maggior reddito comporti una maggiore «domanda» di prestazioni pubbliche, intesa anche nel senso di una maggiore disponibilità a pagare, a fronte di esse, un maggiore importo di tributi.

L'entità delle “differenze” e la loro accettabilità civile dipende

---

<sup>16</sup> Cfr. W. E. Oates, *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, in “International Tax and Public Finance”, vol. 12, No. 4, August 2005, p. 354.

dalle scelte fiscali che siano state operate e dal sistema dei trasferimenti per mezzo dei quali gli effetti di queste scelte siano perequati. Va considerato, a questo riguardo, che il sistema delle autonomie concorre a determinare lo scarto tra le condizioni di vita dei cittadini che vivono nelle diverse zone del territorio, le prospettive di inserimento nel lavoro che essi hanno di fronte, il loro trattamento fiscale.

4.2. Tutto ciò conduce a porre con forza, in Italia, sia in via generale che con riferimento specifico alla riforma del Titolo V, il problema della perequazione. È attraverso i meccanismi della perequazione che, in tutti i Paesi, si intende superare una contraddizione a nostro avviso decisiva rispetto ad un assetto credibile sul piano civile di qualsivoglia sistema di decentramento. Da un lato, il decentramento ed, ancora di più, un assetto federale, ove esso davvero comporti un maggiore decentramento, per sua natura produce diseguaglianze nel trattamento finanziario dei cittadini; dall'altro lato, queste diseguaglianze non sono considerate pienamente accettabili. Se la diversa dotazione di servizi in Enti territoriali diversi è semplicemente prodotta dallo "scarto" tra ricchi e poveri, allora occorre tenere conto degli elementi che seguono.

a) Le diversità possono dipendere dal fatto che, disponendo il povero di un ammontare di servizi locali in qualche senso di questa espressione congruo, il ricco ha la possibilità di destinare alla produzione di essi maggiori risorse. In tal caso, le "differenze" dipendono dal diritto dei componenti della comunità locale a più elevato reddito di destinare la loro ricchezza a fini pubblici, diritto che attiene, come è stato suggerito, alla ragione di essere delle autonomie locali.

b) Può darsi, invece, che al "povero" non siano resi disponibili ammontari di servizi in qualche senso di questa espressione congrui. La povertà (relativa o, per dire meglio, di per sé considerata) diviene inaccettabile allorché essa ha ad oggetto servizi che la Repubblica avrebbe l'impegno di attribuire a ciascuno e che lo stesso "povero", in proporzione al suo reddito, concorre a pagare. In tal caso, il fatto che questi servizi, per ragioni tecniche (maggiore efficienza economica del decentramento riferita alle modalità con cui essi sono forniti, nel senso di Oates), o per ragioni storiche, siano attribuiti alla competenza di Enti decentrati di governo non nega la responsabilità in ordine ad

essi della Repubblica. Ciò vale in particolare modo ove dalla mancata fruizione di essi derivino ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscano il pieno sviluppo della persona umana. Vi è, in questo caso, un doppio difetto: non soltanto viene violato il principio di uguaglianza (sostanziale), ma al "povero" è negato alcunché che egli ha, in effetti, secondo la sua capacità contributiva concorso a pagare.

c) Il terzo elemento di cui occorrerebbe tenere conto consiste nel fatto che le "differenze" possono essere determinate, o possono essere accresciute, da scelte non avvertite concernenti la materia imponibile attribuita dall'ordinamento all'Ente locale. Se tributi per loro natura erariali sono attribuiti a minori livelli di governo, ciò determina scompensi nella distribuzione del gettito sul territorio da cui possono derivare "differenze" non giustificate, o non giustificabili, sulla base del principio affermato *sub a*).

4.3. Rispetto all'impianto del disegno di legge ciò che appare inaccettabile non è il fatto che esso consenta ai più ricchi di realizzare le loro preferenze attraverso un autonomo sforzo fiscale, cioè attraverso l'aumento dei tributi propri: appare anzi a noi che questo potere, per effetto della scelta tributaria adottata, non sia sufficientemente garantito.

La questione concerne le collettività più povere. Come si è fatto cenno e come più ampiamente sarà mostrato nel Cap. III di questo Quaderno, ciò che accade nel disegno di legge è che lo Stato valuti per ciascun Ente (sulla base dei trasferimenti storici) il fabbisogno che esso reputa normale, con riferimento ai commi 4 e 5 dell'art. 119 della Costituzione, per poi coprirne l'ammontare solo parzialmente per gli Enti poveri ed in misura superiore al sufficiente per gli Enti ricchi.

Non è affatto perseguito, in secondo luogo, un obiettivo che a noi sembra della maggior importanza: quello di consentire a cittadini di Enti territoriali diversi, i quali scontino una medesima pressione fiscale, un ritorno, in termini di servizi fruiti, almeno comparabile. Ciò contraddice gravemente, a nostro avviso, quello che è affermato come il fine principale della proposta, che è valorizzare l'autonomia degli Enti territoriali. Di ciò è detto più ampiamente nel Cap. III di questo Quaderno.

## II. Il disegno di legge nel sistema della norme costituzionali ed amministrative vigenti

1. Seppure non appaia in tutto delineato il modello che il legislatore costituzionale ha scelto quanto ai rapporti tra Stato, ovvero apparato centrale, e periferia, ovvero sistema degli enti locali territoriali, non pare esserci dubbio che la riforma del Titolo V della Costituzione non può essere letta, analizzata, applicata senza avere contezza del sistema di relazioni tra le norme del Titolo V e le altre disposizioni costituzionali contenute nella Carta e non riformate: in alcuna parte della Carta stessa è possibile ricavare l'impressione che si voglia o si debba impiantare in Italia un sistema federale o che sia necessario costruire o tendere ad un ordinamento finanziario di tipo federalistico.

In altri termini non si richiede o si evince l'esigenza del c.d. federalismo fiscale. Anzi, le norme rilevanti del Titolo V della Costituzione, anche a seguito della riforma, non fanno riferimento esplicito a forme di federalismo né implicitamente si ispirano a modelli di Stato o di governo federalisti.

Pertanto, le esperienze di tipo federalistico o di forte decentramento effettivamente vigenti in Europa, a partire dal modello tedesco, federale in senso proprio, per continuare con i modelli spagnolo (di c.d. opzione federale) o francese (di c.d. condivisione paritaria o parallelismo ordinato) ed anche quelle di oltre oceano (come quella statunitense e giapponese) consentono di ricavare come a fronte del riconoscimento di gradi significativi di autonomia a livelli di governo locali si senta forte l'esigenza di rafforzare e meglio definire i poteri di indirizzo, coordinamento, controllo e garanzia di tutela complessiva propri del potere centrale, anche in funzione di difesa dell'unità ordinamentale e dell'interesse nazionale.

A ben vedere, per quanto con il nuovo art. 119 della Costituzione le Regioni e gli altri enti locali autonomi sembrano affrancarsi dalla tutela dello Stato, con effetti positivi o negativi di difficile previsione, l'apparente neutralità delle formulazioni normative dei diversi commi dell'art. 119 in particolare e il difficile

equilibrio tra i diversi livelli di governo in materia tanto delicata, non hanno consentito, sino ad ora, di fare chiarezza circa i futuri assetti della finanza pubblica.

Il disegno di legge delega in esame appare frutto di tali incertezze e della incapacità di valorizzare le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, sia quanto ai principi di riferimento rilevanti ai fini dell'attuazione dell'art. 119 citato, sia quanto alla inaccettabilità di soluzioni normative che tradiscono la lettera e lo spirito dei valori consacrati negli artt. 2 e 3 della Costituzione (si pensi all'annullamento in via giurisdizionale del decreto attuativo del fondo perequativo di cui al d.lgs. n. 56 del 2000).

2. Seppure in estrema sintesi, pare opportuno, allora, richiamare asserzioni largamente condivise da dottrina e giurisprudenza, quale nucleo rilevante di riferimento che possa fungere da parametro per l'esame di alcune disposizioni del disegno di legge.

Il primo comma del nuovo art. 119, secondo il quale le Regioni e gli altri enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, consente di ritenere, anche per la diversa formulazione della norma previgente, che l'autonomia degli enti territoriali diversi dallo Stato non sia più dipendente e limitata dalla legislazione statale in materia di finanza pubblica, bensì derivi direttamente dalla Costituzione, che imprime anche alla potestà legislativa statale la necessità di rispetto di detta autonomia.

I tributi e le entrate proprie delle Regioni e degli altri enti locali devono armonizzarsi con la Costituzione (limite ovvio della produzione normativa in materia) ed essere rispettose dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

I principi di coordinamento della finanza pubblica non rappresentano un limite legislativo di produzione statale funzionalizzato a rendere coerente il sistema finanziario regionale (in particolare) e locale con quello dello Stato; bensì costituiscono l'indirizzo generale, l'alveo nell'ambito del quale si sviluppa una produzione normativa di rango legislativo di tipo concorrente che è diretta a coordinare in modo armonico e nel rispetto delle prerogative politiche degli enti interessati i diversi sistemi finanziari, senza prevalenza di uno sugli altri.

Ai sensi dell'art. 117 novellato, nell'ambito delle materie di legislazione esclusiva statale v'è, infatti, alla lettera e), il sistema tributario e contabile dello Stato, mentre è inclusa nelle materie di legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Lo Stato, quindi, fissa i principi generali in materia, mentre le Regioni hanno il compito di legiferare in concreto e coordinare il sistema tributario e finanziario regionale con quello statale, da un lato, e locale, dall'altro.

La legislazione regionale sui tributi e sulle entrate proprie è, quindi, limitata dalle disposizioni di legge dello Stato che fissano i principi di coordinamento in materia, rimanendo solo la disciplina specifica oggetto di disposizioni di rango regionale.

Certo è che il sistema di entrate tributarie (e non) regionale è oggetto di legislazione esclusiva regionale, nei limiti della Costituzione, dei principi di coordinamento statali e delle leggi regionali di coordinamento (*rectius*, raccordo) della finanza pubblica. Rimane, invece, non delineato quale sia il regime di competenze in tema di tributi locali.

In tale quadro, può legittimamente ipotizzarsi che, attraverso le disposizioni di principio relative al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, lo Stato possa stabilire che le determinazioni regionali in materia trovino la necessaria previsione astratta nella legge statale.

Del resto, anche prima della novella legislativa la stessa Corte Costituzionale ha affermato più o meno esplicitamente che l'autonomia tributaria delle Regioni, di cui all'art. 119 della Costituzione, è condizionata dalle leggi dello Stato sia per quanto attiene al tipo di tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi, sia in relazione al suo profilo quantitativo; pertanto, la legge statale sarebbe la fonte necessaria ed obbligata della disciplina regionale in materia tributaria, la quale va considerata non come strumentale rispetto alle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, bensì come attuativa della legge dello Stato (Corte Costituzionale., 01-07-1993, n. 295; Corte Costituzionale., 08-06-1994, n. 222).

La nuova disciplina derivante dall'art. 119 citato, utilizza una formulazione ambigua quanto alla potestà tributaria delle Regioni e degli altri enti locali, facendo riferimento ai termini "stabiliscono ed

applicano”, che indubbiamente consentono una certa varietà di possibili interpretazioni (consentendo saggiamente possibili adeguamenti e precisazioni a livello di legislazione primaria).

Se dal punto di vista meramente tecnico, infatti, è possibile distinguere tra il momento di creazione del tributo (per il quale possono utilizzarsi termini quali stabilire, prevedere, definire o altri dal significato equivalente), quello di concreta istituzione e quello di applicazione, meno facile è immaginare, sotto il profilo politico-istituzionale, come saranno in concreto distribuiti i ruoli, in materia, tra i diversi enti territoriali. Può però richiamarsi la necessità che quantomeno la previsione del tributo sia contenuta in una legge (art. 23 della Costituzione ), mentre l’istituzione in concreto, la regolamentazione anche per gli aspetti procedurali e l’applicazione possono essere oggetto di potestà amministrativa.

Il rapporto interistituzionale ed il conseguente regime di competenze regionali finiscono per essere dipendenti dai rapporti di forza tra i diversi livelli di governo e dalle scelte ideologico-politiche contingenti.

Ciò è consentito (ed appare anche naturale con riguardo al livello della fonte giuridica) dalla inesistenza di indicazioni qualitativamente significative in Costituzione circa il grado di autonomia da riconoscersi agli enti locali, al punto da potersi legittimamente dubitare della stessa possibilità di impianto di un sistema federale, e comunque meno che mai da consentire di definire quale sia il tipo di federalismo che la riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe introdotto (ammesso che vi possa essere condivisione sugli ambiti definitivi degli attributi che di volta in volta accompagnano detto termine: cooperativo, solidaristico, paritario, ordinato, parallelo, asimmetrico, differenziato, ecc.).

Al contrario, certo è che l’art. 2 della Costituzione è rimasto immutato, ed esso richiede “l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” a garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo; così come scolpito nella pietra rimane il secondo comma dell’art. 3 della Costituzione, che richiede la rimozione di ogni ostacolo che si frapponga alla piena eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini, di modo che il processo di costruzione dell’autonomia finanziaria degli enti locali non possa prescindere dalle necessità di rispetto di detti valori e quindi dei cosiddetti “diritti sociali” (necessità giuridica prima ancora che politica ed economica).

Allo stato tale evidenza non pare che sia stata tenuta in grande considerazione dal legislatore nazionale, che si è limitato, all'art. 2 della legge 131 del 2003, a disporre tra i criteri direttivi della delega ivi conferita al Governo, al comma 4, lettera *f*), di prevedere una disciplina di "principi fondamentali" idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta di rilevare (accertare) le situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini dell'attivazione dei fondi perequativi di cui ai commi terzo e quinto dell'art. 119 della Costituzione.

3. In assenza di disciplina normativa, nel frattempo la Corte Costituzionale ha dettato alcuni indirizzi, che appaiono sufficientemente chiari e non possono non essere presi in considerazione per l'esame del nuovo disegno di legge delega. Essa ha chiarito:

➤ che il modello di finanziamento della finanza regionale sarebbe, quindi, "incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato" (Corte Costituzionale., 10-16 gennaio 2004, n. 17/2004);

➤ che il cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo (introdotto con l'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), rientra nel "potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti" (Corte Costituzionale, 20 – 26 gennaio 2004, n. 36/2004);

➤ che anche la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito di quel "coordinamento della finanza pubblica" che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e che "non

può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari ...”, ma “i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi” (Corte Costituzionale, 18 – 30 dicembre 2003, n. 376/2003). Del resto, lo stesso art. 119, sesto comma, della Costituzione è chiaro nel limitare il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali e delle Regioni solo per finanziare spese di investimento, con esclusione di ogni garanzia statale sui prestiti contratti;

➤ che l'art. 119 considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti “hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma); hanno “risorse autonome” e “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”, sia pure “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, ed inoltre “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” (secondo comma); quindi “Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)” (Corte Costituzionale, 20-26 gennaio 2004 n. 37/2004);

➤ che il legislatore statale al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, “dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti

entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali” (Corte Costituzionale, 20-26 gennaio 2004 n. 37/2004);

➤ che “oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Regioni o degli enti locali nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché «incorporati», per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato” (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 296 del 2003 e 297 del 2003),

➤ che per i tributi locali “stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)” (Corte Costituzionale, 20-26 gennaio 2004 n. 37/2004, e nn. 412 e 413 del 14-20 dicembre 2006);

➤ che allo stato non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, e “si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali; e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti

locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119” (Corte Costituzionale, 20-26 gennaio 2004 n. 37/2004, ma anche Corte Costituzionale, 22-26 settembre 2003, n. 296/2003 e n. 297/2003 e 2-15 ottobre 2003 n. 311/2003);

➤ che “al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, (la legge statale) dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali, definendo, altresì, una disciplina transitoria” (Corte Costituzionale, 8-19 luglio 2004, n. 241/2004);

➤ che “Gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.” (Corte Costituzionale, 10-16 gennaio 2004, n. 16/2004 e, analogamente, 20-29 gennaio 2004, n. 49/2004);

➤ che “la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali” (Corte Costituzionale, 17-23 dicembre 2003, n. 370/2003);

➤ che il legislatore statale potrebbe quindi legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ma solo con «disciplina di principio» e per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari. La legge statale potrebbe, quindi, stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (Corte Costituzionale, 14 novembre 2005 n. 417);

➤ che alle Regioni, in virtù dell'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione, la legge statale "può solo prescrivere obiettivi..., ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (Corte Costituzionale 21-28 marzo 2007, n. 95 ed anche n. 169 del 17-23 maggio 2007).

4. Una prima osservazione generale, alla luce di quanto già esposto, appare necessario svolgere: aldilà della denominazione e di alcune locuzioni che fanno riferimento al federalismo fiscale, la disciplina contenuta nel disegno di legge delega non presenta alcuna caratteristica che possa consentire di definire il sistema come tale. Al più, come si evince dall'art. 1, che attiene alle finalità ed ai contenuti, si prova a definire il sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali e l'ordinamento finanziario degli stessi, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione

Viene replicata, così, la indeterminatezza propria delle disposizioni costituzionali, sebbene correttamente non venga delineato un sistema di federalismo fiscale, non previsto dalla Costituzione, così come allo stato è inesistente un sistema di federalismo amministrativo. Il riconoscimento di una ampia autonomia finanziaria non richiede necessariamente che si arrivi al federalismo, sebbene possa rappresentare una tappa del processo di avvicinamento ad esso.

Ulteriore osservazione di carattere generale deve essere svolta quanto alla terminologia ed alle locuzioni utilizzate nel disegno di legge, a volte semplicemente imprecisi o non corretti, a volte incomprensibili quanto alla interpretazione e portata.

Si prenda ad esempio proprio l'art. 1 citato. Al comma 1, lett. *a*), si fa riferimento a "principi" e "criteri direttivi" per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: non v'è alcuna norma costituzionale che abiliti il Parlamento nazionale a dettare disposizioni di tal genere, a meno che non si voglia fare riferimento, con infelici termini, ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (come già evidenziato). Tuttavia, di tali principi sembra occuparsi la lett. *b*) dello stesso comma, anche se denomina tali principi come "regole" e richiama la necessità di altri "criteri" per la istituzione e applicazione dei tributi propri degli enti territoriali, finendo per attribuire allo Stato una ulteriore competenza inesistente, tenuto conto che se lo Stato dettasse una tale disciplina i tributi non

sarebbero qualificabili come propri degli enti regionali e locali, secondo l'interpretazione data dalla Corte Costituzionale e sopra richiamata.

Poco dopo al comma 2 si richiamano, in sostanza, i principi fondamentali in tema di coordinamento e li si definiscono "regole fondamentali" e si afferma, in modo del tutto incompatibile con il disposto degli artt. 117 e 119 della Costituzione, che il Governo sarebbe delegato ad adottare norme aventi per oggetto anche i tributi propri delle Regioni, dei Comuni e degli altri enti locali, nonché i caratteri dell'autonomia tributaria degli stessi; anzi, in più, sostituendosi allo stesso legislatore costituzionale, con un decreto legislativo il Governo dovrebbe, ai sensi della lett. *d*) dello stesso comma 2, addirittura disciplinare la "ripartizione dei poteri legislativi" tra Stato e Regioni in tema di tributi locali: come dire che la competenza legislativa del Parlamento nazionale e dei Parlamenti regionali viene decisa dal Governo.

In definitiva, come pure nello specifico si potrà notare nell'esame delle altre disposizioni, l'imprecisione terminologica e l'indeterminatezza di certe espressioni finiscono per concorrere alla (o forse sono frutto di) mancanza di chiarezza nelle scelte e finalità del legislatore.

Già all'art. 2 si può rilevare, infatti, come non si sia trovato un sistema di coinvolgimento reale e concreto delle autonomie locali nelle scelte contingenti di politica di spesa e di entrate proprie delle manovre di finanziaria. Si è coniato un nuovo concetto di "coordinamento dinamico" delle fonti di copertura che consentirebbero di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti locali che richiederebbe il coinvolgimento delle autonomie attraverso il "confronto e valutazione congiunta" in sede di conferenza unificata: come si debba svolgere tale confronto e con chi, come si delibera e, soprattutto, quale efficacia condizionante le decisioni legislative abbia tale confronto e valutazione non è dato sapere, salvo precisarsi (alla lett. *i*)) che, attraverso accordi sanciti in Conferenza Unificata, le Regioni dettano regole (previa intesa in sede di consiglio delle autonomie) per il rispetto nel loro territorio degli obiettivi di finanza pubblica.

Altrettanto può dirsi con riferimento all'art. 3 del disegno di legge, che finisce per dettare principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega eccessivamente generali e generici. La lett. *g*) del comma

1 non consente di comprendere cosa si intenda per “stabilire tributi locali”, finendo per riproporre sul piano legislativo gli interrogativi che già si sono evidenziati con riferimento alla analoga espressione dell’art. 119 della Costituzione. Non pare dubbio che il tributo (di qualsiasi livello sia) debba essere previsto da una norma di legge (statale o regionale), ai sensi dell’art. 23 della Costituzione. Alla previsione seguono: la istituzione del tributo e la sua regolamentazione, nonché la sua applicazione. Agli enti locali, in quanto non dotati di competenza legislativa, possono essere attribuiti solo questi ultimi poteri, restando riservata allo Stato ed alle Regioni la previsione del tributo, con l’indicazione quantomeno del presupposto d’imposta, dei soggetti passivi e del limite massimo di prelievo. La norma in esame non consente di cogliere questi aspetti, ed anzi contiene un oscuro riferimento al concetto di “materie non assoggettate ad imposizione”, come se il prelievo riguardasse materie in senso oggettivo o soggettivo.

Anche la successiva lett. i) dello stesso comma presenta qualche incertezza interpretativa: cosa significa che lo Stato determina per le singole Regioni livelli di gettito “uniforme”? Si vuole fare riferimento al procedimento per determinare il gettito, che deve essere omogeneo e non discriminatorio, o al risultato della determinazione, richiedendosi una uguaglianza di gettito sul piano complessivo o proporzionale (per abitante, per contribuente)?

Allo stesso modo, la nozione di tributo proprio che viene data dal comma 1 dell’art. 7 è in palese contrasto con la pacifica giurisprudenza costituzionale richiamata, segnale della diversa concezione dell’autonomia finanziaria che viene assunta quale postulato inespresso del disegno di legge.

Eppure, all’art. 5 del disegno di legge viene fatto corretto e chiaro riferimento alla necessità di rispetto del principio di “integrale finanziamento” delle funzioni attribuite a ciascun livello di governo, in coerenza con il disposto dell’art. 119 della Costituzione e secondo l’interpretazione richiamata della Corte Costituzionale.

Si tratta, però, di verificare se nei successivi articoli del disegno di legge si riscontrino una disciplina coerente con il principio dato, e ciò indipendentemente dalla eventuale imprecisione e incertezza nella terminologia: si deve ora condurre un esame di merito delle scelte effettuate, che in altra prospettiva (economica e finanziaria) ha consentito di evidenziare improprietà quanto ai principi

di riferimento ed ai risultati discriminatori che si verificherebbero (si veda quanto segue nei Capp. III e IV).

5. Già la classificazione operata con il comma 1 dell'art. 6, che tende a distinguere le spese riconducibili alle funzioni di cui alle lett. *m)* e *p)* dell'art. 117 comma secondo dalle altre, appare poco convincente sul piano generale, atteso che nessuna distinzione in proposito è presupposta o richiesta, sia pure implicitamente, dall'art. 119 della Costituzione.

L'impressione che ricava l'interprete è che tale classificazione sia rilevante non tanto per finalità di imputazione economica o finanziaria, ma solo per consentire, in modo poco chiaro, di differenziare i gradi di autonomia, frammentando un concetto che in principio è unitario.

Si tratta di comprendere che legame vi sia tra le disposizioni in commento e quanto previsto all'art. 1 del disegno di legge, ove, al comma 1 lett. *a)*, si richiede il rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale e si stabilisce di sostituire gradualmente il criterio della "spesa storica", che, pur non previsto normativamente, ha finito per rappresentare un riferimento certo per le politiche di finanziamento delle Regioni e degli enti locali.

Ciò che appare più grave è che, a fronte della apparente neutralità della classificazione e della successiva specificazione (commi 2, 3, 4) delle modalità di determinazione dei costi dei servizi e delle funzioni che a loro volta consentono di individuare il fabbisogno quanto alle spese, il comma 5 del medesimo articolo prevede che sia garantito il finanziamento integrale "in ciascuna regione" solo per quanto attiene alle spese riconducibili alle funzioni di cui alle lett. *m)* e *p)* dell'art. 117 citato. Come se l'art. 119 della Costituzione ponesse il principio di copertura integrale delle spese (comma quarto) solo parzialmente (ma la giurisprudenza costituzionale specifica citata dimostra l'assurdità di tale posizione).

Tutte le funzioni diverse da quelle di cui alle lett. *m)* e *p)* dell'art. 117 citato dovrebbero, quindi, essere finanziate, secondo la prospettiva dell'art. 7 del disegno di legge in misura peraltro minore rispetto al fabbisogno attuale, "storico", o stimato, attraverso tributi propri e la compartecipazione al gettito IVA e IRPEF, rimanendo soppressi i trasferimenti statali (art. 8), nonché attraverso l'ausilio del

fondo perequativo di cui al comma terzo dell'art. 119 della Costituzione.

A dire il vero, il funzionamento del fondo perequativo non è affatto chiaro, in quanto all'art. 9 si differenzia anche l'apporto del fondo al finanziamento attraverso la determinazione di quote calcolate con criteri diversificati (anche su tali aspetti pare evidente la contrarietà con l'art. 119 della Costituzione).

La non neutralità della classificazione di cui all'art. 6 ben si evidenzia all'art. 8 del disegno di legge, con il quale vengono introdotti nuove delimitazioni quanto al reperimento delle risorse finanziarie. Si viene a scoprire allora che il sistema delineato assicurerebbe non l'integrale finanziamento delle funzioni, ma solo il finanziamento funzionale alle spese necessarie per i livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni fondamentali dei Comuni. A tal fine si devono fissare le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni, con riferimento ad "una regione". Quale sia il significato di tale ultima locuzione è oscuro, a meno di non ritenere che detta scelta sia ampiamente discrezionale, a fronte del fatto che, poi, interverrebbe il fondo perequativo a colmare l'insufficiente gettito (pare un meccanismo creato solo per evitare di prendere una posizione circa l'individuazione di un criterio oggettivo condiviso dai diversi livelli di governo; criterio che non sembra possa diverso da quello della "maggiore capacità fiscale", pena la ingovernabilità concreta dei meccanismi di perequazione).

Allo stesso modo, per il finanziamento del "resto" delle funzioni, deve essere fissata la aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all'IRPEF e dalla relativa addizionale. Questa volta la determinazione non segue la regola del fabbisogno, ma quello della spesa storica (meglio, il calcolo viene effettuato sulla base dell'insieme dei trasferimenti statali soppressi), in modo da garantire non già l'equilibrio o il finanziamento integrale, ma solo il raggiungimento di un livello sufficiente ad assicurare un ammontare pari a quello dei trasferimento stessi. Il dato sconcertante e assolutamente inaccettabile sul piano costituzionale, amministrativo e, prima ancora, logico-giuridico, è che la norma richiede non già che per ciascuna Regione il nuovo sistema di finanziamento assicuri una entrata pari ai trasferimenti soppressi, ma solo che tale equivalenza sia riferita "al complesso delle Regioni".

Non solo non v'è alcun accenno al rispetto effettivo dei principi di solidarietà ed eguaglianza richiamati, ma si predispose un sistema palesemente vulnerabile alle strumentalizzazioni contingenti e funzionale a discriminazioni territoriali, senza certezze dei flussi di entrata e con aggravamento delle tensioni e conflitti tra territori, a tutto danno dei singoli cittadini – utenti.

È forte l'impressione che si tenda a produrre un sistema, quanto agli individui, non solidaristico ma discriminatorio e, quanto alle istituzioni territoriali, non cooperativo ma concorrenziale, funzionale non alla coesione sociale ed all'unità economica e giuridica, ma all'indifferenza sociale ed alla disaggregazione. Il modello di riferimento sembra essere ancora il d.lgs. n. 56 del 2000, soprattutto quanto al funzionamento del fondo perequativo, che ripropone meccanismi che hanno già dato prova di cattivo funzionamento, con effetti aberranti a danno dei territori di minore capacità fiscale per abitante, e che hanno determinato l'insuccesso del d.lgs. n. 56 citato, bocciato, come già rilevato, dalla giurisprudenza amministrativa.

I profili di non compatibilità costituzionale delle norme esaminate, la mancanza di approfondimenti governativi sulla fattibilità amministrativa del modello prefigurato (peraltro, senza alcun coordinamento con l'art. 118 della Costituzione e la disciplina legislativa di conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), le manchevolezze sul piano terminologico e le lacune (o le indeterminatezze) individuate, e, soprattutto, gli effetti aberranti che potrebbero conseguire all'approvazione del disegno di legge delega, militano per un ripensamento ed un approfondimento, anche sul piano politico con una maggiore considerazione delle esperienze pregresse e della giurisprudenza costituzionale.

### III. Equità, solidarietà ed autonomia nel disegno di legge

#### 1. *La solidarietà nel disegno di legge*

1.1. La base logica (ideologica) del documento qui esaminato è l'affermazione di un maggiore diritto ai servizi pubblici delle collettività a maggiore capacità fiscale. La tendenza in atto in questi anni, che per quanto concerne la finanza dei Comuni comporta un peggioramento relativo delle collettività locali più povere, anticipa le linee del provvedimento oggi proposto e può essere vista come una sorta di interpretazione impropria dell'art. 119 della Costituzione.

La difficoltà è concettuale. Essa deriva dall'equivoco che nel nostro Paese, a partire dagli anni '90, ha profondamente inquinato il dibattito politico e, purtroppo, gli approfondimenti e le specificazioni al livello tecnico e scientifico. Questo equivoco consiste nella difficoltà di distinguere tra i due concetti di *solidarietà* ed *uguaglianza*. In base all'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.

La distinzione tra solidarietà ed uguaglianza è ben chiara nell'art. 119 della Costituzione.

1.2. I commi 2, 3 e 4 dell'art. 119 citato definiscono *le responsabilità dello Stato* in ordine alla costruzione di un sistema diretto ad assicurare la copertura finanziaria del *fabbisogno normale*<sup>1</sup> (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.

Certo sarebbe ben strano che la legge dello Stato definisca un sistema tale che le risorse *normalmente disponibili* a ciascun Ente non risultino, 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*. Una situazione di tal tipo comporta una violazione esplicita di regole di *equità*, nel senso che taluni Enti applicheranno, 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 strutturale<sup>2</sup>. 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.

1.3. 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

---

<sup>1</sup> Si ricorda qui che per "normale" 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.

<sup>2</sup> 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.

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. In questo Quaderno, le questioni dell’applicazione, con riferimento al disegno di legge sul federalismo fiscale, del comma 5 dell’art. 119 sono discusse in Cap. V.

1.4. Costituisce una spia della difficoltà dei problemi fin qui proposti il disposto dell’art. 19, comma 1, del disegno di legge, laddove è scritto che “le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di *perequazione* e di *solidarietà*”. Sembrerebbe che questi obiettivi siano attribuiti dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato (cfr. l’art. 117, comma 2, lettera *e*) ed *m*) della Costituzione) e che il *concorso* necessario debba essere assicurato, dai *cittadini*, e cioè da tutti i cittadini, compresi quelli delle Regioni a Statuto speciale, a seconda la loro capacità contributiva.

L’idea che la Regione Valle d’Aosta (la Sig.ra Regione Valle d’Aosta, essa stessa considerata come uno specchio contribuente) sia personalmente tenuta ad assicurare il finanziamento di quanto lo Stato destini, nella sua autonomia, a finalità di perequazione e solidarietà costituisce una vestigia del vizio di origine del testo – a dire il vero negli altri punti di esso nella forma (quasi del tutto) epurato - che rinvia al criterio della “perequazione orizzontale”. I contribuenti delle Regioni e Province a Statuto speciale concorrono (debbono concorrere), *a parità di trattamento finanziario rispetto agli altri contribuenti*, alle spese pubbliche, comprese quelle che consistono nell’applicazione dell’art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *m*). Se non vi è capienza, nel senso che le risorse prelevate sui cittadini di cui si tratta, al netto di quanto Regioni e Province a Statuto speciale, a norma degli Statuti medesimi, abbiano *effettivamente* titolo a trattenere, si pone un problema non diverso rispetto a quello che sarebbe posto da un

insufficiente concorso dei cittadini di dette Regioni a spese come la difesa militare, o gli oneri del debito pubblico. La questione della capacità contributiva, a fronte del concorso dovuto alle spese pubbliche a norma dell'art. 53 della Costituzione, si pone nei casi indicati nel medesimo modo. Perciò, la norma di cui all'art. 19 del disegno di legge, prefigura (se prefigura qualcosa, il che non è detto) ipotesi e meccanismi diversi rispetto a quelli che sarebbero appropriati.

1.5. La pretesa secondo la quale le risorse conferite dai cittadini allo Stato e destinate a finalità di perequazione *appartengano* in realtà alle Regioni nel cui territorio sono prelevate e che, dunque, queste Regioni abbiano titolo (o abbiano un maggiore titolo) ad appropriarsene o, comunque, a vedere riconosciuto il "loro" è del tutto stravagante: lo Stato (come peraltro gli altri Enti del sistema delle autonomie istituzionali) preleva le imposte, la cui misura è decisa attraverso meccanismi democratici; a questi meccanismi i cittadini della Repubblica partecipano nelle forme che la Costituzione italiana prescrive; i cittadini medesimi democraticamente decidono quale uso debba farsi dei *loro* danari, attribuendoli, se del caso, agli Enti territoriali in vista della realizzazione di finalità dei cittadini medesimi; spetta al Parlamento stabilire la misura delle imposte e delle spese, comprese quelle di cui qui si sta discutendo, all'interno di un impianto concettuale e politico che, nel caso di specie, è quello definito dall'art. 119 della Costituzione. Perciò lo Stato, e cioè i cittadini della Repubblica, ha pieno titolo a stabilire l'entità delle risorse con cui *esso* intende concorrere alle spese degli Enti territoriali: i vincoli sono non altro (e non possono essere altro) che quelli stabiliti nell'art. 117, comma 2, lettera *e*) e nell'art. 119 della Costituzione, e cioè quelli che, date le risorse, consentano (come detta il comma 4 dell'art. 119) la sufficienza dei mezzi rispetto alle funzioni attribuite agli Enti territoriali e che sia definito e posto in atto un sistema credibile di *perequazione*.

Se rispetto ai fini anzidetti le risorse risultano eccedenti, come in effetti accadrà ove il disegno di legge sarà approvato senza rilevanti modifiche, lo Stato, semplicemente, non avrebbe titolo a prelevarle a carico di *tutti* i contribuenti: in base all'art. 53 della Costituzione, siamo *tutti* tenuti a concorrere alle spese pubbliche, ma non a mere, ingiustificate, elargizioni. Ciò vale per i trasferimenti, ma vale anche

per le compartecipazioni, che non sono altro che trasferimenti parametrati a (pertinenti) variabili di natura tributaria.

Perciò, il meccanismo contenuto nel disegno di legge in esame, così come questo meccanismo è descritto nel paragrafo 6.1., che segue, è incompatibile con la Costituzione vigente.

1.6. Per capacitarsi di quanto fin qui è stato proposto, si consideri l'*esempio* che segue (che è peraltro specificato nel paragrafo 1.2. di questo scritto):

- lo Stato ha determinato il fabbisogno di spesa che dovrà essere *ordinariamente* (e cioè senza il ricorso ad un ulteriore sforzo fiscale) coperto dalle Regioni in 2.000 euro per abitante;

- *supponiamo* che per una commistione maldestra tra criterio della capacità fiscale e criterio del fabbisogno lo Stato attribuisca a Regioni ricche un importo, cui concorrono le sue proprie entrate tributarie, sia pure compartecipate, pari a 2.100 euro e cioè superiore al fabbisogno che lo Stato medesimo ha esso stesso assunto nei suoi calcoli come appropriato;

- *supponiamo* che questo maggiore importo sia coperto da un sistema di entrate standard delle Regioni di cui si tratta, sicché esso è ottenuto senza sottoporre i cittadini dell'Ente ad un maggiore sforzo fiscale;

- in tale caso le maggiori somme attribuite sono elargizioni *sine causa*.

## 2. "Trasferimento implicito" ed equità orizzontale

2.1. Le difficoltà che sono indicate nel paragrafo 1. di questo scritto derivano dal postulato del trasferimento implicito. Per individuarne il senso diverso può essere utile l'esercizio che segue. Esso ha natura *esemplificativa*; i dati sono stati da noi prescelti *in quanto* mostrano la natura del problema, per il Nord e per il Mezzogiorno d'Italia, e non singole, specifiche, situazioni. Nel Cap. IV di questo Quaderno è mostrato, comunque, che le conclusioni raggiunte valgono in via *del tutto generale*.

L'esercizio ha a riferimento i dati concernenti l'IRPEF per regione pubblicati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Risulta da essi, per il 2004, un importo complessivo (al netto delle detrazioni)

dell'IRPEF dovuta dai contribuenti – che supponiamo di volere per parte destinare al finanziamento di spese regionali, per come sarà detto più oltre – pari in Liguria a 4.026,7 milioni di euro; l'importo corrispondente per la Calabria è pari a 2.141,5 milioni. L'insieme dei dati utilizzato nell'esercizio è riportato, per comodità del lettore, in Tab. 1.

La dimensione demografica, ove essa sia valutata sulla base dei dati tributari, delle due Regioni è pressoché identica: la Liguria, al 2004, contava 1.221.877 contribuenti; la Calabria 1.228.356. Sulla base di questi elementi è calcolato il prelievo per contribuente, che è di €. 3.295,5 in Liguria e di €. 1.743,4 in Calabria. Si consideri, al riguardo, che il prelievo corrispondente è in Lombardia di 4.025,0 euro; in Emilia Romagna di 3.448,2 euro; in Veneto di 3.165,3 euro. Naturalmente, se si prende a base del conto non il numero dei contribuenti, ma quello dei residenti, ne risultano “differenze” ben più rilevanti: nel 2004 i residenti in Liguria sono 1.592.309 ed in Calabria 2.009.268. Il prelievo per abitante è pari, in Liguria, a 2.528,8 euro ed in Calabria a 1.065,8 euro.

2.2. Il secondo “pezzo” utilizzato nell'esercizio consiste nell'importo pro capite della spesa delle due Regioni per l'anno 2004. I dati cui abbiamo fatto ricorso sono quelli risultanti, per cassa, dalla Banca dati del Ministero dell'economia, utilizzati nei Rapporti SVIMEZ 2004, 2005 e 2006 ai fini del calcolo degli importi della spesa per circoscrizioni geografiche. Poiché i dati di base fortemente dipendono – anche perché si tratta di dati di cassa – da circostanze congiunturali, si assume come dato 2004 riferito alla Calabria l'importo medio della spesa corrente pro capite dell'Ente per gli anni 2003, 2004 e 2005 e, come dato concernente la Liguria, l'importo medio della spesa corrente pro capite per i medesimi tre anni (cfr. la Tab. 1).

Assumiamo che la spesa di cui si tratta indichi l'importo del fabbisogno che uno Stato unitario, composto da due sole Regioni (lo Stato del *Ligcal*) ritiene debba essere finanziato al fine di assicurare ai cittadini quanto dovuto. Supponiamo altresì di voler ragionare su una quota della spesa delle Regioni che *non corrisponda* ai livelli essenziali delle prestazioni, accogliendo con ciò (per solo amore di esercizio) l'orientamento del Governo. Esso comporta, che per giusta (o sbagliata) ragione si conferisca alla spesa riferibile ai livelli

essenziali un particolare *status*. Si suppone che la spesa concernente i livelli essenziali sia pari al 90% del totale: l'esercizio è perciò riferito ad un importo pari al 10% della spesa corrente e cioè, per la Calabria, a 172,9 euro pro capite e per la Liguria a 205,2 euro pro capite.

Nella Stato Repubblica di *Ligcal* lo Stato raccoglie le imposte in misura corrispondente al fabbisogno e dà corso alla spesa negli importi indicati. Può darsi anche che ciò avvenga, ove lo si ritenga appropriato, per il tramite degli Enti territoriali. In ogni caso, si suppone di voler destinare alle spese in oggetto (10% della spesa in atto che, per ipotesi, è fuori dall'applicazione dell'art. 117, comma 2, lettera m)) l'importo che è necessario per coprire il fabbisogno, che è pari complessivamente a 674,1 milioni di euro. Questo importo è pari al 10,93% del prelievo totale IRPEF dello Stato nelle due Regioni (6.168,2 milioni di euro). Se si suppone che la spesa pro capite misuri i "benefici", ne seguono per le due Regioni i "conti" riportati in Tab. 2.

La tesi che è implicita nell'impostazione del disegno di legge è quella che la situazione mostrata in Tab. 2 implichi violazione di regole di equità: la Liguria "finanzia" la Calabria per un importo di 113,2 milioni di euro (trasferimento implicito). Se si ritiene che questa cosa, sulla base del principio di solidarietà e di quant'altro, debba proprio avvenire, occorre che sia almeno esplicita, al fine di mostrare chi dà, e chi riceve.

Tab. 1. *Dati di base dell'esercizio proposto nel testo: anno 2004*

| Aggregati  | Liguria   | Calabria  |
|--|-----------|-----------|
| PIL pro capite   | 24.500,7  | 15.406,9  |
| Popolazione  | 1.592.309 | 2.009.268 |
| IRPEF netta dovuta (importo totale in milioni di euro)               | 4.026,7   | 2.141,5   |
| Numero dei contribuenti  | 1.221.877 | 1.228.356 |
| Numero dei non contribuenti  | 370.432   | 780.918   |
| Percentuale dei non contribuenti sul totale della popolazione        | 23,3      | 38,9      |
| Imposta dovuta per contribuente                                      | 3.295,5   | 13.23,4   |
| Imposta dovuta per abitante  | 2.528,8   | 1.065,8   |
| Reddito imponibile (per abitante)                                    | 10.432,7  | 4.881,1   |
| Reddito imponibile (per contribuente)                                | 13.595,6  | 7.984,2   |
| Spesa corrente della Regione (importo totale in milioni di euro) (a) | 3.267,7   | 3.473,1   |
| Spesa corrente della Regione (importo per abitante in euro) (a)      | 2.052,2   | 1.728,5   |

(a) Valore medio del triennio 2003-2005.

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

Tab. 2. "Conto" del residuo fiscale per le Regioni Liguria e Calabria nel caso di Stato accentrato (milioni di euro)

| Regioni         | Fabbisogno<br>A | IRPEF applicata<br>B | Residuo fiscale<br>C=A-B |
|-----------------|-----------------|----------------------|--------------------------|
| Liguria         | 326,8           | 440,0                | -113,2                   |
| Calabria        | 347,3           | 234,1                | 113,2                    |
| Stato di LigCal | 674,1           | 674,1                | 0,0                      |

Legenda

A: il fabbisogno è pari al 10% della spesa corrente (v. Tab. 1).

B: la spesa corrente da finanziare (674,1) è pari al 10,93% del gettito IRPEF totale delle due Regioni (6.168,2 milioni di euro). Questa percentuale è applicata al gettito IRPEF di ciascuna di esse (v. Tab. 1).

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

2.3. Il punto decisivo che è fin qui sfuggito alle forze vittoriose del federalismo (sul piano finanziario) analfabeta è quello che *l'equità concerne le persone (i contribuenti) e non le "Regioni"* (come se esistesse una Signora Liguria, nello Stato *Ligcal* di cui abbiamo mostrato i comportamenti finanziari in paragrafo 2.2., che si contrappone alla Sig.ra Calabria). I dati di Tab. 2 sono dati aggregati, o medi, che nascondono il trattamento finanziario delle diverse classi di contribuenti e cittadini (lavoratori e non lavoratori; ricchi e poveri, ecc). Se assumiamo una *qualsivoglia* distribuzione del prelievo che sia compatibile con i dati di Tab. 2 risulterà una *situazione simile* a quella che, esemplificativamente, è mostrata nelle Tabb. 3. e 4.

Contano, invece, i *principi* su cui l'esercizio si basa, che sono quelli dell'uguale trattamento fiscale dei soggetti che si trovino nelle medesime condizioni e del diverso trattamento dei soggetti in condizione diversa. Al modificarsi delle percentuali mostrate nelle colonne B e D di Tab. 3. il "conto" si modifica ma la sostanza non muta. Ciò che rileva, al riguardo, è tuttavia che, a parità di "ricchezza", i cittadini siano trattati nello stesso modo. La situazione mostrata è compatibile con detta ipotesi.

Nemmeno conta la differenza tra i residui fiscali, che è mostrata in Tab. 4. Si suppone, infatti, che essa sia "giustificata" dal lato dei "bisogni".

### III. Equità, solidarietà ed autonomia nel disegno di legge

Tab. 3. "Ricchi" e "poveri". Ipotesi concernenti la distribuzione del prelievo (valori pro capite in euro) (a)

| Regioni  | Prelievo complessivo<br>A | % dei contribuenti ricchi<br>B | Prelievo unitario sui contribuenti ricchi<br>C | % dei contribuenti poveri<br>D | Prelievo unitario sui contribuenti poveri<br>E |
|----------|---------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------|--|
| Liguria  | 440,0                     | 33,3                           | 846,4  | 66,6                           | 117,6  |
| Calabria | 234,1                     | 10,0                           | 846,4  | 90,0                           | 117,6  |

(a) Gli importi in tabella sono costruiti nel modo che segue. Si assume che i contribuenti ricchi, dovunque risiedano, paghino le medesime imposte; altrettanto accade per quelli poveri. Dato il numero dei contribuenti, che risulta da Tab. 1, si imposta un sistema di equazioni, ove Y è il prelievo unitario sui "ricchi" ed X quello sui poveri. Date le due equazioni:

$$Y \times 0,333 \times 1.221.877 + X \times 0,666 \times 1.221.877 = 440,0 \text{ (milioni di euro)}$$

$$Y \times 0,10 \times 1.228.356 + X \times 0,9 \times 1.228.356 = 234,1 \text{ (milioni di euro)}$$

i due valori compatibili con il sistema proposto sono quelli indicati in tabella ("ricchi" 846,4 euro; "poveri" 117,6 euro). Le "quote" ipotizzate sono esemplificative.

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

Tab. 4. "Ricchi" e "poveri" ed equità finanziaria nello Stato di LigCal (valori pro capite in euro)

| Regioni  | Tributi<br>A | Beneficio<br>B   | Residuo fiscale<br>C |
|----------|--------------|------------------|----------------------|
|          |              | Ricchi           |                      |
| Liguria  | 846,4        | 205,2            | 641,2                |
| Calabria | 846,4        | 172,9            | 673,5                |
|          |              | Poveri           |                      |
| Liguria  | 117,6        | 205,2            | -87,6                |
| Calabria | 117,6        | 172,9            | -55,3                |
|          |              | Non contribuenti |                      |
| Liguria  | 0,0          | 205,2            | -205,2               |
| Calabria | 0,0          | 172,9            | -172,9               |

#### Legenda

A: v. Tab. 3; per i non contribuenti il tributo è uguale a zero; si tratta, per la Liguria, di 370.432 residenti e, per la Calabria, di 780.912 residenti.

B: 10% della spesa corrente pro capite (v. Tab. 1).

C: il residuo fiscale è definito come la differenza tra imposte pagate e beneficio ricevuto.

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

*3. Equità e solidarietà nel disegno di legge del Governo e nella proposta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni*

3.1. La logica del “trasferimento implicito” ed il corollario di essa, che è quello del diritto delle Regioni ricche ad appropriarsi del gettito delle imposte erariali prelevate sulle collettività che esse rappresentano, risultano nell’impianto del disegno di legge del Governo, come mostrato in paragrafo 1.2. L’assunto è, comunque, esplicito nella *Relazione illustrativa* che accompagna il provvedimento: al punto 5.8 del par. 5 di essa si legge che “il Fondo perequativo è alimentato da una parte del gettito della compartecipazione all’IRPEF di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale”.

Si tratta della stessa tecnica fraudolenta messa a punto nel d.lgs. 56/2000: il meccanismo della perequazione orizzontale *non risulta* dalla legge delega da cui detto decreto promana (art. 10 della l. 133/1999), ma è stato progressivamente imposto alle Regioni deboli (in più sensi) in sede di decreto delegato.

3.2. Come già si è avvertito, il principio secondo il quale le entrate tributarie dello Stato, ed in particolare misura l’IRPEF e l’IVA, appartengono, in realtà, almeno in parte non ai contribuenti, o allo Stato, ma alle “collettività” è del tutto esplicito nel testo messo a punto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (v. Allegato 4). Questa tesi può già dedursi dal meccanismo adottato, che è peraltro non diverso dalla soluzione contenuta nel disegno di legge del Governo e da quella contenuta del d.lgs. 56/2000; essa è peraltro esplicita nelle proposizioni che seguono.

A. Nell’art. 8, comma 6, lettera *b*), del disegno di legge predisposto dalla Conferenza è scritto che “Le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del *tributo regionale* di cui all’art. 7, comma 2, è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, *alimentato dal gettito prodotto nelle altre Regioni*, in relazione all’obiettivo di *ridurre le differenze* interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo del xxx per cento rispetto al gettito medio nazionale per abitante”.

B. Nel comma 1 bis dello stesso articolo è scritto che “il principio di perequazione delle differenti capacità fiscali dovrà essere

applicato in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante *senza alterarne l'ordine*<sup>3</sup>.

L'ultima proposizione che si è riportata è, nel suo contenuto effettivo, in realtà indecifrabile. Essa, tuttavia, si iscrive a pieno titolo sotto l'approccio dello "Stato mezzadro", in quanto implica il potere del "padrone" di porre dei vincoli allo sfruttamento del "campo" da parte del mezzadro. Si noti che il vincolo in tal modo introdotto concerne tutto ciò che, secondo la Conferenza dei Presidenti, è perequazione, e cioè comprende anche il concorso del fondo perequativo al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Se il fabbisogno (ad esempio, di assistenza) è consistentemente maggiore nei territori più poveri, come in effetti lo è, e se ciò confligge con la norma in oggetto, esso non può, a quanto la norma stessa prescrive, essere coperto.

Il riferimento di cui al punto A è all'art. 7 del testo, e cioè alla cd. addizionale IRPEF. Questo tributo, per la parte che qui interessa, ha in realtà natura di compartecipazione, cioè, sul piano economico, di trasferimento di risorse erariali parametrato a variabili tributarie "riferibili al territorio".

In questi anni, la violenza riferita agli istituti che si pensa di imporre alla parte debole d'Italia ha investito ampiamente la stessa terminologia che viene usata in sede politica. Sarebbe un risultato non da poco ricondurre a regime la giungla che si è andata formando. A questo riguardo, l'Alta Commissione per il federalismo fiscale aveva cominciato a svolgere un'opera che poteva (come ancora potrebbe) essere utile.

Nel merito, la questione concerne l'assunto di una perequazione orizzontale che la norma ipotizzata contiene: sono le Regioni più ricche, e non il gettito complessivamente raccolto dallo Stato a carico dei cittadini, *dovunque essi risiedono*, e commisurato alla loro capacità contributiva, a coprire il fabbisogno delle Regioni a minore capacità, riferito alle funzioni ad esse attribuite, fabbisogno, peraltro, solo in parte coperto.

3.3. Benché, per un perverso gioco di rinvii, non sia chiaro neppure a che cosa si intenda esattamente fare riferimento, sembrerebbe che l'art. 10, comma 4, del testo della Conferenza dei

---

<sup>3</sup> Cfr., per una proposizione analoga, il disegno di legge del Governo, all'art. 9, comma 2.

Presidenti stabilisca che il meccanismo di copertura del fabbisogno (“il sistema di finanziamento”, inteso nel suo complesso?), salvo il caso dei livelli essenziali delle prestazioni (perciò, anche il comma 5 dell’art. 119 della Costituzione?) “debba divergere dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni“. Nel testo del Governo la faccenda è resa più (meno) chiara, ma la sostanza non cambia<sup>4</sup>.

L’impostazione che è alla base di questa norma

a) rinvia alla logica dello “Stato mezzadro”;

b) pone, in sede impropria, una sorta di norma costituzionale;

c) comporta una confusione (nel testo del Governo) tra criterio della spesa storica, criterio dei costi standard e criterio della capacità fiscale non tollerabile in una legge delega;

d) conduce al venire meno di ogni valutazione di congruenza nel rapporto tra risorse e fabbisogno;

e) specula, saggiamente ma incivilmente, sulla miopia temporale dei Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, che fanno conto sulla propria mobilità tra le funzioni pubbliche per sottrarsi domani agli effetti degli impegni che, oggi, sciaguratamente, abbiano assunto;

f) produce, sia pure rinviandoli nel tempo (secondo regola ormai collaudata), intollerabili violazioni di *equità* nel trattamento dei cittadini d’Italia.

3.4. L’affermazione che attraverso i meccanismi del “trasferimento implicito” il Sud danneggia il Nord, appropriandosi di quanto non dovuto, è del tutto esplicita nel disegno di legge di iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia presentato il 28 giugno 2007 (Atto Senato n. 1676) (v. allegato 3). Il progetto viene in modo apodittico proposto con la proposizione che segue: “«non si può rinforzare il debole indebolendo il più forte». ... la Lombardia continuerà ad aiutare le aree meno fortunate del Paese, ma è stanca di correre con le catene ai piedi. Questo progetto va nella direzione della libertà”.

---

<sup>4</sup> Nell’art. 10, comma 2, di detto testo si legge: “Per le materie diverse da quelle di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *m*) e *p*) della Costituzione, il criterio di finanziamento basato sulla spesa storica deve essere superato in cinque anni”.

Al di là dei punti specifici contenuti nell'ipotesi di provvedimento, dei quali non mette conto qui discutere, il senso complessivo di esso è bene espresso nella Relazione, in cui si legge: "il meccanismo perequativo che viene proposto è di tipo orizzontale, così da rendere trasparenti i flussi di risorse finanziarie tra *Regioni affluenti e Regioni traenti*" (così, letteralmente!).

Il principio della "trasparenza", enunciato nel modo che si è qui riproposto, ritorna peraltro nella Relazione illustrativa del disegno di legge del Governo, come è già mostrato in paragrafo 3.1.

#### 4. La proposta dei "Governatori benevolenti" e quella della Regione Lombardia

4.1. Le conclusioni che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha raggiunto ampiamente dipendono dalla posizione di prevalenza che, all'interno di essa, hanno assunto alcuni dei Presidenti. Sedotti al di là di ogni possibilità di resistenza dall'argomento del "residuo fiscale", nonché dall'assunto che, per quanto è fuori dai livelli essenziali delle prestazioni, ciascuna Regione è di per sé stessa Stato sovrano, essi hanno ritenuto semplicemente che l'ammontare IRPEF prelevato nei loro territori spettasse a loro medesimi. I principi dell'autonomia, della "equiordinazione", del federalismo hanno indotto a ritenere che, almeno per una parte delle risorse provenienti dall'IRPEF, ciascuno possa tenersi il "suo."

Questo orientamento induce a modificare nel modo che segue l'impianto di Tab. 2.

In tal modo, il "residuo fiscale" definito come differenza tra imposte pagate e beneficio ricevuto, per ciascuna delle due Regioni è zero. Non accade più che la Liguria finanzia la Calabria. È bensì vero che la prima, a fronte di un fabbisogno pari a 326,8 milioni di euro, dispone di risorse per 440,0 milioni di euro, allorché la seconda fa fronte ad un fabbisogno di 347,3 milioni di euro con risorse pari a 234,1 milioni di euro. L'importo del fabbisogno (10% della spesa corrente, per ciascuna delle due Regioni) è valutato al netto degli altri "tributi propri" delle Regioni medesime, che può supporre costituiscano potere tributario disponibile per gli Enti (ove valgano elementi riferibili al beneficio), oppure una maggiore quota della stessa "spesa autonoma" (il 10%) che qui si considera. Occorre,

tuttavia, osservare che le “differenze” tra fabbisogno e risorse sono implicite nel “federalismo”. Se si accetta l’impianto che sarebbe stato prodotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, si debbono accettare, altresì, gli effetti che esso inesorabilmente comporta<sup>5</sup>.

È in ogni caso agevole verificare, a partire da uno schema analogo a quello proposto in Tab. 4, quali siano gli effetti dell’approccio oggi vittorioso. Dividendo le “risorse”, quali risultano da Tab. 5, per la popolazione delle due Regioni “sovrane” otteniamo un valore pro capite dei servizi di cui le due collettività fruiscono rispettivamente pari a 276,4 euro ed a 116,5 euro. Si noti che l’ipotesi adottata è quella di stretta proporzionalità tra risorse disponibili, spesa degli Enti, benefici per i cittadini. Questa ipotesi è ampiamente contraddetta dai fatti: al crescere della spesa il “beneficio” cresce, infatti, più che proporzionalmente. Vi è, da un lato, la questione dei costi fissi e, conseguentemente delle economie di scala, che avvantaggia i “ricchi” e danneggia i “poveri”; dall’altro lato, vale la legge di Wildavsky, che comporta una minore efficienza, nel senso più generale, nelle zone povere, anche a parità di spesa.

4.2. In ogni caso, ove anche si prendesse per buona la misura dei “benefici” proposta in paragrafo 4.1., gli effetti sull’equità orizzontale dell’appropriazione della quota IRPEF in oggetto da parte di ciascuna “Regione sovrana” sarebbero drammatici. I “conti” di cui si tratta sono mostrati in Tab. 6.

Tab. 5. “Conto” delle “Regioni sovrane” di Liguria e Calabria (milioni di euro)

| Regioni  | Fabbisogno<br>A | IRPEF applicata<br>B | Risorse (beneficio)<br>C | Residuo fiscale<br>D |
|----------|-----------------|----------------------|--------------------------|----------------------|
| Liguria  | 326,8           | 440,0                | 440,0                    | 0,0                  |
| Calabria | 347,3           | 234,1                | 234,1                    | 0,0                  |

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

---

<sup>5</sup> Una indicazione della serie innumerevole di *petizioni di principio* che questa impostazione contiene è proposta in Pica F., *Prospettive di attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 1, 2007.

### III. Equità, solidarietà ed autonomia nel disegno di legge

Tab. 6. Situazione dei "ricchi" e dei "poveri" nell'ipotesi della "Regione sovrana" (valori pro capite in euro)

| Regioni  | Tributi | Beneficio        | Residuo fiscale |
|----------|---------|------------------|-----------------|
|          | A       | B                | C               |
|          |         | Ricchi           |                 |
| Liguria  | 846,4   | 276,4            | 570,0           |
| Calabria | 846,4   | 116,5            | 729,9           |
|          |         | Poveri           |                 |
| Liguria  | 117,6   | 276,4            | -158,8          |
| Calabria | 117,6   | 116,5            | 1,1             |
|          |         | Non contribuenti |                 |
| Liguria  | 0,0     | 276,4            | -276,4          |
| Calabria | 0,0     | 116,5            | -116,5          |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per comodità del lettore, riportiamo in Tab. 7 un raffronto tra "residuo fiscale" dello Stato accentrato di *Ligcal* di cui alla Tab. 4, e "residuo fiscale" prodotto dall'ipotesi della Regione sovrana di cui alla Tab. 6.

Tab. 7. Stato accentrato e "Regione sovrana": effetti sulla situazione dei benefici (dei residui fiscali), valori pro capite in euro

| Regioni  | Stato accentrato | "Regione Sovrana" |  |
|----------|------------------|-------------------|--|
|          | A                | B                 |  |
|          |                  | Ricchi            |  |
| Liguria  | 641,2            | 570,0             |  |
| Calabria | 673,5            | 729,9             |  |
|          |                  | Poveri            |  |
| Liguria  | -87,6            | -158,8            |  |
| Calabria | -55,3            | 1,0               |  |
|          |                  | Non contribuenti  |  |
| Liguria  | -205,2           | -276,4            |  |
| Calabria | -172,9           | -116,5            |  |

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

L'effetto dell'"appropriazione" consiste in un peggioramento delle situazioni dei cittadini della Calabria ("ricchi"; "poveri"; non contribuenti) dell'ordine di circa 70 euro per abitante ed in un miglioramento di quelle dei cittadini della Liguria dell'ordine di 70 euro per abitante. Se si considerano i cittadini "poveri" della Calabria, il "beneficio fiscale netto" ad essi riferito praticamente si annulla. Il punto tuttavia più importante appare quello che segue: *a parità di pressione fiscale sui cittadini* l'effetto della "appropriazione" consiste in un incremento delle risorse libere (e cioè non vincolate a spese riferite a livelli essenziali delle prestazioni) pari al 34,7% per la Liguria e un decremento pari al 32,0% per la Calabria.

4.3. Rispetto all'ipotesi della "Regione sovrana", a nostro avviso, va anzitutto respinta l'idea che le "differenze" siano in sé una buona cosa. Si tratta di discriminazioni *ingiustificate* tra i cittadini, che pagano le medesime imposte e che beneficiano in misura diversa dei benefici della spesa: ciascuno paga le imposte secondo la sua personale ricchezza, e riceve servizi parametrati alla ricchezza, o alla povertà, dei suoi vicini di casa. In tutti i Paesi del mondo, quale che sia il loro regime (federale o accentrato) l'autonomia degli Enti produce violazioni della regola dell'uguale trattamento in condizioni uguali: esse, tuttavia, sono riconosciute come tali e si cerca di porre ad esse rimedio. Nella nostra Costituzione vi è il precetto del comma 4 dell'art. 119, che costituisce una garanzia verso il basso: con riferimento al *normale livello* delle funzioni attribuite agli Enti, in tutti i territori della Repubblica la "capacità fiscale", quale si manifesta attraverso tributi e partecipazioni, *deve risultare bastevole*.

Vi è poi la questione a nostro avviso decisiva dell'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la perequazione delle risorse finanziarie. Essa apre la via a trasferimenti condizionati allo sforzo fiscale, come l'Alta Commissione per il federalismo fiscale aveva già indicato, tali da consentire ai cittadini che, in Enti diversi, per effetto dell'esercizio dell'autonomia finanziaria scontino, a parità di ricchezza, un eguale tributo (subiscano una medesima pressione tributaria) un trattamento finanziario "ampiamente similare".

Si tratta, dunque, di impostare i problemi dell'attuazione dell'art. 119 in modo corretto, *in termini di equità*. Solo *dopo* averlo

fatto possono essere poste le questioni di solidarietà verso i deboli, da definire e gestire con effettiva correttezza.

4.4. Nel contesto mostrato in paragrafo 3.4., la soluzione offerta dai più consapevoli è il c.d. "federalismo solidale". L'assunto di partenza è il medesimo: per le funzioni di cui si tratta, indicativamente valutate in par. 2.3. nel 10% della spesa, ciascuna Regione è una Repubblica per sé medesima. Essa deve, dunque, fare da sé, cuocendo la carne con la sua legna. Vale tuttavia un approccio "solidale": nell'esercizio da noi proposto in questo Cap. III del quaderno si assume un trasferimento "esplicito" della Liguria alla Calabria, tale da ridurre del 50% la distanza tra prelievo pro capite in Calabria e valore medio del sistema. Non vi è, al riguardo, nei testi in esame né un impegno, né una promessa. Le Regioni povere sono affidate a quello che verrà. L'ipotesi qui indicata è quella proposta nel disegno di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia ("non oltre il 50%": cfr. l'art. 3, comma 2, lettera *f*), di detto disegno di legge).

Questa impostazione è, nella sostanza, quella offerta nell'ipotesi di applicazione dell'art. 119 della Costituzione che i Presidenti delle Regioni, hanno approvato e trasmesso al Governo. Essa non vale, tuttavia, a quanto è dato d'intendere, a regime, come è scritto nell'art. 10 del testo: dopo cinque anni, nel corso dei quali vi è margine all'applicazione dei criteri riferiti al fabbisogno, ogni vestigia di essi dovrà essere cancellata, per passare a criteri basati, invece, sulla capacità fiscale degli Enti.

4.5. Nell'ipotesi di cui si tratta, come è rappresentata nell'esempio qui discusso, una quota di imposta, che indicativamente abbiamo determinato nel 10,93% dell'IRPEF viene senz'altro acquisita dagli Enti come "tributo proprio". A titolo di solidarietà, è previsto un trasferimento "esplicito", dalle Regioni ricche alle Regioni povere, tale da ridurre del 50% la distanza tra il gettito pro capite medio del sistema e il gettito ottenuto nella Regione povera. Ne segue la situazione che è descritta in Tab. 8, nella quale prelievo IRPEF delle due Regioni è complessivamente pari a 674,1 milioni di euro; l'importo medio per abitante (674,1: 3.601.577) è pari a 187,2 euro. Il 50% della differenza tra il prelievo pro capite ottenuto dalla Regione Calabria (116,5 euro), e il prelievo medio (187,2) è pari a 35,3 euro; a tanto ammonta il contributo "solidale" per abitante, sicché l'importo

complessivo di cui la Calabria potrà beneficiare è di 71,0 milioni di euro, pari a 44,6 euro per abitante della Liguria. Ne seguono le risorse disponibili (pari, per ipotesi, alla spesa ed al beneficio) per gli abitanti delle due Regioni, indicate in colonna F) ( $F = C + E$ ).

Calcolato, come in Tab. 8, il beneficio fiscale per abitante per le due Regioni, l'*esercizio* prosegue determinando il residuo fiscale subito o fruito, per ciascuna di esse, dai tre gruppi di cittadini considerati ("ricchi"; "poveri"; non contribuenti). I dati in questione sono proposti in Tab. 9.

Tab. 8. *Gli effetti del "federalismo solidale"*

|                 | IRPEF<br>dovuta dai<br>cittadini<br>(milioni<br>di euro)<br>A | Quota IRPEF<br>10,93%               |                           | Contributo "solidale"               |                           | Beneficio<br>pro capite<br>F |
|-----------------|---|-------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|---------------------------|------------------------------|
|                 |   | Totale<br>(milioni<br>di euro)<br>B | Pro capite<br>(euro)<br>C | Totale<br>(milioni<br>di euro)<br>D | Pro capite<br>(euro)<br>E |                              |
| Liguria         | 4.026,7   | 440,0                               | 276,4                     | -71,0                               | -44,6                     | 231,8                        |
| Calabria        | 2.141,5   | 234,1                               | 116,5                     | +71,0                               | +35,3                     | 151,8                        |
| Stato di LigCal | 6.168,2   | 674,1                               | 187,2                     |                                     |                           |                              |

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

Tab. 9. *"Ricchi" e "poveri" nel federalismo solidale (valori pro capite in euro)*

| Regioni          | Prelievo<br>IRPEF<br>A | Beneficio<br>B | Residuo<br>fiscale<br>C | Residuo<br>fiscale ex<br>tabella 4<br>D | Residuo<br>fiscale ex<br>tabella 6<br>E |
|------------------|------------------------|----------------|-------------------------|---|---|
| Ricchi           |                        |                |                         |   |   |
| Liguria          | 846,4                  | 231,8          | 614,6                   | 641,2                                   | 570,0                                   |
| Calabria         | 846,4                  | 151,8          | 694,6                   | 673,5                                   | 729,9                                   |
| Poveri           |                        |                |                         |   |   |
| Liguria          | 117,6                  | 231,8          | -114,2                  | -87,6                                   | -158,8                                  |
| Calabria         | 117,6                  | 151,8          | -34,2                   | -55,3                                   | 1,1                                     |
| Non contribuenti |                        |                |                         |   |   |
| Liguria          | 0,0                    | 231,8          | -231,8                  | -205,2                                  | -276,4                                  |
| Calabria         | 0,0                    | 151,8          | -151,8                  | -172,9                                  | -116,5                                  |

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

Come risulta da essa, tutta questa faccenda, “solidarietà” compresa, produrrebbe non altro che un “trasferimento implicito”, da ciascun cittadino povero (o ricco) della Calabria a ciascun cittadino ricco (o povero) della Liguria, di entità in termini assoluti modesta, ma tale da determinare crisi finanziaria e totale perdita di autonomia nelle Regioni povere.

Ove si consideri quanto tenteremo di dimostrare nel par. 5, nel contesto proposto non è dato affatto di capire quale sia il senso complessivo dell’operazione.

In ogni caso, sembrerebbe della maggiore importanza stabilire se, effettivamente, il risultato voluto dal legislatore costituente del 2001 sia quello mostrato in Tab. 9; sembrerebbe del pari importante chiarire se la condizione di Tab. 9 sia quella che i “Governatori benevolenti” ritengono appropriata. E’ assai agevole, d’altra parte, immaginare che alcuni astuti Governatori del Mezzogiorno abbiano accettato la soluzione di cui si tratta, avendo a riferimento una percentuale di “solidarietà” dell’ordine del 90% e ripromettendosi di porre in altra sede ogni pertinente problema.

#### 5. *L’autonomia finanziaria delle Regioni nel disegno di legge*

5.1. La SVIMEZ ha fin dal principio sottolineato, nell’orientamento che andava manifestandosi che avrebbe poi condotto al disegno di legge del Governo, un vizio di fondo (cfr. l’Allegato 6).

Si era affermato che l’obbiettivo perseguito, nell’attuazione dell’art. 119 della Costituzione, era quello della valorizzazione dell’autonomia degli Enti: nel documento del 22 dicembre 2006 redatto dal gruppo di lavoro sul federalismo fiscale nominato dal Ministro Padoa Schioppa era stato affermato, come abbiamo già riferito, che dovevano essere “privilegiate soluzioni interpretative dell’art. 119 della Costituzione che, fatte salve le esigenze di perequazione territoriale, il rispetto dei diritti di cittadinanza e delle compatibilità finanziarie, massimizzino l’esercizio dell’autonomia e della responsabilizzazione dei governi locali”.

Questo importante punto di partenza, come è consueto nei documenti redatti da più persone, viene smarrito nel corso dell’opera. Non è fornita in alcun luogo, né per implicito, né per esplicito, una

plausibile definizione di autonomia finanziaria degli Enti; non è costruito un credibile meccanismo che, anche per le collettività territoriali a minore capacità contributiva, sia diretto a perseguirla; la questione, anche al livello di riconoscimento teorico, è del tutto ignorata.

Ben diversamente, l'Alta Commissione per il federalismo fiscale aveva affrontato il problema proponendone una congrua soluzione nell'Allegato 1 (p. 38), in cui è riportato il Documento del Comitato tecnico scientifico di detta Commissione<sup>6</sup>, è scritto:

“Il Comitato, tuttavia, ritiene anche che, con riferimento agli Enti con entrate tributarie standard inferiori alla media, sia opportuno utilizzare il fondo perequativo per incentivare il loro *sforzo fiscale*. Stante il fatto che, a parità di aumento dell'aliquota di un tributo proprio, nelle Regioni a minore base imponibile si incassano entrate a volte sensibilmente inferiori rispetto a quelle degli Enti “ricchi”, potrebbe ad esempio essere previsto un premio – cioè una maggiorazione dell'assegnazione del fondo – quando la *pressione tributaria* negli Enti meno dotati in termini di base imponibile sia superiore al valore medio nazionale.

Il problema legato al fatto che, così facendo, il fondo perequativo diventerebbe un fondo aperto – potendo gli Enti beneficiari influire sul suo ammontare complessivo attraverso le loro scelte in campo fiscale – potrebbe essere superato stabilendo nel fondo perequativo un importo predeterminato da destinare a questa forma d'incentivazione, da ripartire secondo opportuni parametri”.

5.2. Come si è avvertito, ciò che manca nel disegno di legge proposto dal Governo è una nozione plausibile d'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, nell'ipotesi della Conferenza dei Presidenti così come nel disegno di legge del Governo, 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

---

<sup>6</sup> L'ipotesi corrisponde a quanto proposto dalla SVIMEZ (cfr. Allegato 5).

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), sia per la Liguria che per 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 ed in quella della Conferenza dei Presidenti, alcuna correzione diretta a tenere conto della minore capacità fiscale. Pertanto, le espressioni proposte in §8 si modificano nel modo che segue<sup>7</sup>:

$$Y(1 + 10\%) \times 0,333 \times 1.221.877 + X(1 + 10\%) \times 0,666 \times 1.221.877 = \\ = 440,0(1 + 10\%) = 484,11 \text{ milioni di euro}$$

$$Y(1 + 10\%) \times 0,1 \times 1.228.356 + X(1 + 10\%) \times 0,9 \times 1.228.356 = \\ = 234,1(1 + 10\%) = 257,51 \text{ milioni di euro.}$$

Dividendo il gettito complessivo prodotto dopo la variazione del tributo per la popolazione, si ottiene un valore del prelievo pro capite pari a 304,0 euro per la Liguria ed a 128,2 euro per la Calabria.

Ne seguono, con riferimento ai dati mostrati nella Tab. 8, le situazioni di cui a Tab. 10.

---

<sup>7</sup> Per quanto sia del tutto banale, vale la pena di mostrare che, dette Y ed X le imposte pagate rispettivamente dai “ricchi” e dai “poveri”; *a* la variazione percentuale del tributo, Q la quota che il numero complessivo dei ricchi rappresenta rispetto al totale dei contribuenti, N il numero complessivo dei contribuenti medesimi, T e T\*, rispettivamente, il gettito prima e dopo la variazione percentuale *a*, sarà:

$$YQN + X(1 - Q)N = T$$

$$Y(1 + a)QN + X(1 + a)(1 - Q)N = T^*$$

Da cui

$$(1 + a) = \frac{T^*}{T} \Rightarrow T^* = (1 + a)T$$

Tab. 10. *Gli effetti dell'esercizio dell'autonomia tributaria*

| Regioni  | Quota IRPEF (10,93%) (milioni di euro)<br>A | Variazione percentuale IRPEF (10%) (milioni di euro)<br>B | Totale tributo (milioni di euro)<br>C | Contributo "solidale" (milioni di euro)<br>D | Totale risorse (milioni di euro)<br>E | "Beneficio" per abitante (euro)<br>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. 11. *Autonomia tributaria ed equità orizzontale (euro)*

| Regioni               | Prelievo IRPEF<br>A | Variazione prelievo<br>B | Totale tributo<br>C | "Beneficio"<br>D | Residuo fiscale<br>E | Variazione residuo fiscale rispetto a colonna c Tab. 9 |       |
|-----------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|------------------|----------------------|--|-------|
|                       |                     |                          |                     |                  |                      | Var. ass.<br>F   | Var.% |
| 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.

Ciò che dalla Tab. 11 chiaramente risulta è che l'esercizio da parte delle Regioni dell'autonomia tributaria, per come il Governo lo configura, ha nelle 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 11,7 euro.

*Il sistema è costruito in tal modo 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.*

#### 6. Il finanziamento delle funzioni proprie delle Regioni nel disegno di legge

6.1. Come più volte si è avvertito in questo quaderno, 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, in sostanza, a quella contenuta nel d.lgs. 56/2000. Essa è anzi *peggiorativa* rispetto al decreto anzidetto, come è mostrato in paragrafo 2.3., per il fatto che non è tenuto in conto il divario tra i “bisogni” delle Regioni.

Nella relazione al provvedimento si ha cura di precisare che “per la parte residua delle spese regionali, la perequazione è basata *in modo trasparente* sulla capacità fiscale. Il fondo perequativo, per questa componente, è alimentato, *in modo nozionale*, da una parte del gettito della compartecipazione all'IRPEF di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale” (perequazione orizzontale).

La proposizione chiave è quella contenuta nell'art. 8, comma 3, dell'articolato. 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 (importo che in questo capitolo del Quaderno è fatto pari al 10% della spesa corrente delle Regioni) “è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media d'equilibrio della compartecipazione regionale al gettito dell'IRPEF e del gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito nella misura 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 di meno di esso. Solo un lettore reso smaliziato dalle vicende del d.lgs. 56/2000 può comprendere l'insidia sottile e maliziosa di queste indicazioni.

Nello schema fin qui presentato, il “fabbisogno”, a fronte del quale vanno poste le risorse in modo che esse esattamente lo eguagliano, 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 (cfr. Tab. 1) è pari a 6.168,2 milioni di euro. Perciò il complesso della spesa vale *esattamente* (più o meno) il 10,93% della parte dell'IRPEF qui considerata.

L'“aliquota di equilibrio”, come il Ministro la denomina, è dunque 10,93. L'importo IRPEF appropriato dalla Regione Liguria è pari a 440,0 milioni di euro; quello appropriato dalla Calabria a 234,1 milioni.

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 la Liguria disponga di 440,0 milioni di euro (+34,7%) e la Calabria debba far fronte ad una spesa stimata (e finanziata) di 347,3 milioni con 234,1 milioni di euro (-32,6%).

## IV. Il finanziamento delle prestazioni non concernenti i “livelli essenziali” nel disegno di legge

### 1. *Il contenuto del capitolo*

E' sembrato utile, in questo capitolo, condurre un più approfondito raffronto tra due documenti, l'uno predisposto dalla Conferenza delle Regioni<sup>1</sup> e l'altro compilato dal Ministero dell'economia e delle finanze, che è stato poi presentato dal Governo come disegno di legge delega sui “Principi applicativi dell'art. 119 della Costituzione”<sup>2</sup>. Questo raffronto consente di porre in evidenza, rispetto alla prima generale analisi condotta nel Cap. III, non solo i punti nodali sui quali si vuole costruire in Italia il modello di federalismo fiscale, ma anche i temi su cui il confronto tra le Regioni e lo Stato, e tra le amministrazioni locali, le Regioni e lo Stato, ha incontrato i più notevoli ostacoli<sup>3</sup>. Ci soffermeremo su due di questi punti di difficoltà:

- il diverso grado di tutela previsto per le funzioni della lettera c);
- i meccanismi di finanziamento delle stesse funzioni (entrate proprie, compartecipazione e fondo perequativo) e i sistemi di perequazione prescelti (modalità di ripartizione e di alimentazione, ecc.).

Per quanto riguarda il primo punto, sia il documento della Conferenza delle Regioni che quello del disegno di legge delega convergono nel ribadire che solo alcune funzioni – la sanità e l'assistenza – debbano essere considerate quali comparti di spesa a forte impatto sociale e distributivo, rispetto ai quali è equo garantire una omogeneità nella distribuzione territoriale dei fabbisogni standard

---

<sup>1</sup> Ci riferiamo al *Documento sui principi applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Roma, luglio 2007 (v. Allegato 4).

<sup>2</sup> Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007.

<sup>3</sup> Si ricorda, ad esempio, che le rappresentanze degli enti locali non hanno partecipato all'ultima fase di consultazioni del Governo in segno di protesta.

pro capite. Queste funzioni possono riferirsi a quelle previste nella lett. *m*) dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione, per le quali vi deve essere la garanzia della copertura del fabbisogno al 100%.

Analoga convergenza tra i due documenti si ritrova nel considerare di particolare rilievo la funzione trasporto pubblico locale. Anche se tale funzione non dà luogo a prestazioni che corrispondono a quelle indicate nella lettera *m*) dell'art. 117 del Titolo V, viene riconosciuto per detta funzione, almeno in via di principio, un regime di finanziamento non dissimile a quello che viene proposto per il finanziamento dei "livelli essenziali".

Per le altre competenze (definite funzioni ex lettera *c*) si è ritenuto si tratti di beni e servizi rispetto ai quali non vi è la necessità di ordine politico e sociale, di garantire una omogeneità nella distribuzione territoriale delle prestazioni; le scelte concernenti i livelli di erogazione e le modalità del reperimento delle risorse necessarie sono, pertanto, affidate alla responsabilità ed all'autonomia delle Regioni.

Per quanto riguarda il secondo punto – il sistema di perequazione prescelto –, vi sono sostanziali analogie tra i due documenti. Per le spese per la sanità e l'assistenza il meccanismo di perequazione è commisurato al fabbisogno ed è di tipo verticale. Per le spese della lettera *c*) (definite anche "spese autonome"), che si assume si riferiscano ad interventi che devono avere caratteristiche differenziate per rispondere ad esigenze locali, è stata ritenuta preferibile una perequazione non completa delle differenze nelle capacità fiscali. Il livello di spesa che deve essere raggiunto con la perequazione non è commisurato al fabbisogno, come per le funzioni essenziali (lett. *m*) e *p*) dell'art. 117 della Costituzione), né a quello della spesa storica, ma corrisponde al valore medio (tra le 15 Regioni a statuto ordinario) delle erogazioni finora garantite dai trasferimenti. Ambedue i documenti concordano su questo meccanismo, ma nessuno di essi indica il livello della riduzione dei differenziali fiscali che si ritiene accettabile.

L'analisi che svolgeremo in questo capitolo conduce alla conclusione che gli effetti determinati dall'applicazione dei meccanismi per il finanziamento delle funzioni della lettera *c*) e per l'attuazione della perequazione provocheranno una diversa distribuzione interregionale della spesa per queste funzioni ed, in particolare, una riduzione delle risorse per le Regioni (non solo quelle

del Sud) di piccole dimensioni demografiche e con redditi pro capite medi più bassi rispetto alla media. A queste Regioni era stato attribuito in precedenza un livello più elevato di risorse pro capite. Risulterà un effetto opposto, di aumento delle risorse, a favore di altre Regioni. La conclusione raggiunta nel Cap. III è confermata; pertanto, in via generale può qui affermarsi che gli effetti di cui si tratta sono consapevolmente voluti. La nostra preoccupazione è che questi effetti siano prodotti senza che sia stato condotto alcun esame ed alcuna valutazione sulle motivazioni (economiche o storiche) che hanno determinato negli anni precedenti quei livelli di spesa.

Le proposte di modifica che saranno illustrate qui di seguito non mirano a ripristinare il criterio della spesa storica, anzi ritengono necessaria una sua graduale eliminazione; esse si basano sulla convinzione che la perequazione riferita alla capacità fiscale prevista dall'art.119 vada attuata avendo a riferimento lo standard di prestazioni che è necessario erogare per le funzioni di cui si tratta.

E' giusto ricordare che una delle motivazioni che ha convinto anche le Regioni e gli Enti locali delle aree in ritardo di sviluppo a sostenere la necessità dell'attuazione del federalismo in Italia era quella che il nuovo Titolo V della Costituzione avrebbe permesso la costruzione di un modello di federalismo capace di bilanciare l'esigenza di maggiore autonomia politica delle istituzioni con l'esigenza di assicurare la continuità delle politiche ed interventi nelle aree depresse o in ritardo di sviluppo presenti nel territorio nazionale.

## *2. Gli effetti del meccanismo del finanziamento delle funzioni della lettera c)*

*2.1. L'aliquota di compartecipazione della nuova imposta (o aliquota di equilibrio) ed il coefficiente di perequazione (aliquota di perequazione).* Gli aspetti più rilevanti del meccanismo individuato per il finanziamento delle funzioni ex lettera c) concernono il parametro dell'aliquota di compartecipazione della nuova imposta (o aliquota di equilibrio) e quello del coefficiente di perequazione (aliquota di perequazione). Secondo l'impostazione che è fin qui prevalsa, entrambi questi valori devono essere costruiti in modo da raggiungere l'obiettivo della diversificazione territoriale nell'offerta dei servizi definiti nella lettera c).

A tal proposito 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'art. 6 è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale al gettito dell'IRPEF e dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito nella misura sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi". In tale ipotesi l'ammontare della compartecipazione è determinato in base alla media del gettito delle imposte proprie e dell'addizionale raccolto nelle Regioni.

Come si è detto, si è ritenuto in secondo luogo che per le funzioni ex lettera c) sia preferibile una perequazione non completa riferita alla capacità fiscale, cioè la riduzione parziale della distanza tra la capacità fiscale (pro capite) di ciascuna Regione e quella media assunta come riferimento.

Nell'anno di avvio dell'applicazione dell'art. 119 si avrebbe il seguente meccanismo:

➤ definita sulla base della media nazionale dei gettiti fiscali propri di tutte le Regioni (non sulla base di quello della Regione con maggiore capacità fiscale, come alcune Regioni e lo stesso Governo avevano proposto<sup>4</sup>) 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

---

<sup>4</sup> La scelta, per quanto riguarda il valore dell'aliquota dell'addizionale IRPEF, di fare riferimento alla media delle capacità fiscali di tutte le Regioni è stata una condizione più volte espressa dalla Conferenza delle Regioni.

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 deve 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.

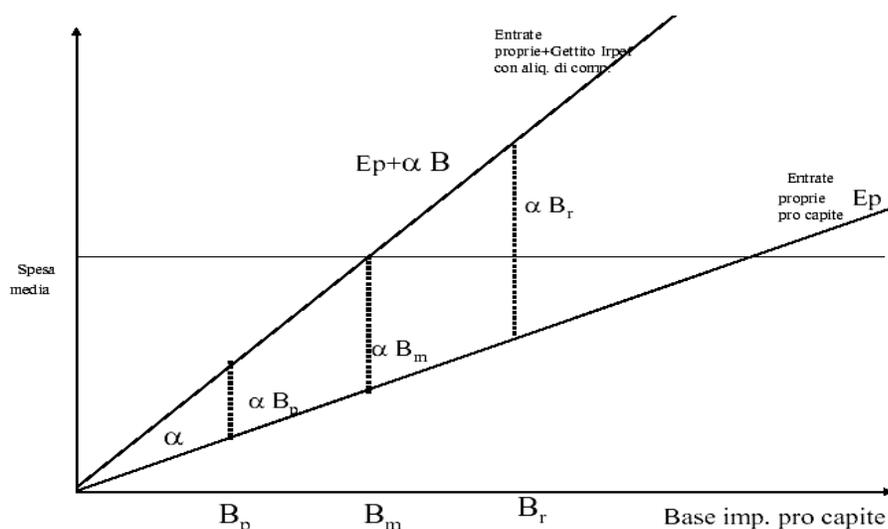
2.2. *La determinazione dell'aliquota di compartecipazione (il parametro  $\alpha$ )*. Conviene ora analizzare nel dettaglio il funzionamento del meccanismo di finanziamento per le competenze della lettera c). Seguendo lo schema proposto, supponiamo che per ogni regione  $j$ -ma si determini  $TR_{j0}$ , cioè l'ammontare dei trasferimenti nell'anno zero (spesa storica), misurato in termini pro capite. Sulla base dell'art. 8, comma 3, del disegno di legge delega, tali importi sono finanziati dal gettito standard delle entrate proprie e da una compartecipazione al gettito IRPEF e/ o addizionale. L'aliquota di compartecipazione al gettito IRPEF e/o addizionale (che chiameremo  $\alpha$ ) è scelta in modo da garantire che la Regione "media" (che solo per caso corrisponde ad una specifica Regione) riesca a compensare i trasferimenti soppressi, senza necessità di trasferimenti perequativi. Il primo problema consiste, dunque, nel determinare l'aliquota di compartecipazione  $\alpha$ . Essa, nell'ipotesi che si scelga l'addizionale al gettito IRPEF, è calcolata in modo da soddisfare la condizione che segue:

$$\alpha B_{m0} + E_{p_{m0}} = TR_{m0} \quad [1]$$

dove  $B_{m0}$  rappresenta la base imponibile pro capite standard dell'IRPEF nella Regione "media" nell'anno iniziale,  $E_{p_{m0}}$  il gettito pro capite di tutti gli altri tributi propri (misurati su valori standard di base imponibile e di aliquote) destinati al finanziamento delle funzioni autonome nella Regione "media" nello stesso anno e, infine,  $TR_{m0}$  indica l'ammontare dei trasferimenti pro capite soppressi, spettante alla Regione "media" (spesa storica media).

Una volta determinato dall'equazione [1] il valore dell'aliquota di compartecipazione  $\alpha$ , esso diventa l'aliquota della nuova addizionale IRPEF che ciascuna Regione deve applicare in base al disegno di legge. La prima conseguenza che deriva da questa applicazione è che l'incremento di gettito ( $\alpha B_{j0}$ ) ottenuto da ciascuna Regione  $j$ -ma (diversa da quella "media"), insieme alle entrate proprie ( $E_{p_j 0}$ ) potrà consentire un valore complessivo delle risorse superiore o inferiore rispetto al valore medio dei trasferimenti riferiti a tutte le Regioni ( $TR_{m0}$ ). Le Regioni con Pil pro capite inferiore alla media (v. Fig. 4.1.) avranno entrate proprie pro capite minori di quelle della Regione "media" ( $E_{p_j 0} < E_{p_m 0}$ ) e, pur applicando un'aliquota standard  $\alpha$  sulla base imponibile dell'addizionale IRPEF, otterranno un incremento di gettito pro capite inferiore a quello della Regione "media" ( $\alpha B_{j0} < \alpha B_{m0}$ ). Pertanto le Regioni più "povere" in termini di Pil pro capite non sono in grado di raggiungere la somma dei trasferimenti soppressi della regione "media" ( $E_{p_j 0} + \alpha B_{j0} < TR_{m0}$ ).

Fig. 1. Gli effetti dell'aliquota di compartecipazione sulle Regioni con diversa capacità fiscale



Nella Fig. 1. sull'asse dell'ascisse sono distribuite le Regioni in relazione alla loro base imponibile pro capite dell'IRPEF; sull'asse dell'ordinata sono rappresentati i gettiti fiscali propri di ciascuna regione ( $E_p$ ), i gettiti della nuova imposta ( $\alpha B$ ) e la spesa pro capite dei trasferimenti da sopprimere.

2.3. *Il calcolo delle quote del fondo perequativo.* Il meccanismo individuato dall'art. 8, comma 3 della delega permette il calcolo delle quote del fondo perequativo destinate a coprire la differenza tra il gettito fiscale pro capite di ciascuna Regione e il valore pro capite dei trasferimenti soppressi nell'anno iniziale nella Regione "media" ( $TR_{m_0} - Ep_{j_0} - \alpha B_{j_0}$ ). Dalla formula che può desumersi dall'art. 8, già menzionato, deriva che l'ammontare complessivo del fondo perequativo per la Regione j-ma è pari a

$$F P_{j_0} = Pop_j ( TR_{m_0} - \alpha B_{j_0} - Ep_{j_0} ) \quad [2]$$

dove  $Pop_j$  indica la popolazione della Regione j-esima. Tale fondo è finanziato con il gettito delle imposte erariali e da una parte della compartecipazione di quelle Regioni che hanno un gettito standard superiore alla media<sup>5</sup>.

Anche nell'ipotesi in cui il fondo perequativo nell'anno iniziale, così come è espresso nella [2], dovesse eliminare totalmente, con la formula indicata, la differenza tra trasferimenti soppressi nella Regione "media" e la capacità fiscale della Regione j-ma (più avanti verificheremo che ciò non accade poiché è prevista una perequazione non piena tra le capacità fiscali), il meccanismo non consentirà a tutte le Regioni di raggiungere l'ammontare dei trasferimenti soppressi  $TR_{j_0}$  (la spesa storica). Per definizione, quindi, è esclusa la garanzia che nella fase di transizione e, soprattutto, nella fase a regime ciascuna Regione ottenga risorse ( $G_j$ ) corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti soppressi:

$$G_{j_0} = \alpha B_{j_0} + Ep_{j_0} + F P_j / Pop_j = TR_{m_0} \neq TR_{j_0} \quad [3]$$

La simulazione che verrà effettuata più avanti in questo capitolo dimostrerà, in particolare, che il passaggio dal sistema dei trasferimenti oggi ancora vigente al nuovo sistema della perequazione delle capacità fiscali determinerà una tendenza alla convergenza tra la spesa storica soppressa in ciascuna Regione ( $TR_j$ ) e la spesa storica media ( $TR_m$ ): per le Regioni più povere la convergenza comporterà

<sup>5</sup> Come si illustrerà più avanti, il meccanismo consente alle Regioni con un gettito pro capite superiore alla media di trattenere presso di loro una parte del gettito della compartecipazione superiore ai trasferimenti soppressi.

una perdita netta di risorse a disposizione per finanziare i servizi di cui alla lettera c), per cui l'equazione [3] diventa:

$$G_{j0} = \alpha B_{j0} + E_{p_{j0}} + F P_j / \text{Pop}_j = \text{TR}_{m0} < \text{TR}_{j0} \quad [3 \text{ bis}]$$

All'opposto le Regioni più ricche, che a legislazione vigente hanno risorse pro capite inferiori alla media, otterranno un incremento di risorse rispetto alla situazione preesistente, per cui l'equazione 3 diventa:

$$G_{j0} = \alpha B_{j0} + E_{p_{j0}} + F P_j / \text{Pop}_j = \text{TR}_{m0} > \text{TR}_{j0} \quad [3 \text{ ter}]$$

Per accompagnare gradualmente alla fase di regime le Regioni con scarti negativi tra spesa storica e risorse ottenute attraverso questo meccanismo, l'art. 10 del disegno di legge delega istituisce una fase transitoria per il superamento del criterio della spesa storica<sup>6</sup>. Non vengono, però, indicate nello stesso documento le modalità in cui il Governo interverrà in questo periodo a garanzia delle Regioni penalizzate per compensare nella fase di transizione lo scarto tra i trasferimenti soppressi in ciascuna Regione e quelli ottenuti in base alla formula nella regione "media" ( $\text{TR}_{j0} - \text{TR}_{m0}$ )<sup>7</sup>. Trascorsa la fase di transizione, nella quale vi dovrebbe essere un intervento che compensi in via decrescente quest'ultima differenza, a regime il ruolo dei trasferimenti soppressi in ciascuna regione viene annullato e con esso lo schema compensativo degli scarti.

*2.4. La scelta del livello di perequazione della capacità fiscale (il parametro  $\beta$ ).* L'analisi fin qui proposta, concernente l'aliquota di compartecipazione  $\alpha$ , ha condotto alla conclusione che il meccanismo di finanziamento delle funzioni della lettera c) consente alle Regioni con capacità fiscale minore rispetto a quella della Regione "media" di ottenere, attraverso le erogazioni del fondo perequativo, un

---

<sup>6</sup> L'art. 10, comma 2, del disegno di legge stabilisce, tuttavia, che "... Per le materie diverse di quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione il criterio di finanziamento basato sulla spesa storica cessa entro cinque anni."

<sup>7</sup> I meccanismi possono essere molteplici: si potrebbe, ad esempio, pensare ad un valore variabile dell'aliquota di equilibrio  $\alpha$  che tenti di annullare gli scarti; oppure tentare di compensare tali scarti in via decrescente nei cinque anni.

ammontare di risorse pari a quello della Regione “media” (anche se inferiore rispetto ai trasferimenti soppressi nelle stesse Regioni), *alla condizione* che il fondo perequativo colmi completamente i differenziali tra le capacità fiscali delle stesse Regioni ed il valore dei trasferimenti soppressi nella Regione “media”. La lettura del disegno di legge (esattamente corrispondente in questo punto con il documento delle Regioni) mostra invece che la perequazione delle capacità fiscali non è piena. L’art. 9, comma 2, della delega infatti stabilisce 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”. Si introduce in tal modo un coefficiente di perequazione (o di solidarietà)  $\beta$  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”.

Si è scelto di ridurre, ma non di annullare le differenze fra le capacità fiscali: il valore del coefficiente di perequazione che verrà prescelto indicherà il grado di disuguaglianza che è ritenuto accettabile<sup>8</sup>. 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  $\alpha$ , ma di trattenerne una parte che dipenderà dal valore del coefficiente di perequazione  $\beta$ .

Alla riduzione di risorse (rispetto ai trasferimenti soppressi) provocata dall’aliquota di compartecipazione  $\alpha$ , per le Regioni più deboli si aggiunge un ulteriore divario determinato dalla perequazione non piena (parametro  $\beta$ ). Per verificarne la misura è utile esaminare il funzionamento del meccanismo della perequazione delle capacità fiscali per le competenze della lettera c) .

Il trasferimento pro capite dal fondo perequativo si commisura alla differenza tra la capacità fiscale della Regione “media”  $(\alpha B_{m0} + E_{p_{j0}})$  e quella della Regione j-esima  $(\alpha B_{j0} + E_{p_{j0}})$ :

---

<sup>8</sup> Ciò dovrebbe avere lo scopo di spingere le Regioni ad incrementare il gettito dei tributi propri mediante un aumento delle aliquote. Si deve considerare che ciò equivale nella sostanza a sostenere che le Regioni con reddito inferiore alla media devono applicare aliquote più elevate della media, o altrimenti rinunciare ad erogare parte delle prestazioni “autonome”.

$$F P_j / \text{Pop}_j = \beta [(\alpha B_{m0} + E_{p_{j m0}}) - (\alpha B_{j0} + E_{p_{j0}})] \quad [4]$$

La differenza tra gettito pro capite standard della Regione  $j$ -esima e gettito standard medio pro capite viene ridotta solo di una quota pari a  $\beta$ . L'ammontare complessivo delle risorse per il finanziamento delle funzioni autonome, sostituendo la formula della funzione perequativa [4] nella [3], è il seguente:

$$G_{j0} = \alpha B_{j0} + E_{p_{j0}} + \beta [(\alpha B_{m0} + E_{p_{m0}}) - (\alpha B_{j0} + E_{p_{j0}})] \quad [5]$$

L'ulteriore decurtazione di risorse per le Regioni più povere, rispetto a quelle prima erogate dallo Stato (spesa storica), crescerà al diminuire del valore che verrà scelto per il parametro di perequazione delle capacità fiscali ( $\beta$ ). Al contrario, un valore di  $\beta$  più basso avvantaggia le Regioni con capacità fiscali superiori alla media, perché consente ad esse di trattenere una parte delle risorse della compartecipazione superiore alla media<sup>9</sup>. Perciò, quanto è mostrato nel Cap. III di questo Quaderno, vale in via generale.

Queste osservazioni indicano che il meccanismo del riparto nel suo complesso non riesce ad assicurare la sufficienza delle risorse per ciascuna Regione. Ciò significa che, anche se l'importo complessivo della compartecipazione è congruo per l'insieme delle Regioni, il suo riparto produce risorse superiori ai trasferimenti soppressi nelle Regioni a maggiore capacità fiscale e risorse insufficienti ad assicurare la copertura dei trasferimenti soppressi nelle Regioni a minore capacità fiscale (non solo in quelle del Sud), nonostante il meccanismo della perequazione.

*2.5. Gli effetti redistributivi del meccanismo di perequazione del disegno di legge: una verifica.* Possiamo proporre una verifica (solo indicativa) di quanto si è detto applicando – per tutte le Regioni a Statuto ordinario – il meccanismo ora descritto ai trasferimenti soppressi ex legge Bassanini e dell'ex fondo perequativo l. 549/95, che costituiscono la quasi totalità della funzioni autonome che saranno affidate alle Regioni.

---

<sup>9</sup> Nella disponibilità delle Regioni ricche, per le quali il termine della parentesi della [5] ha segno negativo [per le quali cioè:  $(\alpha B_{j0} + E_{p_{j0}}) > (\alpha B_{m0} + E_{p_{m0}})$ ], rimarrà una quota  $(1-\beta)$  del sovrappiù, che cresce al diminuire di  $\beta$ .

I dati della Tab. 1 qui riportata mostrano solo alcuni risultati che potranno essere prodotti dall'applicazione del meccanismo della perequazione che si vuole introdurre; si rinvia, pertanto, alla Tab. 2 proposta in Appendice, in cui sono espressi tutti i passaggi che appaiono a noi rilevanti<sup>10</sup>.

I valori dei trasferimenti da sopprimere nella situazione in atto mostrano una distribuzione a favore delle Regioni più piccole (Umbria, Molise e Basilicata) e di quelle più povere (ancora Molise e Basilicata e tutte le altre Regioni del Sud (col. 2). Ciò mostra che tra i determinanti della distribuzione territoriale di queste risorse sono state preferiti fino ad oggi quelli dei costi più elevati, quali sono prodotti nelle collettività con minor numero di abitanti (popolazione inferiore a 1 milione di abitanti) e soprattutto la scarsità di risorse che le Regioni più povere hanno a disposizione per finanziare i servizi<sup>11</sup>.

L'applicazione dell'addizionale IRPEF (col. 4) e della perequazione fiscale (col. 5) nelle forme previste dal decreto condurrebbe ad una nuova redistribuzione territoriale di questi trasferimenti che non tiene conto né della dimensione della popolazione, né soprattutto della scarsità delle risorse a disposizione delle Regioni più povere. Il disegno di legge delega mostra di tenere conto degli effetti dell'applicazione del meccanismo nei riguardi delle Regioni con minor numero di abitanti, prevedendo a tal fine che "Per il finanziamento delle spese di cui al comma 1, lettera c)...una quota del Fondo perequativo è ripartita tra le Regioni di minore dimensione demografica; tale quota è ripartita in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa" (art. 9, comma 6, lett. c). L'effetto

---

<sup>10</sup> L'aliquota di perequazione della capacità fiscale ( $\beta$ ) adottata in questa elaborazione è pari al 90%. La scelta di questo livello di perequazione forse è molto ottimistica, visto che vi sono proposte presentate in Parlamento (Proposta di legge al Parlamento della Regione Lombardia n. 0040, su "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in Allegato 3" che propongono: "la ripartizione delle quote del fondo riduce di non oltre il 50% le differenze di copertura fiscale per abitante"(art. 3, lett. f). E' evidente che una riduzione del parametro  $\beta$  peggiora le conclusioni della nostra verifica.

<sup>11</sup> Per il superamento di questo deficit di risorse era stato creato proprio l'ex fondo perequativo della l. 549/95, il cui importo è stato da noi considerato come risorsa da redistribuire sulla base del meccanismo della perequazione fiscale, visto che nel disegno di legge delega del 3 agosto è stabilito che "Gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi e finanziati nell'ambito del finanziamento ordinario" (art. 4, comma 3).

negativo dell'impatto sulla Regione Umbria e su altre Regioni anche del Sud sarà perciò in parte compensato da questo meccanismo. Rimarrà, invece, l'effetto derivante dall'eliminazione del criterio della scarsità delle risorse delle Regioni del Sud, poiché lo stesso art. 9 prevede "che le Regioni con minore capacità fiscale partecipano 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, lett. b)).

Da quanto fin qui abbiamo esposto risulta che i differenziali tra le risorse assegnate con il nuovo meccanismo e quelle oggi attribuite agli Enti (col. 7) saranno positivi per le Regioni del Centro-Nord (tranne la Liguria e, come si è detto, l'Umbria) e negativi in tutte le Regioni del Sud: sul valore assoluto dei trasferimenti da sopprimere, pari a 5.866 milioni di euro, circa 1.097 milioni cambierebbero la loro destinazione territoriale, favorendo le Regioni più ricche. L'effetto redistributivo ottenuto provocherà in termini percentuali una nuova composizione dell'ammontare dei trasferimenti da sopprimere a livello di macroaree: nella situazione vigente la composizione delle risorse esaminate è del 53,8% per il Centro-Nord e del 46,2% per il Sud (col. 8); nella nuova distribuzione determinata dall'applicazione del meccanismo sarà del 72,5% per le Regioni centro-settentrionali e del 27,5% per quelle meridionali (col. 9).

Questi effetti redistributivi sarebbero ottenuti senza alcuna valutazione delle motivazioni (economiche, storiche) che hanno determinato negli anni precedenti i livelli di spesa di cui si tratta. Riduzioni della spesa pro capite possono essere sicuramente giustificate e opportune per evitare gli sprechi e le inefficienze delle Regioni del Sud (che ci sono), ma quello che preoccupa è che con l'applicazione del meccanismo di finanziamento e di perequazione di queste funzioni vengano ridotti o eliminati anche i criteri che sono alla base di politiche di sviluppo e di redistribuzione poste in atto negli anni precedenti e che sono presenti in ogni Paese ove sussistono divari economici, come in Italia.

2.6. *La dinamica dei divari interregionali nel tempo.* Lo scarto tra le risorse attribuite alle Regioni povere e a quelle ricche che è prodotto dal disegno di legge può divenire crescente nel tempo. Se si considera la formula del finanziamento complessivo espressa dalla [5], è agevole verificare che la differenza tra trasferimenti soppressi

( $TR_j$ ) e spesa finanziata ( $G_j$ ) rimane costante nel tempo solo nel caso in cui le variabili della funzione mostrino tassi di crescita costanti negli anni. Questa ipotesi è, tuttavia, poco verosimile nelle Regioni italiane.

Si possono immaginare scenari “normali” nei quali i parametri  $\alpha$  e  $\beta$ , che non sono variabili automatiche ma discrezionali, rimangono costanti per scelte di politiche macroeconomiche per un certo numero di anni. Ma anche in tale situazione si possono verificare incrementi nelle disuguaglianze interregionali delle “spese autonome”, poiché il meccanismo del finanziamento per questo tipo di spese, non è legato al fabbisogno ma all’evoluzione della capacità fiscale di ciascuna Regione, la quale varia in modo automatico al variare del PIL regionale. Per cui accade che le Regioni con tassi di crescita del PIL superiori a quello medio accresceranno la base imponibile dell’addizionale IRPEF ( $B_j$ ) e le entrate proprie ( $Ep_j$ ) anche a parità di aliquote. Crescerà, inoltre, per le stesse Regioni il surplus derivante dal termine in parentesi dell’equazione [5], visto che la formula implica il ristorno allo Stato solo di una quota pari a  $\beta$  del maggiore gettito.

Ove si veda oltre questo scenario “normale”, si possono ipotizzare altri scenari, in cui cresce la difficoltà di adeguare nel tempo le risorse destinate al finanziamento delle “funzioni autonome”. Ciò, ad esempio, potrebbe derivare da fenomeni contingenti dovuti a crisi congiunturali (recessione) che riducano la capacità fiscale in presenza di una necessità di incrementare i servizi. Questa necessità può verificarsi in una qualsiasi Regione che, in assenza di un adeguamento automatico dell’aliquota di compartecipazione  $\alpha$ , sia costretta a fare affidamento sulla propria autonomia tributaria. Il punto da osservare è che in un contesto fortemente differenziato come quello italiano – dove ad esempio, il gettito pro capite dei tributi locali della Calabria è meno di un quarto di quello della Lombardia- lo sforzo fiscale necessario a reperire le risorse è molto diverso da Regione a Regione: le Regioni più ricche potranno reperire le risorse necessarie con uno sforzo fiscale relativamente minore, mentre tale possibilità presenta costi molto elevati per le Regioni povere.

Infine, in presenza di divari strutturali molto forti, come sono quelli in atto in Italia, le Regioni più povere hanno necessità di crescere a tassi di sviluppo più accelerati e sono altresì quelle nel cui territorio si verifica un andamento divergente, sul piano strutturale, tra

l'andamento delle entrate (collegato allo sviluppo economico) e quello delle spese (che dipende da fattori strutturali quali l'innovazione tecnologica, la carenza di infrastrutture...).

### *3. Le motivazioni contrarie al disegno di legge delega*

3.1. *La questione delle Regioni del Mezzogiorno.* Le considerazioni proposte nei paragrafi 2.5. e 2.6. ci consentono di chiarire le ragioni che ci vedono in contrasto con le proposte di finanziamento delle “funzioni autonome” indicate nel disegno di legge. L'analisi fino ad ora condotta non si è posta nell'ottica di una sterile rivendicazione di più risorse in base ad un astratto principio di equità o di solidarietà (rivendicazionismo più volte presente nel Mezzogiorno). Riteniamo invece che anche con l'applicazione dell'art. 119 debba essere tenuta presente la necessità di costruire in Italia un sistema capace di bilanciare l'esigenza di maggiore autonomia politica delle istituzioni con l'impegno volto ad assicurare la continuazione di politiche ed interventi nelle aree depresse o in ritardo di sviluppo presenti nel territorio nazionale. Ad eccezione di pochi punti (l'art. 4, dove si richiama il comma 5 dell'art. 119), nel disegno di legge delega il tema del legame necessario tra riforme istituzionali e riduzione del divario economico è assente. La motivazione del contrasto con l'approccio del disegno di legge, pertanto, è quella che le modalità in cui vengono stabiliti il meccanismo di finanziamento e quello di perequazione per le funzioni di cui alla lettera c) appaiono in chiaro contrasto con gli obiettivi della riduzione dei divari economici in un Paese dualistico.

Da questo punto di vista non rileva l'affermazione, più volte riportata nel dibattito, che, in fondo, l'ammontare della spesa per le funzioni di cui alla lettera c) rappresenta solo il 25-30% della spesa complessiva regionale. Pur essendo evidente che il tema dello sviluppo va affrontato con politiche ed interventi ben più ampi e complessivi, a nostro parere non va sottovalutato il legame che esiste tra i fini della politica di sviluppo regionale e quelli connessi alla perequazione. Le concrete modalità della perequazione, oltre a garantire che ciascuna amministrazione sia in grado di assicurare uno standard adeguato di servizi, devono essere coerenti con gli obiettivi di uno sviluppo equilibrato tra le diverse aree del Paese.

Vi è, infatti, un profondo legame tra la perequazione finanziaria e la politica di sviluppo regionale. In primo luogo, se nel breve periodo la perequazione finanziaria può ottenere come risultato una più equa distribuzione di servizi tra Enti, è indubbio che nel lungo periodo lo standard dei servizi pubblici e delle infrastrutture in una data area costituisca un fattore che influenza in modo rilevante lo sviluppo economico regionale. Ciò comporta che va privilegiata l'interpretazione secondo la quale il terzo comma dell'art.119 individua un meccanismo di perequazione che consenta non solo di compensare le differenze tra gli Enti prodotte da una diversa capacità fiscale per abitante, ma anche quelle che risultino (con riferimento al costo standard) oggettivamente necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite (quarto comma).

In secondo luogo, l'attività pubblica concernente le diseconomie esterne "tradizionali" (quali la congestione del traffico, l'inquinamento ambientale, ecc.) e quella diretta alla formazione e alla crescita delle economie esterne (come formazione, innovazione, capitale sociale, ricerca), che in base alla nuova ripartizione delle funzioni (art. 117) è stata affidata alle Regioni, implica sforzi e costi diversi tra le varie aree del Paese, maggiori per le Regioni arretrate del Mezzogiorno dove è minore il capitale sociale esistente. Pertanto, i sistemi di perequazione da adottare devono tenere conto dei maggiori oneri e costi necessari per costruire un ambiente regionale continuamente innovativo anche nelle Regioni del Mezzogiorno.

3.2. *La questione della sufficienza delle risorse.* I divari nell'offerta pro capite che si otterranno per effetto del disegno di legge, ove fosse approvato, non sono una conseguenza non preventivata dell'attuazione del meccanismo della ripartizione delle risorse e del fondo perequativo distribuito secondo le capacità fiscali, anzi essi rappresentano i risultati coerenti con gli obiettivi prefissati. Occorrerebbe stabilire, a questo punto, se tutto ciò conduca ad una situazione compatibile con le esigenze di equilibrato governo del sistema. A questo proposito, è forse opportuno richiamare i commi 2, 3, e 4 dell'art. 119:

➤ secondo comma: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri.... Dispongono di

compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”;

➤ terzo comma: “La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza un vincolo di destinazione, per i territori con minori capacità fiscale per abitante”;

➤ quarto comma: “Le risorse derivanti ... consentono ai...”; di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Quest’ultimo comma, a nostro parere, stabilisce l’obiettivo dell’attuazione dell’articolo in questione, mentre possiamo trovare nei commi 2 e 3 l’individuazione degli strumenti per attuare l’obiettivo di cui al comma 4.

La nostra tesi è quella che il legislatore costituzionale non garantisce di certo che i diversi Enti siano messi in grado - attraverso tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi - di coprire tutti i costi relativi alle competenze assegnate e trasferite, quali essi stessi li determinino. Questa garanzia non sarebbe in linea, infatti, con una qualche forma di controllo della spesa pubblica. Tuttavia è, a nostro avviso, sicuro che il comma 4 indichi la necessità che, nell’attribuzione delle risorse alle Regioni e agli altri Enti locali, si faccia attenzione a “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”: altrimenti non ci sarebbe la garanzia di godere in modo sostanziale di un diritto.

Il sistema di finanziamento per le funzioni di cui alla lettera *c*) individuato nel disegno di legge delega, fondandosi sul modello della “capacità fiscale”, pertanto, non sembra idoneo ad essere impiegato nell’ordinamento italiano, in quanto è, a nostro parere, in contraddizione con il disposto del comma 4 dell’art. 119, dalla lettura del quale emerge il riferimento al finanziamento di un fabbisogno standard (non legato alla spesa storica) anche per queste funzioni.

L’interpretazione del terzo e del quarto comma dell’art. 119 che alcune Regioni del Mezzogiorno (in particolare Calabria e Campania) hanno cercato di sostenere prima nella Conferenza delle Regioni e, successivamente, nel documento del Governo è quella che da tempo la SVIMEZ e la Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sui temi “Federalismo fiscale e Mezzogiorno” hanno affermato e che è stata proposta anche dall’Alta Commissione per il Federalismo Fiscale: il fondo perequativo deve compensare la “minore capacità fiscale per abitante” degli Enti (terzo

comma), in modo che questi trasferimenti, uniti alle altre fonti di entrate indicate nel comma 2 (tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio), consentano agli stessi Enti “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma).

#### 4. Alcune proposte di modifica del disegno di legge delega

4.1. Per le competenze di cui alla lettera *c*), nel disegno di legge delega si propone che:

a) la perequazione debba essere esclusivamente riferita alla capacità fiscale;

b) le funzioni debbano essere finanziate con le entrate proprie, con un'aliquota di compartecipazione commisurata alla media nazionale dei trasferimenti soppressi e con un fondo perequativo per le Regioni che abbiano capacità inferiore a quella media nazionale; tale fondo perequativo sarebbe “virtualmente” orizzontale, ma di fatto finanziato con quote di un'imposta che è erariale;

c) il sistema di finanziamento andrà disegnato secondo un percorso di divergenza dalla spesa storica che dovrà essere compiutamente realizzato in un periodo temporale di 5 anni.

Per le considerazioni svolte riteniamo che:

- il meccanismo individuato per il finanziamento delle funzioni della lettera *c*) provocherà per alcune Regioni (non solo quelle del Sud) una riduzione delle risorse disponibili, rispetto ai trasferimenti soppressi, ed un effetto opposto per altre Regioni;

- il meccanismo di finanziamento e quello di perequazione ledono il principio della sufficienza delle risorse previsto nel 4 comma dell'art. 119 della Costituzione;

- la riduzione delle risorse a disposizione delle Regioni del Sud può provocare effetti negativi sullo sviluppo del Mezzogiorno.

Una proposta alternativa, riferita alle questioni del finanziamento delle funzioni della lettera *c*), deve legarsi al principio della sufficienza delle risorse in modo tale che si abbandoni il criterio della spesa storica. Deve tuttavia tenersi conto del fatto che, anche con riferimento a queste funzioni, occorre un ammontare di risorse tale da “finanziarle integralmente”.

La proposta afferma:

1) definite le entrate proprie regionali, alla Regione con maggiore capacità fiscale è attribuita quella quota della compartecipazione che permette ad essa di garantire 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 delle entrate proprie e della compartecipazione è inferiore ai costi standard dei servizi) opererà il fondo perequativo fino alla copertura completa dell'ammontare di spesa ritenuto necessario per finanziare le funzioni attribuite;

4) l'ammontare delle prestazioni ritenute adeguate va valutato a costi standard.

Le motivazioni della nostra proposta sono le seguenti:

1) si afferma che è l'operare del fondo perequativo (comma 3, art. 119) a garantire a tutte le Regioni con minore capacità fiscale per abitante la sufficienza delle risorse (comma 4);

2) si conferma la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di perequazione delle risorse (art. 117, comma 2, lett. e);

3) si dà coerenza rispetto a quanto è stabilito all'art. 3 della Costituzione (equità orizzontale); si propone la costruzione di un modello di finanziamento delle Regioni di tipo verticale, che è l'unico praticabile in un contesto economico dualistico.





## V. Risorse ed interventi per la coesione economica e sociale

### 1. *Il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione*

Lo Stato ha l'impegno di assicurare la coesione del Paese e di rimuovere gli squilibri economici e sociali. A questo riguardo il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione stabilisce: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Prima della riforma costituzionale del 2001 nell'art. 119 si stabiliva: "Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali." Come si è visto, nel nuovo testo manca il riferimento al Mezzogiorno, ma tale mancanza non fa venir meno nella sostanza l'impegno all'unificazione economica e sociale del Paese. Questo obiettivo risulta anzi rafforzato dalla previsione di tipologie di intervento dello Stato molto più ampie rispetto alla semplice "valorizzazione" indicata dalla Costituzione previgente, fra le quali ha rilievo in particolare l'azione volta a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. In tale contesto il perseguimento di una politica per la rimozione degli squilibri economici e sociali assume il valore di specificazione dei principi fondamentali indicati negli articoli 3 e 4 della Costituzione.

La disposizione nel suo insieme assume, poi, un significato diverso rispetto al passato. Con essa lo Stato centrale è chiamato a svolgere una funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema, funzione essenziale per dare attuazione ai valori di solidarietà e unità nazionale, in una Repubblica che viene ad organizzarsi su basi multilivello.

## *2. I contenuti della proposta*

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale (Atto Camera n. 3100) si occupa dell'attuazione del comma 5 dell'art. 119 nell'art. 4, interamente dedicato ad esso, e nei riferimenti contenuti negli articoli 1 e 6.

Nell'art. 1, tra le finalità e i contenuti della legge delega, è indicata al comma 1, lettera *d*), l'individuazione dei "criteri direttivi per l'attribuzione di risorse aggiuntive e l'esecuzione di interventi speciali da parte dello Stato in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per le finalità enunciate dal quinto comma dell'art. 119 della Costituzione". Successivamente, al comma 2, lettera *g*), si indica come oggetto del/dei decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla entrata in vigore della legge delega "i presupposti e le condizioni in presenza delle quali lo Stato può promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione a favore delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni".

Nell'art. 6, comma 1, nel classificare le attività che le Regioni a statuto ordinario attualmente svolgono e le spese ad esse connesse, sono indicate alla lettera *d*), distinguendole dalle altre, "le spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 4", che è l'articolo del disegno di legge che, come detto, si occupa specificatamente degli interventi aggiuntivi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. Ha interesse richiamare, per il rilievo che ha indirettamente sugli interventi anzidetti, il contenuto dell'ultimo comma dello stesso art. 6 e del comma 3 dell'art. 8 che, nello stabilire le fonti di finanziamento delle spese degli Enti territoriali, non fanno riferimento ai contributi speciali: sembra quindi escluso il rischio che i contributi speciali possano essere utilizzati, come proposto da alcuni, per il finanziamento sistematico delle funzioni normali degli Enti, perdendo la caratteristica di aggiuntività che la Costituzione in modo chiaro e univoco ha previsto.

Indicazioni più specifiche sono contenute nell'art. 4 del disegno di legge, del quale si riporta il testo.

Art. 4 – Interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione

1) Gli interventi finalizzati al conseguimento degli obiettivi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. I contributi speciali a carico del bilancio dello Stato sono iscritti, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni.

2) Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono definiti sentita la Conferenza Unificata.

3) I contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi e l'attuazione degli interventi cui essi sono destinati è finanziata nell'ambito del finanziamento ordinario.

### *3. I criteri*

Come si è detto, il disegno di legge del Governo pone tra i contenuti della legge delega l'indicazione dei criteri per l'individuazione delle tipologie di interventi ricadenti nel regime del comma 5 dell'art. 119. In realtà un criterio si trova espresso solo in modo indiretto e approssimativo nell'art. 4, laddove è stabilito che siano soppressi i contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità, che come tali non rientrerebbero tra gli interventi ammessi ai contributi speciali del comma 5.

Prima di entrare nel merito della questione è necessaria una precisazione: gli interventi finanziari previsti dal comma 5 riguardano materie nelle quali lo Stato non ha competenza esclusiva, cioè le materie in regime di competenza concorrente e quelle di competenza residuale (esclusiva) delle Regioni. La norma in questione non avrebbe infatti ragion d'essere ove fosse riferita alle materie in cui lo Stato ha piena potestà ad intervenire. Su questo punto, al di là del fatto che spesso le Regioni nell'impugnare disposizioni legislative rientranti nell'applicazione del comma 5 abbiano sostenuto l'illegittimità di tali norme in forza delle competenze attribuite dall'art. 117, non si può non convenire con gli argomenti dell'Avvocatura dello Stato riportati nelle sentenze 222/2005 e 451/2006 della Corte Costituzionale. "Il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione evidenzerebbe il riconoscimento del primato del

Parlamento e della legge dello Stato anche in materie devolute ai legislatori regionali; primato che troverebbe limite unicamente nel requisito del perseguimento di una delle finalità di interesse generale menzionate – in termini molto ampi ed essenzialmente politici – nella stessa disposizione.” (sentenza 222/2005) “Proprio l’art. 119, quinto comma, della Costituzione consentirebbe *interventi speciali* dello Stato e stanziamenti di *risorse aggiuntive* nel bilancio statale per sostenere finalità ed ambiti di legislazione che non sono attribuiti alla competenza legislativa *naturale* dello Stato. Se, al contrario, si ritenesse che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell’ambito di applicazione dell’art. 119 della Costituzione, allora la disposizione risulterebbe *inutile e priva di effettivo contenuto precettivo*.” (sentenza 451/2006).

Non vi è quindi, per l’applicazione del comma 5 dell’art. 119, il problema di stabilire di chi sia la competenza nella materia specifica nella quale lo Stato intenda intervenire. Si tratta piuttosto di verificare se gli interventi disposti a norma del comma 5 rispondono ai requisiti indicati nella norma della Costituzione che la legge delega dovrebbe contribuire a meglio definire. Essa fa riferimento, come si è detto, al carattere di generalità come elemento che dovrebbe portare all’esclusione di trasferimenti vincolati dagli interventi del comma 5. In sostanza le condizioni, nell’ambito delle finalità indicate nella norma costituzionale, sembrano essere due: da una parte la destinazione specifica, dall’altra la mancanza del carattere di generalità.

#### *4. Le sentenze della Corte costituzionale*

Un chiarimento su cosa possa intendersi con il termine “generalità” può venire dalle argomentazioni esposte dalla Corte Costituzionale nelle sentenze che hanno avuto come oggetto il comma 5 dell’art. 119.

Particolarmente importante al riguardo è la sentenza n. 16/2004 con la quale è stato accolto il ricorso della Regione Umbria contro alcune disposizioni della Finanziaria 2002. Dopo aver precisato che “non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali

attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo art. 119, quinto comma.", la Corte afferma che questi interventi "non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)."

Secondo la Corte la norma impugnata (istituzione di un Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni) non rispettava i criteri indicati in quanto si trattava di interventi senza una specifica finalità tale da qualificarli come diversi dal *normale esercizio* delle funzioni dei Comuni e, inoltre, il finanziamento era disposto in favore non già di *determinati* Comuni ma della generalità degli Enti, sia pure con un criterio di preferenza a favore di Comuni di dimensioni date, situati in alcune aree del Paese, individuate a loro volta con un criterio assai generico."<sup>1</sup>

Diversa è la conclusione cui giunge la Corte con la decisione contenuta nella sentenza 451/2006, con la quale viene rigettato il ricorso della Regione Emilia Romagna contro la disposizione della Finanziaria 2004 che prevedeva l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Fondo per l'edilizia a canone speciale da ripartire tra le Regioni nei cui territori si trovano i Comuni ad alta tensione abitativa. La Corte ha ritenuto che le norme denunciate si configurano come uno degli *interventi speciali* previsti dal comma 5 dell'art. 119, interventi che si riferiscono a finalità di perequazione e di garanzia, nel caso specifico finalità di solidarietà sociale e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. "Nella fattispecie, lo strumento di finanziamento configurato dalle disposizioni oggetto di scrutinio risulta qualificato sia da una specifica finalità, che è diversa dal *normale esercizio* delle funzioni dei Comuni, giacché consiste nel peculiare ampliamento della platea dei beneficiari di quella normativa in tema di abitazione che la vigente

---

<sup>1</sup> Analoga decisione, supportata dalle stesse argomentazioni, si ritrova nella sentenza n. 49/2004.

disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare....., sia perché esso è disposto in favore di *determinati* Comuni, ...quelli inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE ....”.

Da taluni<sup>2</sup> questa sentenza è stata ritenuta in contraddizione con la precedente; essa in realtà ne è al contrario un’applicazione mostrando, da una parte, come ciò che ha rilievo è l’oggetto concreto della norma impugnata; dall’altra, la complessità di pervenire per tale via ad una precisa individuazione degli interventi ricadenti nel comma 5, stante la mutevolezza e la varietà delle situazioni.

Dalla lettura di queste sentenze sembra che l’assenza del carattere di generalità, indicato nella legge delega, sia da intendere nel senso che l’intervento non deve essere esteso a tutti gli Enti appartenenti ad un determinato livello di governo, ma solo ad alcuni di essi. Questa interpretazione, in linea con i termini letterali della norma costituzionale, desta tuttavia qualche perplessità. Tra le finalità che lo Stato può perseguire attivando gli interventi e le risorse previste dal comma 5 vi è anche quella di favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, che può esprimersi in azioni (ad esempio nel campo dell’istruzione o della sanità) destinate a soggetti deboli presenti, sia pure in misura diversa, su tutto il territorio nazionale. Altri interventi che possono, per loro natura, richiedere l’estensione a tutto il Paese, ad un intero comparto di Enti, sono quelli necessari per affrontare, in condizioni di omogeneità, situazioni di emergenza, ad esempio in campo sanitario, o per affrontare i problemi specifici ma comuni, ad esempio, a tutte le aree metropolitane. Adottare in modo rigido la discriminante degli Enti “determinati” significherebbe limitare l’intervento dello Stato in casi in cui importante potrebbe essere la sua azione per il perseguimento degli obiettivi indicati dal comma 5 e la funzione di garanzia ad esso affidata.

Naturalmente dovrebbe trattarsi di situazioni eccezionali, diverse dal normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali; altrimenti, e questa è la preoccupazione delle Regioni, con un’applicazione estesa del comma 5 si tornerebbe al sistema di finanziamento attraverso trasferimenti vincolati precedente la riforma del Titolo V, trasferimenti vincolati dello Stato ora consentiti solo

---

<sup>2</sup> C. Salazar, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, della Costituzione secondo la sentenza n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del “federalismo fiscale a Costituzione inattuata”*, in “le Regioni”, n. 3/2007.

nelle materie di competenza statale e per gli interventi previsti, appunto, in attuazione del comma 5 dell'art. 119.<sup>3</sup>

##### 5. Risorse aggiuntive e interventi speciali

Nel comma 5 dell'art. 119 è previsto che l'azione dello Stato si svolga secondo due modalità: la destinazione di risorse aggiuntive e gli interventi speciali. Nella legge delega, nell'art. 1, i due tipi di interventi sono definiti come "attribuzione di risorse aggiuntive" e come "esecuzione di interventi speciali". La questione della individuazione del diverso contenuto dei due strumenti è invece rimandata ai decreti delegati che dovranno essere predisposti dal Governo che, come è scritto nel comma 2 dell'art. 1, devono indicare "i presupposti e le condizioni in presenza delle quali lo Stato può promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione a favore dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni". Il riferimento di questa norma è soltanto agli interventi speciali e ciò è indicativo del fatto che questi interventi dovrebbero rappresentare una modalità di azione dello Stato molto più "invadente" delle competenze regionali rispetto alla destinazione di risorse aggiuntive, in pratica un puro e semplice trasferimento vincolato di risorse finanziarie. Diversa è l'interpretazione dell'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale<sup>4</sup> che riconduce "tale bipartizione alla differente natura delle spese che ciascuna tipologia di strumento concorre a finanziare"; così l'attribuzione di risorse aggiuntive servirebbe a garantire la copertura di spese di natura corrente relative a funzioni straordinarie, mentre gli interventi speciali servirebbero a sostenere la politica di investimenti degli Enti sottodotati.

Più che dalla diversa natura delle spese, la possibilità di far ricorso all'una o all'altra modalità di intervento potrebbe dipendere

---

<sup>3</sup> Un aspetto da chiarire, inoltre, è quello relativo all'applicazione dei criteri di individuazione degli interventi del comma 5 anche agli interventi finanziati dalle risorse dell'Unione europea e dal connesso cofinanziamento nazionale che il comma 1 dell'art. 4 del disegno di legge indica tra le modalità di finanziamento degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

<sup>4</sup> Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale – ACoFF, *Relazione sull'attività*, 2005 pag. 101.

dalla natura e dimensione del problema da affrontare: in riferimento all'obiettivo di rimozione degli squilibri economici e sociali, ad esempio, sarebbe sufficiente il ricorso a trasferimenti di risorse alle Regioni, nel caso di squilibri modesti interni al territorio regionale (come nella maggior parte delle aree sottoutilizzate del Centro-Nord), mentre agli interventi speciali, come è avvenuto sinora, dovrebbe essere affidato il compito di riduzione del divario economico e sociale del Mezzogiorno con il resto del Paese, con la previsione di speciali procedure di programmazione delle risorse e di scelta degli interventi.

L'elemento che giustifica gli interventi previsti nel comma 5 è la loro finalità; sorprende quindi l'attribuzione dei contributi speciali attualmente esistenti nel bilancio dello Stato a Fondi distinti per Enti, come indica il testo del comma 1 dell'art. 4 della legge delega. Anche se ciascun contributo manterrebbe la sua finalizzazione, l'inserimento in un Fondo aprirebbe la strada a spostamenti di risorse da una finalità all'altra. Inoltre, l'istituzione di fondi distinti per Enti assume il significato di mettere risorse a disposizione degli Enti, quasi ne fossero i titolari, per sopperire a particolari esigenze degli Enti stessi e non piuttosto per soddisfare bisogni dei cittadini che non sono coperti dall'esercizio delle funzioni normali di tali Enti<sup>5</sup>.

Nell'ambito dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale è emersa l'ipotesi, in linea con l'interpretazione da essa data della differenza tra risorse aggiuntive e interventi speciali, di far confluire gli stanziamenti destinati agli interventi previsti dal comma 5 dell'art. 119 in due distinti fondi, un fondo speciale di solidarietà destinato a coprire le spese correnti ed un fondo speciale per gli investimenti; a noi sembra invece che sarebbe più rispettosa della funzione e del contenuto del comma 5 l'istituzione di fondi distinti per finalità, in modo che la flessibilità insita nella gestione affidata ad un Fondo non porti a spostamenti di risorse da una finalità all'altra. Si potrebbe, ad esempio, creare due Fondi, l'uno riferito al riequilibrio territoriale e l'altro genericamente denominato Fondo per la coesione nel quale far confluire le risorse destinate alle altre finalità indicate nel comma 5:

---

<sup>5</sup> Nella Relazione dell'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale si legge: "L'obiettivo perseguito dal legislatore costituzionale è quello di affiancare alla perequazione in ragione della minore capacità fiscale di alcuni territori (prevista dal precedente comma 3), una forma di perequazione basata su indicatori di bisogno, che tengano conto, allo stesso tempo, delle differenti dotazioni infrastrutturali possedute e della diversa onerosità dei servizi erogati da ciascun Ente territoriale, oltre che di esigenze di spesa di carattere eccezionale."

tale ripartizione sarebbe giustificata dalla rilevanza economica e sociale nonché finanziaria che il problema dei divari ha nel nostro Paese.

#### *6. Gli attuali contributi con specifica destinazione*

Il comma 3 dell'art. 4 del disegno di legge prevede che i contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità siano soppressi e gli interventi cui essi erano destinati siano finanziati nell'ambito del finanziamento ordinario. Questo significa che tali trasferimenti non saranno più considerati aggiuntivi e l'importo ad essi corrispondente sarà ripartito secondo i meccanismi previsti nel disegno di legge per il finanziamento delle funzioni normali degli Enti.

L'individuazione in concreto dei contributi destinati al riequilibrio territoriale si presenta relativamente semplice in quanto le poste finanziarie più importanti fanno capo al Fondo per le aree sottoutilizzate e al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Vi sono tuttavia alcuni problemi che, a parte le questioni precedentemente esposte riguardo al carattere di generalità, possono rendere complessa la individuazione dei trasferimenti da sopprimere e tradursi in una perdita secca di risorse per il Mezzogiorno. Il riferimento è al fatto che frequenti sono i casi in cui lo stanziamento iscritto in uno specifico capitolo di spesa del bilancio dello Stato si riferisce sia ad interventi generali, riguardanti tutti gli Enti/tutto il territorio nazionale, che ad interventi destinati invece a particolari aree/enti per sopperire a specifiche esigenze oppure che le norme di utilizzo dello stanziamento prevedano riserve e condizioni di maggior favore a vantaggio di determinate aree/enti. Quest'ultima circostanza è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale non sufficiente a far perdere il carattere di generalità agli interventi previsti con l'istituzione di un Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni (sentenza n. 16/2004). L'interpretazione della Corte non esclude tuttavia che nei casi indicati sia prevista la valutazione separata della quota di risorse finalizzata al riequilibrio territoriale, in modo che essa sia convogliata nell'apposito Fondo conservando il suo carattere aggiuntivo rispetto al finanziamento delle funzioni normali.

Nel procedimento di individuazione dei trasferimenti da sopprimere si pone poi il problema sollevato da Giarda<sup>6</sup> in riferimento al Fondo perequativo ex legge 549/1995<sup>7</sup>. Egli ha osservato che, ove si decidesse di sopprimere tale Fondo e di finanziare i relativi interventi con il meccanismo del decreto legislativo 56/2000, le Regioni del Mezzogiorno sarebbero fortemente penalizzate. Questa circostanza dipende dal fatto che nel sistema di finanza regionale italiana sono presenti trasferimenti con forti contenuti di redistribuzione territoriale, quale il fondo perequativo suddetto, legati all'esistenza di forti differenziali di reddito per abitante nelle diverse Regioni. Giarda propone di tener conto della "storia" di ciascun trasferimento da sopprimere: "L'eventuale soppressione di una parte dei finanziamenti statali che oggi prendono la forma di trasferimenti a destinazione vincolata e il loro inserimento nel fondo perequativo del d.lgs. 56/2000, non può avvenire senza essere preceduto da una valutazione esplicita del merito dei contenuti redistributivi dei programmi di trasferimento che sono candidati per essere soppressi. Senza questa valutazione, le quote regionali dei programmi di trasferimento soppressi perderebbero i loro caratteri ...Il merito si identifica con la attribuzione di un "peso" al modello storico delle quote regionali dei trasferimenti soppressi".

#### *7. Alcune considerazioni*

Si osserva innanzitutto che la legge delega è povera di indicazioni precise, lasciando ampio spazio al Governo di dare, senza passare per l'approvazione parlamentare, la propria interpretazione delle norme costituzionali, nel momento in cui provvederà ad emettere i decreti di attuazione. E' una procedura che lascia perplessi per la rilevanza della questione. Si tratta infatti, da una parte, di stabilire i limiti entro cui è consentito allo Stato intervenire in materie non di sua

---

<sup>6</sup> P. Giarda, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale – Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, il Mulino 2005.

<sup>7</sup> Istituito dall'art. 3 della legge 549 del 1995 per la corresponsione, a partire dal 1997, a favore delle Regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nel 1996 a titolo di compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine e di imposta regionale sulla benzina per autotrazione e l'ammontare dei trasferimenti indicati in allegato alla legge, tra i quali il Fondo comune e il Fondo di sviluppo ex legge 281/1970.

competenza, senza che ciò determini una sottrazione di funzioni alle Regioni; dall'altra, di porre lo Stato in condizione di svolgere pienamente la funzione di garante ultimo dei valori dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, assegnatagli dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, attraverso un insieme di interventi che possiamo definire politica di coesione.

E' quanto si rileva in primo luogo per quanto riguarda la definizione dei criteri direttivi per l'individuazione degli interventi che rientrano nella sfera di applicazione del comma 5: il richiamo alla generalità degli Enti non soddisfa infatti le esigenze di chiarezza in ordine a materie che non sono di competenza dello Stato ma nelle quali esso è chiamato ad intervenire proprio in forza di tale comma.

E' rinviata ai decreti delegati, inoltre, la definizione degli interventi speciali, anche in questo caso questione delicata che tocca il confine tra ciò che è allo Stato consentito fare e ciò che invece non gli è consentito.

L'indeterminatezza della legge delega fa intravedere la possibilità che, in sede di attuazione, sia data una interpretazione restrittiva del comma 5; il Mezzogiorno in quanto area debole del Paese è massimamente interessato a una interpretazione e attuazione del comma 5 che ne rispetti la funzione. Parimenti negativa sarebbe una definizione degli interventi e delle modalità della loro realizzazione che aumenti i conflitti tra Stato e Regioni o che preveda complesse procedure concertative: l'effetto, in entrambi i casi, sarebbe una situazione di stallo e la mancata attuazione della norma costituzionale.

Preoccupa in particolare l'istituzione di Fondi distinti per Enti nei quali confluirebbero i trasferimenti vincolati attualmente esistenti: sarebbe estremamente grave se le risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno fossero attribuite ad un generico Fondo delle Regioni insieme a risorse destinate ad altre finalità, con il rischio di essere ad esse trasferite. Fra l'altro tale collocazione sarebbe in contrasto con la riforma del bilancio dello Stato che, nell'introdurre una nuova classificazione per missioni, ha portato in evidenza, autonoma, le politiche per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale.



## VI. Le Regioni a statuto speciale

1. La riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale 3/2001, conferendo un nuovo assetto alla distribuzione di funzioni tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali ed intervenendo, altresì, radicalmente sui criteri di determinazione delle risorse finanziarie disponibili, aveva lasciato trasparire un affievolimento della “specialità” delle Regioni a statuto speciale. Ciò vale anche se era confermata all’art. 116 del testo costituzionale la persistenza delle condizioni che determinarono i costituenti a concedere a queste Regioni forme rafforzate di autonomia.

Va rilevato in secondo luogo che la legge costituzionale anzidetta, nel registrare una crescente consapevolezza delle specifiche peculiarità di talune tra le Regioni a statuto ordinario, ha previsto, per queste ultime, all’art. 116, comma 3, “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. All’art. 10 di detta legge si afferma che, sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge medesima si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, per le parti in cui si prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Oggi, il disegno di legge di cui qui si discute introduce, sin dai primi articoli, disposizioni indicate rispettivamente come norme di “coordinamento finanziario” nonché di “riordino della finanza degli Enti territoriali”, non escludendo espressamente dalla relativa applicazione le Regioni a statuto speciale. In tal modo esso assorbe nelle nuove e complesse logiche della riforma del Titolo V l’attuale condizione di queste Regioni. Questo risultato è raggiunto sia intervenendo sull’autonomia con principi di forte limitazione (art. 2), sia per quanto concerne i contenuti specificamente finanziari, come si tenterà di mostrare qui di seguito.

Quale possa essere la sorte della “specialità” delle Regioni a statuto speciale, nonostante quanto è affermato nell’art. 10, comma 3, della legge costituzionale citata, si comprende compiutamente dal testo dell’art. 19 del disegno di legge oggi proposto dal Governo.

Questo nuovo testo, intende porsi, per espressa affermazione della sua rubrica, quale norma di “coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome”. E siffatto coordinamento intende realizzare chiamando indistintamente tutte le Regioni a statuto speciale a concorrere, oltre che agli “obblighi posti dall’ordinamento comunitario”, anche “agli obiettivi di perequazione e solidarietà” (obiettivi che dall’art. 117 della Costituzione sono posti nella competenza esclusiva dello Stato) e a non meglio precisati “diritti e doveri da essi derivanti”.

Posto quanto sopra e tralasciando qualsiasi commento sullo strumento negoziale (norme di attuazione dei rispettivi statuti) e sulle relative modalità (assunzioni di oneri derivati dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle Regioni), non può non evidenziarsi che la acclarata finalità della disposizione in commento (conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato) nulla ha a che fare con il processo di attuazione dell’art. 119 della Costituzione. Essa è anzi, con lo stesso processo in contrasto, dato che nell’art. 119 viene costituzionalizzato il principio del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali e non, invece, una attribuzione di funzioni diretta a produrre risparmi per lo Stato.

Se poi si ha riguardo alla eterogeneità delle competenze e del sistema di finanziamento delle diverse Regioni a statuto speciale, nonché al carattere costituzionale dei rispettivi statuti (come era stato del resto evidenziato dal documento elaborato dal Gruppo di lavoro Giarda che, opportunamente, affermava di volere temporaneamente escludere le Regioni a statuto speciale dalla armonizzazione con le Regioni a statuto ordinario), risulta ancor più incomprensibile il significato della norma in questione, se non quello di più intellegibile lettura che, ancora una volta, vede tutelati gli interessi di talune Regioni le cui posizioni potranno essere di fatto avvantaggiate.

2. Sul piano strettamente tecnico è evidente che l’art. 19 del disegno di legge si pone come una norma in bianco, da cui non risultano chiaramente i modi di attuazione del “federalismo fiscale” che vengano ipotizzati. Per altro verso, come già si è osservato, la stessa decisione di collocare la normativa di cui si tratta in un disegno di legge “in materia di federalismo fiscale” – la cui finalità, dichiarata in premessa, è quella dell’attuazione dell’art. 119 della Costituzione – implica l’opinione che le questioni della finanza delle Regioni a

statuto speciale e quelle della finanza delle Regioni a statuto ordinario si collochino in un medesimo complessivo impianto.

La mancata specificazione di norme, in una legge delega, appare tanto più singolare in quanto le soluzioni concrete che possono intuirsi nel disposto dell'art. 19 qui esaminato sono problematiche. Sembra che, da un lato, siano tenute ferme le funzioni e le risorse, quali le une e le altre sono definite negli statuti speciali di Regioni e Province Autonome e, dall'altro lato, siano imposti nuovi e maggiori oneri, derivanti dal "concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà". È come se si ritenesse che queste Regioni possano essere esse stesse tassate (cfr., in Cap. III par. 1.4 e 1.5), ai fini del conseguimento di obiettivi attribuiti in *via esclusiva* allo Stato, quali essi risultano dall'art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *m*) della Costituzione.

Le norme di attuazione che, a questo ultimo riguardo potranno essere stabilite dovranno tener conto, come indica l'art. 19, comma 2, del disegno di legge "delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri". Questa proposizione, ove si consideri il testo (costruito, come è mostrato in questo Quaderno, con riferimento a "funzioni") nel suo complesso, può essere intesa nel senso che fin qui ampiamente abbiamo proposto; si intende distinguere, anche nel caso delle Regioni a statuto speciale e Province Autonome, tra funzioni ex lettera *a*) e funzioni ex lettera *c*) dell'art. 6 del disegno di legge. D'altra parte, se le risorse delle Regioni in questione sono date, se sono dati i costi (standard), solo un impianto di tale tipo, peraltro coerente rispetto al disegno di legge considerato nel suo complesso, può consentire di reperire risorse da destinare, come l'art. 19 prevede, agli "obiettivi di perequazione e di solidarietà".

3. Abbiamo tentato, con riferimento alla Regione Sicilia (ed alla Regione Friuli Venezia Giulia) un esercizio analogo a quello condotto (per la "Repubblica di Ligcal") in Cap. III. I dati di base, al riguardo, sono proposti in Tab. 1. Come nel caso della "Repubblica" anzidetta, abbiamo fatto riferimento agli importi IRPEF 2004 ed alle spese correnti delle due Regioni; abbiamo altresì supposto che si ponga questione con riferimento alle spese di cui alla lettera *c*) dell'art. 6 del disegno di legge (spese non destinate alle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione). Analogamente a quanto è proposto

nell'esercizio in Cap. III, supponiamo che le spese ex lettera c) costituiscano il 10% del totale e che a queste spese si applichi l'impianto previsto nel disegno di legge, quale esso è descritto nel Cap. III di questo Quaderno (par. 6.1.) Rispettivamente si tratta, per il Friuli Venezia Giulia e per la Sicilia, di 254,7 e 255,0 euro pro capite.

In uno Stato unitario, quale è oggi la Repubblica d'Italia, il fabbisogno, così individuato, è coperto da risorse erariali "devolute". Se "vale" lo stesso impianto proposto in Cap. III, ne segue, per le collettività regionali Friuli Venezia Giulia e Sicilia, il conto del residuo fiscale mostrato in Tab. 2. La spesa complessiva, per le due Regioni, è pari, con riferimento alle funzioni ex lettera c), a 1.585,2 milioni di euro; il totale complessivo dell'IRPEF dovuta è pari a 9.170,5 milioni di euro; la quota dell'IRPEF rappresentata dal fabbisogno è del 17,286%. Se la quota anzidetta viene riferita alle debenze IRPEF delle due Regioni, ne segue un maggiore onere, rispetto alla spesa, del Friuli Venezia Giulia pari a 216,6 milioni di euro e una corrispondente maggiore disponibilità di risorse, rispetto all'onere subito, della Sicilia.

TAB. 1. *Dati di base dell'esercizio proposto nel testo: anno 2004*

|  | Friuli V. G. | Sicilia   |
|--|--------------|-----------|
| PIL pro capite   | 26.023,7     | 15.408,6  |
| Popolazione  | 1.204.718    | 5.013.081 |
| IRPEF netta dovuta (importo totale in milioni di euro)               | 3.029,7      | 6.140,8   |
| Numero dei contribuenti  | 967.855      | 2.919.577 |
| Numero dei non contribuenti  | 236.863      | 2.093.504 |
| Percentuale dei non contribuenti sul totale della popolazione        | 19,7         | 41,8      |
| Imposta dovuta per contribuente                                      | 3.130,3      | 2.103,3   |
| Imposta dovuta per abitante  | 2.514,9      | 1.225,0   |
| Reddito imponibile (per abitante)                                    | 10.443,3     | 5.463,5   |
| Reddito imponibile (per contribuente)                                | 12.999,1     | 9.381,1   |
| Spesa corrente della Regione (importo totale in milioni di euro) (a) | 3.068,1      | 12.784,2  |
| Spesa corrente della Regione (importo per abitante in euro) (a)      | 2.546,7      | 2.550,2   |

(a) Valore medio del biennio 2003–2005.

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

TAB. 2. "Conto" del residuo fiscale per le Regioni Friuli V. Giulia e Sicilia nel caso di Stato accentratore (milioni di euro)

| Regioni          | Quota IRPEF a fronte del 10% della spesa regionale (17,286%) |                 |                 |
|------------------|--|-----------------|-----------------|
|                  | Fabbisogno   | IRPEF applicata | Residuo fiscale |
|                  | A  | B               | C=A-B           |
| Friuli V. Giulia | 306,8  | 523,7           | -216,9          |
| Sicilia          | 1.278,4  | 1.061,5         | 216,9           |

*Legenda*

A: il fabbisogno è pari al 10% della spesa corrente (v. Tab. 1).

B: la quota tributo è calcolata applicando il 17,286% al gettito IRPEF di ciascuna Regione (v. Tab. 1).

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

Appare in tal modo che il Friuli Venezia Giulia "finanzia" la Sicilia, per l'importo indicato. Al di là dell'esempio specifico, la procedura descritta consente di mostrare il significato ultimo dell'argomento fondato sul "trasferimento implicito"; vi è violazione dell'equità in quanto una collettività fruiscia di servizi pubblici il cui "valore" è inferiore all'importo delle risorse che sono ad essa sottratte.

4. Nell'esercizio proposto in Cap. III, e qui ripetuto con riferimento alle due Regioni a statuto speciale oggetto di esame, è mostrato che la situazione descritta in Tab. 2 concerne, in realtà, una redistribuzione dai ricchi ai poveri, *dovunque* essi vivano, e che questa situazione di per sé non comporta alcuna violazione di regole di equità. Sempre che, a parità di ricchezza, le imposte pagate corrispondano alle capacità contributive dei soggetti e che, sul lato della spesa, siano erogati servizi secondo regole di *equità sostanziale* nel trattamento dei cittadini (art. 3 della Costituzione), la supposta violazione dell'uguaglianza è mero e grave fraintendimento di incolti. Ancora esemplificativamente, è mostrata in Tab. 3 una tra le infinite distribuzioni compatibili con il rispetto dei principi dell'uguaglianza e tuttavia conformi ai dati di Tab. 2. L'impegno dovrebbe essere quello di produrre effettivamente un sistema basato sull'equità nel trattamento dei contribuenti e dei cittadini, piuttosto che di rincorrere strafalcioni di scienza delle finanze, portati avanti come argomento

per produrre ai più deboli un ulteriore danno. In Tab. 3 i tre gruppi cui è fatto riferimento (contribuenti ricchi, contribuenti poveri, non contribuenti) hanno, nelle due Regioni, un medesimo trattamento finanziario (un uguale residuo fiscale). Solo la loro diversa distribuzione sul territorio produce la situazione di Tab. 2, il che è, sul piano dell'equità, *irrelevante*. Nella nostra Costituzione, l'*uguaglianza* è stabilita con riferimento alle persone (ai cittadini), come risulta ben chiaro, per chi abbia la pazienza di leggere almeno le più elementari cose, dal testo dell'art. 3 della nostra Costituzione.

TAB. 3. "Ricchi" e "poveri" ed equità finanziaria nello Stato accentrato (valori pro capite in euro)

|             | Tributi | Beneficio        | Residuo fiscale |
|-------------|---------|------------------|-----------------|
|             | A       | B                | C               |
|             |         | Ricchi           |                 |
| Friuli V.G. | 1.048,0 | 254,7            | 793,3           |
| Sicilia     | 1.048,0 | 255,0            | 793,0           |
|             |         | Poveri           |                 |
| Friuli V.G. | 288,0   | 254,7            | 33,3            |
| Sicilia     | 288,0   | 255,0            | 33,0            |
|             |         | Non contribuenti |                 |
| Friuli V.G. | 0,0     | 254,7            | -254,7          |
| Sicilia     | 0,0     | 255,0            | -255,0          |

*Legenda*

A: i valori sono calcolati con la medesima procedura seguita nella Tab. 3 del Cap. III.

B: 10% della spesa corrente pro capite (v. Tab. 1).

C: il residuo fiscale è definito come la differenza tra imposte pagate e beneficio ricevuto.

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

5. L'impianto del disegno di legge qui esaminato si regge sulla base dell'argomento del "trasferimento implicito", che ha condotto il Governo a far propria la tesi della appropriazione, da parte delle Regioni, dell'imposta sul reddito riscossa nel loro territorio. L'affermazione che "il fondo perequativo è alimentato da una parte del gettito della compartecipazione IRPEF di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale", che è contenuta nella Relazione illustrativa del disegno di legge vergata dal Governo, significa che viene riconosciuto il diritto *delle Regioni* a far proprio il gettito, così come esso è mostrato nella colonna 2 di Tab. 2: i cittadini, ricchi, poveri e non contribuenti, di Tab. 4, a parità di imposte pagate, riceveranno un diverso beneficio; solo in una qualche misura, peraltro non precisata, coloro che vivono nelle zone a minore capacità contributiva potranno beneficiare di un "aiuto" generosamente elargito *dalle Regioni* a maggiore ricchezza. Ciascuno paga le imposte secondo il suo reddito, ma dispone di servizi a seconda del reddito dei suoi vicini di casa.

6. L'ipotesi della appropriazione, che è peraltro conforme al disegno di legge, è mostrata nei suoi effetti in Tab. 4. Tenuto conto anche delle differenze tra la numerosità delle popolazioni, l'effetto dell'ipotesi proposta dal Governo con riferimento alle funzioni di cui alla lettera c), rispetto alla situazione attuale, è quella di una decurtazione del 16,9% delle risorse pro capite disponibili per ciascun abitante della Sicilia, per spese che attengono allo spazio proprio di autonomia dell'Ente, a fronte di un incremento del 76,1% per il Friuli Venezia Giulia.

Anche per quanto concerne le Regioni a statuto speciale si tratta, pertanto, di una redistribuzione, massiva e niente affatto giustificata, dal Sud al Nord d'Italia, cioè dalle Regioni povere a quelle ricche, con violazioni plateali nell'equità nel trattamento delle persone.

7. Su un piano più generale occorre ricordare che la mancanza di un disegno unitario nella formulazione degli statuti di autonomia si è già tradotta, oltre che in un diverso contenuto di competenze, in dotazioni di risorse differenziate tra le singole Regioni a statuto speciale.

TAB. 4. *Ipotesi dell'“appropriazione” di cui al d.d.l. del Governo, A.C. n. 3100 (valori pro capite in euro)*

| Regioni     | Tributi | Beneficio        | Residuo fiscale |
|-------------|---------|------------------|-----------------|
|             | A       | B                | C               |
|             |         | Ricchi           |                 |
| Friuli V.G. | 1.048,0 | 435,0            | 613,0           |
| Sicilia     | 1.048,0 | 212,0            | 836,0           |
|             |         | Poveri           |                 |
| Friuli V.G. | 288,0   | 435,0            | -147,0          |
| Sicilia     | 288,0   | 212,0            | 76,0            |
|             |         | Non contribuenti |                 |
| Friuli V.G. | 0,0     | 435,0            | -435,0          |
| Sicilia     | 0,0     | 212,0            | -212,0          |

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

E tanto perché tra le principali categorie di entrata delle Regioni a statuto speciale si annovera la “devoluzione” di quote prefissate di tributi erariali riscossi o attribuibili al territorio. Poiché si tratta della principale fonte di finanziamento, le risorse di bilancio delle diverse Regioni sono correlate all’andamento dell’economia locale, risentendo del diverso grado di sviluppo economico che differenzia in particolare le Regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord.

La Tab. 5 mostra la differenza nel reddito pro capite.

Pertanto, non può mettersi in dubbio la disparità di capacità fiscale, che, a titolo esemplificativo, si può misurare sul gettito IRAP, calcolato secondo l’aliquota base: ebbene, nel 2004, a fronte di una media nazionale di 500 euro, l’IRAP pro capite risultava pari a 290 euro in Sicilia, 340 euro in Sardegna, mentre era di circa 600 euro per il Friuli Venezia Giulia, fino a raggiungere, rispettivamente i 680 e i 745 euro per la Provincia di Bolzano e la Valle d’Aosta.

Tab. 5. PIL pro capite per Regioni al 2004: Italia = 100

| Regioni               | PIL<br>pro capite |
|-----------------------|-------------------|
| Piemonte              | 114,4             |
| Lombardia             | 120,9             |
| Valle d'Aosta         | 120,8             |
| Liguria               | 114,2             |
| Trentino-Alto Adige   | 119,8             |
| Veneto                | 107,5             |
| Friuli-Venezia Giulia | 114,7             |
| Emilia Romagna        | 123,7             |
| Toscana               | 110,1             |
| Umbria                | 100,4             |
| Marche                | 101,7             |
| Lazio                 | 108,8             |
| Abruzzo               | 87,4              |
| Molise                | 84,9              |
| Campania              | 71,1              |
| Puglia                | 73,6              |
| Basilicata            | 75,4              |
| Calabria              | 72,9              |
| Sicilia               | 71,8              |
| Sardegna              | 81,4              |
| Centro-Nord           | 76,0              |
| Mezzogiorno           | 24,0              |
| Italia                | 100,0             |

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

La diversa capacità fiscale si riflette anche sulla entità del gettito dei tributi erariali o delle quote di tributi di spettanza, differenziati per i diversi impianti finanziari adottati nelle singole Regioni a statuto speciale, che peraltro non prevedono forme di perequazione.

Proprio dalla diversa capacità fiscale, oltre che dalla diversa ampiezza delle funzioni statutarie, discendono differenze consistenti in termini di entrate tributarie pro capite (v. Tab. 6).

TAB. 6. Entrate tributarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome: anno 2005 (valori pro capite in euro)

| Regioni               | Entrate tributarie (migliaia di euro) | Popolazione (unità) | Entrate pro capite (euro) |
|-----------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------------|
| Valle d'Aosta         | 1.074.680,0                           | 122.868             | 8.746,6                   |
| Friuli-Venezia Giulia | 3.246.900,0                           | 1.204.718           | 2.695,2                   |
| Sicilia               | 7.632.746,5                           | 5.013.081           | 1.522,6                   |
| Sardegna              | 3.366.311,0                           | 1.650.052           | 2.040,1                   |
| P.A. Trento           | 3.103.550,0                           | 497.546             | 6.237,7                   |
| P.A. Bolzano          | 3.278.000,0                           | 478.363             | 6.852,5                   |

Fonte: Dati ricavati dai bilanci delle Regioni e delle Province Autonome pubblicati sui siti regionali.

8. E' indubbio che, se il più basso livello di reddito di una popolazione corrisponde ad una minore capacità fiscale della stessa e ingenera conseguentemente riscossioni di tributi erariali di più basso livello, la attribuzione alla Regione di tali tributi deve essere più elevata e, tuttavia, anche questa misura più elevata può essere insufficiente a coprire i costi. Ciò vale anche per la Regione Sicilia che, *formalmente*, ai sensi dell'art. 36 del proprio statuto, percepisce il gettito di tutti i tributi erariali, con eccezione delle imposte di produzione, monopoli, tabacchi e lotto.

In questa Regione il sistema di finanziamento, quale è delineato dal relativo statuto, muoveva dalla idea che la Regione fosse in grado di provvedere all'esercizio delle sue funzioni ordinarie mediante le entrate patrimoniali e tributarie ad essa spettanti. Si trattava di un modello che garantiva l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche normalmente attribuite alla Regione a livello statutario. In realtà, questo modello poteva andare bene nel momento in cui fu concepito, ma si è presentato inadeguato allo sviluppo successivamente avuto dal c.d. "Stato sociale". La Regione, a causa dei più bassi redditi dei suoi contribuenti ed in conseguenza del più elevato costo delle funzioni, non sarebbe comunque in grado, ove anche disponesse delle entrate formalmente ad essa riconosciute dallo statuto (il che non è), di fare fronte alle spese necessarie all'esercizio

di funzioni che, pur nominalmente attribuite, di poi non sono state ad essa effettivamente trasferite.

L'effettivo trasferimento delle funzioni è, in realtà, subordinato alla emanazione di specifiche norme attuative dello statuto, nelle diverse materie. Ciò, sul piano generale, ha costituito una barriera al concreto estrinsecarsi di funzioni statutariamente previste come attribuite. Tale barriera, nel tempo, è stata consapevolmente manovrata da parte dello Stato, per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni. Ancora oggi si deve prendere atto che rimangono non effettivamente trasferite funzioni come la finanza locale, la pubblica istruzione, la assistenza pubblica, l'insegnamento universitario parte della sanità.

Sul piano della disponibilità di risorse, per altro verso, non può ragionevolmente pensarsi che il Governo, nel richiamare, all'art. 19, comma 1, del disegno di legge, non meglio precisati "diritti" derivanti dagli "obiettivi di perequazione e solidarietà", abbia inteso coinvolgere le due Regioni a statuto speciale del Mezzogiorno nella perequazione, così come essa è disciplinata all'art. 9.

Risulta, infatti evidente che quel "fondo perequativo istituito nel bilancio dello Stato", sia per i meccanismi delineati per la costituzione dello stesso, sia per la espressa previsione, contenuta all'art. 5 comma 1, lett. a), di applicabilità della relative disposizioni al finanziamento delle sole competenze delle Regioni a statuto ordinario, esclude qualsiasi possibilità per Sicilia e Sardegna di avanzare in tal senso una qualsivoglia pretesa.



## VII. La territorializzazione dei cespiti tributari

### 1. *Premessa*

In questo capitolo è presa in esame la disciplina dei meccanismi di compartecipazione al gettito di tributi erariali che, secondo le norme costituzionali del Titolo V (art. 119, comma 4), dovrebbero concorrere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti decentrati insieme ai tributi ed entrate propri di questi Enti e al fondo perequativo di cui al comma 3 dell'art. 119 della Costituzione.

Merita approfondimento, al riguardo, quella che appare una delle più grosse e preoccupanti<sup>1</sup> novità, in tema di autonomia finanziaria, introdotte con la riforma costituzionale del 2001, ovvero la questione della "territorializzazione" dei tributi erariali compartecipati che è prevista dal II comma del citato art. 119.

Il problema risulta oggi di particolare interesse, soprattutto alla luce dei recenti tentativi di "regionalizzare l'IVA" al fine di ampliare i margini di autonomia impositiva attribuita alle Regioni.

Si tratta di una questione che è connessa al problema della perequazione. Le compartecipazioni, infatti, sono fra i cespiti con riferimento ai quali è stabilita la "capacità fiscale" degli Enti, che – in base a quanto previsto dal comma 3 dell'art. 119 – dà titolo all'attribuzione di trasferimenti perequativi. Risulta evidente che, qualora venissero compartecipati tributi il cui gettito è fortemente concentrato nelle Regioni più ricche, gli Enti territoriali situati nelle aree meno avvantaggiate beneficerebbero d'una minore entrata e quindi bisognerebbe intervenire con ingenti trasferimenti perequativi a loro favore.

Come è noto, nel secondo comma dell'art. 119 è stabilito che il finanziamento delle Regioni e degli Enti locali avvenga non soltanto

---

<sup>1</sup> Cfr. F. Puzzo, *Il Federalismo Fiscale, l'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002, e G. Massa Gallerano, *L'autonomia finanziaria nel nuovo art. 119 della Costituzione*, "Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze".

per mezzo di “tributi ed entrate propri”, la cui applicazione – come ricordato esplicitamente dallo stesso comma – è soggetta al rispetto dei “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, ma anche mediante l’utilizzo di “compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio”.

Con tale norma si introduce un particolare criterio, che si fonda su uno stretto collegamento con il territorio e che richiede un’attenta ponderazione, poiché ancora non è chiaro come in concreto tale collegamento si debba esplicitare. Il termine “riferibile” risulta, infatti, “volutamente impreciso”<sup>2</sup>. Attualmente, per esempio, per quanto riguarda l’IVA, fra gli economisti prevale una lettura riferita al momento dell’incidenza dell’imposta<sup>3</sup>, ma è bene precisare che, operativamente, non è possibile individuare un criterio universale, ovvero che valga per tutti i tipi di tributo. Il fenomeno della traslazione costituisce, infatti, com’è noto, uno dei più controversi problemi che si pongono all’attenzione degli studiosi di finanza pubblica. Per alcune imposte il ricorso a questo criterio potrebbe pertanto anche essere sconsigliabile, potendo dar luogo ad un impegno estremamente gravoso in termini di elaborazione dei dati, nonché di formulazione d’ipotesi, e quindi ad un enorme spreco di risorse e rischio grave d’errore.

## *2. Origini e stato attuale del dibattito sulla corretta territorializzazione dei tributi erariali*

Alla questione della corretta territorializzazione dei tributi erariali era stato attribuito un crescente rilievo a partire già dai primi anni ’90. Questo tema è connesso, infatti, con quello concernente la valutazione della distribuzione del carico fiscale tra le varie aree del Paese e quindi con l’analisi degli effetti redistributivi dell’azione pubblica<sup>4</sup>. Si tratta di una questione strettamente pertinente rispetto al

---

<sup>2</sup> Cfr. P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, “Le Regioni” n. 6, 2001.

<sup>3</sup> Si ritiene, cioè, che le comunità territoriali abbiano titolo a compartecipazioni ad imposte erariali (in una qualche congrua misura) se esse stesse sono incise dalle imposte di cui si tratta.

<sup>4</sup> Cfr. G. Ghessi, *La distribuzione territoriale del carico fiscale*, in F. Osculati (a cura di) “La diffusione dei poteri fiscali nel nuovo regionalismo”, 1994;

dibattito in corso nel nostro Paese sui temi del “federalismo fiscale”, essendo ormai prevalente la convinzione che le scelte locali debbano essere finanziate in misura più rilevante con un’autonoma raccolta tributaria, ovvero che gli Enti decentrati debbano finanziare le loro spese con imposte da essi stessi applicate.

In tale quadro si iscrivono, fra l’altro, alcuni importanti studi realizzati più di una decina d’anni fa dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ed aventi come oggetto la regionalizzazione delle principali entrate tributarie erariali<sup>5</sup>, il cui risultato dipendeva, ovviamente, sia dagli indicatori scelti per la ripartizione territoriale del gettito sia dalle ipotesi assunte in materia di traslazione delle imposte. Tale metodologia, tuttavia, non prendeva minimamente in considerazione il fenomeno dell’evasione dei tributi presi in esame. Fu così che, in diversi lavori successivi<sup>6</sup>, si tentò un approfondimento anche di queste problematiche (distorsioni determinate da fenomeni appartenenti all’economia “sommersa” e dalla traslazione del tributo) e delle complicazioni derivanti dall’esistenza di imprese con unità produttive dislocate in diverse Regioni (imprese “multiregionali” o “multimpianto”).

L’adozione del criterio della traslazione presuppone, tuttavia, un particolare inquadramento della problematica, che analizza il fenomeno esclusivamente dal punto di vista della collettività residente nella regione. Per questo motivo, il Dipartimento delle Politiche

---

G. Carbonaro, *Dai conti regionali delle Amministrazioni pubbliche alle misure del carico fiscale e delle risorse ricevute*, Istituto Tagliacarne, 1996.

<sup>5</sup> Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per la finanza del settore pubblico allargato (IGFSP), *Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale nel 1992*, Quaderno monografico n. 4 di “Conti Pubblici e Congiuntura Economica”, Roma, aprile 1995; Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, IGFSP, *Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale nel 1993*, Quaderno monografico n. 11 di “Conti Pubblici e Congiuntura Economica”, Roma, settembre 1996; Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, IGFSP, *Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate – Una stima del carico fiscale nel 1994*, Roma, settembre 1997.

<sup>6</sup> F. Moro, F. Pica, *La distribuzione regionale delle entrate tributarie dello Stato nel 1993*, “Rivista economica del Mezzogiorno”, a. XI, n. 1/1997, pp. 9-27; F. Pica, L. Cestaro, *La distribuzione dell’IRPEG dovuta tra le Regioni d’Italia*, “Rivista economica del Mezzogiorno”, a. XI, n. 3/1997, pp. 579-607; Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali, *La regionalizzazione delle entrate erariali*, Studi e Analisi, n. 1, Roma, ottobre 2003.

Fiscali, costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha deciso di ribaltare completamente la prospettiva, adottando una logica del tutto diversa, e cioè quella della costruzione del bilancio di un operatore pubblico regionale virtuale (OPR) che contabilizzi le entrate, ed ovviamente anche le spese, di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio<sup>7</sup>. Tale approccio conduce all'individuazione di un sistema fiscale regionale "fittizio", costituito da tributi (e contributi) il cui presupposto impositivo (inteso come quella particolare situazione di fatto cui la legge ricollega la nascita dell'obbligo fiscale) è ragionevolmente riconducibile al territorio secondo una prospettiva economicamente fondata: è come se le imposte erariali fossero trasformate in imposte regionali, "nel senso di imposte prelevate dall'OPR sulla base imponibile generata dall'economia della regione e definita in base alle attuali norme tributarie che – più o meno esplicitamente – ne determinano il presupposto"<sup>8</sup>.

Della predetta questione fu successivamente investita l'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale. In particolare, ad essa era stato affidato il compito di risolvere due questioni: quella relativa alla scelta dei cespiti erariali da porre in regime di compartecipazione e quella concernente l'individuazione dei parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese, con particolare riferimento a quelle che, indipendentemente dal luogo in cui hanno la sede legale, svolgono tutta o parte dell'attività produttiva in Regioni diverse; ciò al fine di consentire l'applicazione del principio della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilito dall'art. 119 della Costituzione.

In estrema sintesi, l'Alta Commissione giunse alle seguenti conclusioni circa l'individuazione dei cespiti erariali da porre in regime di compartecipazione:

---

<sup>7</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali, *La regionalizzazione delle entrate erariali*, op. cit.; Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali, *La regionalizzazione delle entrate erariali per il triennio 2000-2002*, Studi e Analisi, n. 1, Roma, dicembre 2004.

<sup>8</sup> R. Malizia, *La ripartizione regionale delle entrate: revisione delle metodologie*, in F. Barca, F. Capiello, L. Ravoni e M. Volpe (a cura di), "Federalismo, equità e sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali", il Mulino, Bologna, 2006, pp. 341-387.

a) la forte sperequazione del gettito pro capite fra le varie Regioni rende assolutamente sconsigliabile una regionalizzazione dell'IRPEG<sup>9</sup>, che quindi rappresenta l'imposta "per la quale appare più difficile ipotizzare una compartecipazione degli Enti territoriali";

b) fra le tre imposte maggiori (IRPEF, IVA e IRPEG), l'IVA è quella che si presta meglio ad essere attribuita in regime di compartecipazione e che "potrebbe utilmente rappresentare, almeno per le Regioni, la principale entrata tributaria di questo tipo";

c) fra i cespiti "minori", quelli che risultano "più idonei ad essere posti in regime di compartecipazione – presentando divari di gettito pro capite tra il nord ed il sud estremamente contenuti – sono le imposte sui giochi e quelle sui tabacchi".

L'Alta Commissione, pertanto, ritenne che soltanto due criteri assumono un'importanza fondamentale nell'individuazione dei tributi erariali da compartecipare: il grado di attendibilità del riparto territoriale del gettito ed il livello di sperequazione delle basi imponibili.

Per quanto riguarda invece il principio di territorialità, cui si fa riferimento nel comma 2 dell'art. 119, l'Alta Commissione evidenziò i "rilevanti profili di ambiguità" che lo contraddistinguono, sul versante interpretativo, potendosi questo riferire sia al luogo della riscossione, sia a quello della formazione dell'imponibile, sia a quello in cui si verificano gli effetti finali (incidenza) dell'imposta. Tuttavia, si decise di propendere per la seconda interpretazione, poiché "nel primo caso l'attribuzione delle risorse alle Regioni e agli Enti locali avverrebbe in modo più sperequato e, soprattutto, in modo piuttosto casuale, essendo il riparto influenzato in modo determinante dalla collocazione della sede legale delle imprese, che per molti tributi determina il luogo del versamento". D'altra parte, si ritenne che "fare riferimento all'incidenza effettiva dell'imposta appare spesso problematico", mentre sarebbe preferibile, in particolar modo per l'IVA, "ottenere

---

<sup>9</sup> Su tale questione, per ulteriori approfondimenti, v. F. Pica, *Le compartecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, relazione presentata il 12 aprile 2003 al Convegno organizzato dall'Istituto di Sociologia "Luigi Sturzo" su *La finanza locale nel nuovo modello costituzionale*, pubblicata su "Rassegna tributaria", n. 4/2003, pp. 1242 e ss., e nel volume dello stesso Autore dal titolo *Del federalismo fiscale in Italia*, Grimaldi & C. Editori, Napoli, 2004, pp. 213-227; F. Osculati, *Tributi autonomi. "Regionalizzare" l'IRPEG?*, maggio 2003; A. Osculati, *Decentramento finanziario e autonomia tributaria. IRAP o IRPEG "regionalizzata"?*, "Rassegna tributaria", n. 3/2003, pp. 972 e ss.

informazioni utili per correggere il metodo attuale di riparto territoriale del gettito, in modo da renderlo maggiormente attendibile”.

È stato così che gli sforzi degli addetti ai lavori si sono concentrati principalmente su questo tributo, di cui si prevede in futuro un notevole ampliamento del ruolo. Una compartecipazione all’IVA è infatti ritenuta migliore di una compartecipazione all’IRPEF, poiché i consumi sono distribuiti sul territorio in modo più uniforme rispetto al reddito. Il problema che tuttavia resta da risolvere è che il funzionamento dell’IVA non riflette correttamente la distribuzione territoriale del suo “vero” oggetto imponibile, che è costituito dai consumi finali.

### *3. La regionalizzazione dell’IVA*

Il gettito dell’IVA proviene da tre componenti: i consumi finali (e cioè realizzati da tutti quei soggetti che non hanno la possibilità di rivalersi su altri operatori economici), gli acquisti effettuati da soggetti IVA che non possono portare l’imposta in detrazione (ad esempio, le banche e le assicurazioni) ed, infine, gli acquisti effettuati da non soggetti IVA diversi dai consumatori finali<sup>10</sup>. Teoricamente, quindi, localizzare il gettito di questo tributo su base regionale richiederebbe informazioni specifiche di natura “fiscale” relative alla distribuzione

---

<sup>10</sup> In genere si sostiene che l’IVA è, sostanzialmente, un tributo sui consumi finali, simile, a parità di aliquota, ad una monofase al dettaglio (come la *retail sales tax* americana). Bisogna tuttavia precisare che il tributo in questione non grava esclusivamente sui consumi finali delle famiglie. Esso, infatti, colpisce in parte anche gli acquisti di beni e servizi intermedi o di beni di investimento effettuati da imprese o enti. Ciò si verifica per diversi motivi che elenchiamo qui di seguito:

- 1) le amministrazioni pubbliche e gli enti privati *non profit*, nella misura in cui producono beni e servizi non destinabili alla vendita, non possono addossare formalmente l’IVA all’utente finale (gli acquisti di tali enti rimangono pertanto gravati dal tributo);
- 2) le imprese e gli enti che effettuano operazioni esenti non possono detrarre l’IVA pagata sugli acquisti (sui quali rimane dunque l’imposta);
- 3) per la difficoltà di distinguere tra spese effettuate nell’esercizio dell’attività economica e spese personali dell’operatore, il legislatore tributario ha stabilito delle limitazioni al diritto alla detrazione dell’IVA sugli acquisti (se la limitazione è severa, parte del tributo pagato sugli acquisti intermedi può trasformarsi in un elemento di costo);
- 4) per la presenza di regimi speciali e forfetari previsti per particolari categorie di operatori.

delle tre componenti anzidette. Tuttavia, tali informazioni non sono attualmente disponibili. Per questo motivo, da qualche anno è stato individuato un meccanismo tecnico, il cd. “quadro VT”, che consente di attribuire il gettito su basi di effettività fiscale, e non secondo indicatori statistici, come invece avveniva in base alla disciplina dettata da uno dei principali provvedimenti di regionalizzazione dei tributi, ovvero il d.lgs. 56/2000.

Si tratta dell'applicazione del cd. “metodo di frazionamento delle vendite IVA”, secondo un'idea nata oltre una decina di anni fa e di recente riproposta, in seno all'Alta Commissione, dal prof. Vitaletti, il quale ritiene che la sostituzione del metodo di riparto dell'imposta consentirebbe di attribuirne il gettito in base all'effettiva distribuzione dei consumi sul territorio e di responsabilizzare le amministrazioni pubbliche<sup>11</sup>.

Il fine perseguito è quello di rafforzare il ruolo dell'IVA, ben al di là delle funzioni ad essa assegnate dal d.lgs. 56/2000, realizzando il decentramento del tributo sulla base dell'effettiva distribuzione territoriale dei consumi desunta dalle dichiarazioni fiscali piuttosto che sulla scorta di stime statistiche. L'analisi dei dati inseriti nel nuovo quadro VT avrebbe quindi lo scopo, secondo i suoi proponenti, di consentire una più analitica visione dei consumi regionali e risulterebbe indispensabile nell'ipotesi in cui si intenda realizzare una più equa distribuzione delle quote di compartecipazione.

#### 4. *La rilevanza attuale della questione*

Il riferimento al principio di territorialità era contenuto nel “Documento definitivo sul federalismo fiscale della Conferenza delle Regioni e Province autonome”, approvato il 17 maggio 2007 e avente ad oggetto le modifiche da apportare alla bozza di disegno di legge delega redatta lo scorso 16 aprile dal Consiglio dei Ministri. In particolare, nell'art. 6 di tale documento era previsto che la territorializzazione dei tributi avrebbe dovuto avere luogo tenendo presenti i seguenti criteri di collegamento:

---

<sup>11</sup> Per un'illustrazione del metodo del “frazionamento”, v. M. Marè, G. Vitaletti, *La tassazione dei consumi nell'Unione Europea. Effetti economici ed ipotesi di riforma*, “il fisco”, n. 15/1996.

- a) luogo del consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi (come l'IVA);
- b) localizzazione dei cespiti, per quelli basati sul patrimonio (come la "vecchia" INVIM);
- c) luogo di prestazione del lavoro, per quelli basati sulla produzione (come l'IRAP);
- d) residenza del percettore o luogo di produzione del reddito, per quelli riferiti ai redditi (come l'IRPEF o l'IRPEG).

Tuttavia, nell'ultima versione del disegno di legge delega – varata dal Governo il 3 agosto scorso e recentemente (il 5 novembre) assegnata in sede referente alle commissioni riunite V Bilancio e VI Finanze della Camera dei Deputati (A.C. 3100) – non v'è più alcuna traccia della predetta disposizione.

A questo punto è naturale chiedersi se la scomparsa della suddetta previsione dal testo del disegno di legge delega sia da considerare una dimenticanza o piuttosto la dimostrazione che sulla questione indicata in premessa – vale a dire quella che concerne la determinazione dei meccanismi delle compartecipazioni e la definizione dei corretti criteri di territorializzazione dei tributi erariali compartecipati – ogni scelta è stata rimandata, probabilmente poiché, alla fine, si è deciso di non osare, di non sbilanciarsi troppo, per evitare di compromettere l'approvazione di un provvedimento così importante, che sopraggiunge dopo sei anni dal varo del nuovo Titolo V della Costituzione.

Va al riguardo rilevato che, come ha evidenziato la SVIMEZ nel *Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno*<sup>12</sup>, la questione sostanziale del federalismo concerne attualmente, in Italia, aspetti di natura distributiva. Ne consegue che non ci si può limitare ad una mera valutazione degli aspetti di efficacia e/o di efficienza di situazioni alternative. È necessario anche verificare in che misura la distribuzione regionale del gettito IVA può variare a seconda del criterio di ripartizione adottato.

---

<sup>12</sup> SVIMEZ, *Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 425-427.

## VII. La territorializzazione dei cespiti tributari

Tab. 1. *Distribuzione, per regione, delle principali grandezze dell'IVA, calcolate senza tener conto del cd. "effetto multimpianto" (anno d'imposta 2004)*

| Regioni a<br>statuto ordinario | Principali grandezze IVA |                           |                       |
|--------------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|
|                                | Volume d'affari (a)      | Operazioni imponibili (b) | Iva di competenza (c) |
| Valori in milioni di euro      |                          |                           |                       |
| Piemonte                       | 1.702                    | 1.058                     | 42                    |
| Lombardia                      | 3.784                    | 2.829                     | 70                    |
| Veneto                         | 3.283                    | 3.049                     | 69                    |
| Liguria                        | 154                      | 59                        | 2                     |
| Emilia Romagna                 | 3.705                    | 2.506                     | 70                    |
| Toscana                        | 629                      | 411                       | 13                    |
| Umbria                         | 200                      | 147                       | 2                     |
| Marche                         | 359                      | 253                       | 9                     |
| Lazio                          | 877                      | 453                       | 14                    |
| Abruzzo                        | 633                      | 457                       | 12                    |
| Molise                         | 219                      | 183                       | 1                     |
| Campania                       | 758                      | 381                       | 8                     |
| Puglia                         | 1.422                    | 671                       | 16                    |
| Basilicata                     | 110                      | 63                        | 1                     |
| Calabria                       | 370                      | 131                       | -1                    |
| Centro-Nord                    | 14.692                   | 10.764                    | 290                   |
| Mezzogiorno                    | 3.513                    | 1.887                     | 37                    |
| Italia                         | 18.205                   | 12.651                    | 327                   |
| Italia=100                     |                          |                           |                       |
| Centro-Nord                    | 80,7                     | 85,1                      | 88,8                  |
| Mezzogiorno                    | 19,3                     | 14,9                      | 11,2                  |
| Italia                         | 100,0                    | 100,0                     | 100,0                 |

(a) Per "volume d'affari" si intende l'ammontare complessivo delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate, registrate o soggette a registrazione con riferimento ad un anno solare, tenendo conto delle variazioni di cui all'art. 26 del D.P.R. n. 633, siano esse in aumento o in diminuzione.

Per esplicita previsione legislativa, non concorrono a formare il volume d'affari le cessioni di beni ammortizzabili, né i passaggi interni tra diverse attività della stessa impresa, ancorché per esse sussista l'obbligo della fatturazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 36 del D.P.R. n. 633/72. Concorrono, invece, a formare il volume d'affari dell'anno precedente le fatture emesse nell'anno successivo, pur se nel rispetto dei termini di registrazione previsti dall'art. 23 del decreto istitutivo dell'IVA (per i corrispettivi, gli importi annotati nel registro indicato nell'art. 24 del D.P.R. 633/72).

(b) Con l'espressione "operazioni imponibili" si intendono solitamente tutte le operazioni che devono essere assoggettate ad IVA con l'applicazione dell'aliquota prescritta dalla normativa.

(c) Con l'espressione "IVA di competenza" si intende l'ammontare complessivo dell'imposta addebitata a titolo di rivalsa sulle operazioni imponibili (cd. "IVA a debito") e dell'imposta relativa ad autofatturazioni cui viene detratto l'importo relativo all'imposta assolta ed ammessa in detrazione (cd. "IVA detraibile").

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

Se prendiamo in considerazione (v. Tab. 1) le principali grandezze IVA (volume d'affari<sup>13</sup>, operazioni imponibili<sup>14</sup> ed imposta di competenza<sup>15</sup>) risultanti dalle analisi statistiche dei modelli di dichiarazione fiscale compilati dai contribuenti e relativi all'anno d'imposta 2004, notiamo come la quota di gettito erariale "riferibile" alle Regioni del Centro-Nord, ed in particolare al Piemonte, alla Lombardia, al Veneto e all'Emilia Romagna, risulta nettamente superiore a quella spettante alle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria)<sup>16</sup>. A queste ultime, infatti, verrebbe riconosciuta una quota molto piccola del gettito IVA (compresa tra l'11 ed il 19%), mentre al complesso delle Regioni del Centro-Nord toccherebbe una quota più elevata, compresa tra l'80 e l'89% del gettito.

---

<sup>13</sup> L'espressione "volume d'affari" è contenuta nell'art. 20 del D.P.R. 633/1972 (sostituito dal d.p.r. 24/1979 e successive modificazioni) e ricorre sovente in numerose disposizioni in materia d'IVA: particolarmente importanti sono quelle che stabiliscono differenti modalità di applicazione dell'imposta, a seconda della entità del volume d'affari annuo (art. 5, n. 11, della legge delega n. 825/1971 ed artt. 32, 33, 34 del d.p.r. 633/1972). Per "volume d'affari" si intende l'ammontare complessivo delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate, registrate o soggette a registrazione con riferimento ad un anno solare, tenendo conto delle variazioni di cui all'art. 26 del d.p.r. n. 633, siano esse in aumento o in diminuzione.

Per esplicita previsione legislativa, non concorrono a formare il volume d'affari le cessioni di beni ammortizzabili, né i passaggi interni tra diverse attività della stessa impresa, ancorché per esse sussista l'obbligo della fatturazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 36 del d.p.r. n. 633/1972. Concorrono, invece, a formare il volume d'affari dell'anno precedente le fatture emesse nell'anno successivo, pur se nel rispetto dei termini di registrazione previsti dall'art. 23 del decreto istitutivo dell'IVA (per i corrispettivi, gli importi annotati nel registro indicato nell'art. 24 del d.p.r. 633/1972).

<sup>14</sup> Con l'espressione "operazioni imponibili" si intendono solitamente tutte le operazioni che devono essere assoggettate ad IVA con l'applicazione dell'aliquota prescritta dalla normativa.

<sup>15</sup> Con l'espressione "IVA di competenza" si intende l'ammontare complessivo dell'imposta addebitata a titolo di rivalsa sulle operazioni imponibili (cd. "IVA a debito") e dell'imposta relativa ad autofatturazioni cui viene detratto l'importo relativo all'imposta assolta ed ammessa in detrazione (cd. "IVA detraibile").

<sup>16</sup> È bene precisare che le Regioni da noi prese in considerazione sono esclusivamente quelle ordinarie. Le compartecipazioni delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome sono infatti calcolate con un criterio diverso, basato essenzialmente sull'attribuzione diretta di una quota variabile (essendo previste aliquote differenziate tra le varie Regioni sulla base dei propri statuti di autonomia e degli accordi stipulati in passato con il Governo) di tutta l'IVA riscossa sul territorio regionale (comprensiva talvolta anche di quella riscossa sulle importazioni ivi effettuate), e non dell'IVA complessivamente riscossa, come invece è stabilito per le Regioni ordinarie.

Se prendiamo invece in considerazione i consumi (v. Tab. 2, relativa ai consumi finali, e Tab. 3, relativa alla spesa media mensile familiare), quali essi risultano dai dati ISTAT di contabilità nazionale,

Tab. 2. Distribuzione, per regione, dei consumi finali delle famiglie

| Regioni<br>a statuto<br>ordinario | Consumi finali (a)        |                   |                           |                   |
|-----------------------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
|                                   | Consumi<br>essenziali (b) | Totale<br>consumi | Consumi<br>essenziali (b) | Totale<br>consumi |
|                                   | 2004                      | 2004              | Media 2002-2004           | Media 2002-2004   |
| Valori in milioni di euro         |                           |                   |                           |                   |
| Piemonte                          | 36.102                    | 67.045            | 34.771                    | 64.560            |
| Lombardia                         | 78.675                    | 148.686           | 75.823                    | 143.781           |
| Veneto                            | 37.368                    | 72.922            | 36.078                    | 70.519            |
| Liguria                           | 14.103                    | 26.536            | 13.630                    | 25.693            |
| Emilia Romagna                    | 36.473                    | 70.614            | 35.074                    | 68.083            |
| Toscana                           | 29.929                    | 56.965            | 28.993                    | 55.291            |
| Umbria                            | 6.458                     | 11.737            | 6.209                     | 11.345            |
| Marche                            | 11.697                    | 21.832            | 11.371                    | 21.210            |
| Lazio                             | 43.568                    | 82.973            | 42.099                    | 80.379            |
| Abruzzo                           | 8.974                     | 15.812            | 8.699                     | 15.317            |
| Molise                            | 2.196                     | 3.607             | 2.124                     | 3.496             |
| Campania                          | 35.485                    | 60.765            | 34.338                    | 58.656            |
| Puglia                            | 26.708                    | 44.273            | 25.875                    | 42.872            |
| Basilicata                        | 3.376                     | 5.942             | 3.285                     | 5.779             |
| Calabria                          | 13.238                    | 22.121            | 12.766                    | 21.308            |
| Centro-Nord                       | 294.375                   | 559.310           | 284.048                   | 540.860           |
| Mezzogiorno                       | 89.975                    | 152.520           | 87.086                    | 147.429           |
| Italia                            | 384.351                   | 711.830           | 371.134                   | 688.289           |
| Italia=100                        |                           |                   |                           |                   |
| Centro-Nord                       | 76,59                     | 78,57             | 76,54                     | 78,58             |
| Mezzogiorno                       | 23,41                     | 21,43             | 23,46                     | 21,42             |
| Italia                            | 100,00                    | 100,00            | 100,00                    | 100,00            |

(a) Per "consumi finali" si intendono gli acquisti di beni e servizi fatti, nel Paese o all'estero, dalle famiglie residenti allo scopo di soddisfare direttamente certi bisogni, o più esattamente per fini non produttivi.

(b) L'espressione "consumi essenziali" sta ad indicare la quota di spesa delle famiglie destinata all'acquisto di determinati beni e servizi compresi in un paniere da noi stessi preconfezionato (composto dai seguenti capitoli di spesa: generi alimentari e bevande non alcoliche; vestiario e calzature; spese per l'abitazione, elettricità, gas ed altri combustibili; mobili, elettrodomestici, articoli vari e servizi per la casa; spese sanitarie) e volti a soddisfare direttamente certi bisogni che la società civile normalmente considera come "essenziali" o "primari" (come mangiare, bere, vestirsi, avere una casa, curarsi, ecc.), ovvero indispensabili per condurre una vita libera e dignitosa.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Tab. 3. *Distribuzione, per regione, della spesa media mensile delle famiglie (anno 2004)*

| Regioni a statuto ordinario | Spesa media mensile familiare (a) |                |              |
|-----------------------------|-----------------------------------|----------------|--------------|
|                             | Alimentari                        | Non alimentari | Totale spesa |
| Valori in euro              |                                   |                |              |
| Piemonte                    | 445                               | 2.168          | 2.613        |
| Lombardia                   | 479                               | 2.322          | 2.801        |
| Veneto                      | 440                               | 2.276          | 2.716        |
| Liguria                     | 444                               | 1.808          | 2.252        |
| Emilia Romagna              | 431                               | 2.331          | 2.762        |
| Toscana                     | 440                               | 2.028          | 2.468        |
| Umbria                      | 448                               | 2.022          | 2.470        |
| Marche                      | 506                               | 1.926          | 2.432        |
| Lazio                       | 451                               | 1.863          | 2.314        |
| Abruzzo                     | 459                               | 1.702          | 2.161        |
| Molise                      | 459                               | 1.544          | 2.003        |
| Campania                    | 496                               | 1.432          | 1.928        |
| Puglia                      | 452                               | 1.560          | 2.012        |
| Basilicata                  | 401                               | 1.365          | 1.766        |
| Calabria                    | 462                               | 1.477          | 1.939        |
| Centro-Nord                 | 454                               | 2.083          | 2.536        |
| Mezzogiorno                 | 455                               | 1.513          | 1.968        |
| Italia                      | 454                               | 1.855          | 2.309        |
| Italia=100                  |                                   |                |              |
| Centro-Nord                 | 99,91                             | 112,28         | 109,84       |
| Mezzogiorno                 | 100,14                            | 81,58          | 85,23        |
| Italia                      | 100,00                            | 100,00         | 100,00       |

(a) La spesa media mensile delle famiglie è calcolata dividendo la spesa totale per l'acquisto di un determinato bene o servizio, o di gruppi di essi (la somma delle spese sostenute dalle famiglie), per il numero delle famiglie residenti in Italia.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

possiamo notare che la parte di gettito spettante alle Regioni del Mezzogiorno aumenta in maniera rilevante rispetto alle ipotesi considerate in precedenza. In particolare, l'incremento maggiore si registra nel caso dei consumi finali essenziali e della spesa media mensile familiare in alimentari.

È evidente, quindi, che la distribuzione regionale del gettito IVA può variare considerevolmente a seconda dell'indicatore prescelto, fiscale o statistico che sia. Ne deriva l'importanza e l'urgenza di esaminare compiutamente questo punto, che invece non è stato abbastanza approfondito in sede di redazione del disegno di legge delega.

Inoltre, ci si potrebbe chiedere per quale ragione una minoranza di contribuenti onesti, residenti tuttavia in una regione con una maggioranza di evasori, debba essere penalizzata anche in termini di minori o peggiori servizi pubblici. Non esiste, infatti, un soggetto collettivo chiamato “Lombardia”, “Sicilia”, “Campania” o “Puglia”, ma esiste un *club* denominato “Repubblica d’Italia”<sup>17</sup>, a cui tutti i cittadini sono iscritti, ovunque essi risiedano, ed a cui spetta rimuovere gli squilibri, nonché “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale” (v. artt. 3, comma 2, e 119, comma 5, della Costituzione).

Oltretutto, bisogna considerare che l’evasione fiscale non risulta uniformemente distribuita, anzi si presenta estremamente differenziata sul territorio. Da uno studio condotto dall’Agenzia delle entrate emerge, infatti, che la diffusione a livello provinciale del fenomeno è notevolmente variegata e “tende a sconfessare le usuali analisi che si fondano sulla dicotomia nord-sud, ovvero che considerano le entità regionali come realtà omogenee da un punto di vista della *compliance* fiscale”<sup>18</sup>. Non ha senso, pertanto, affermare che l’evasione si annida esclusivamente in alcune Regioni o in determinate categorie: si evade al nord come si evade al sud, in Lombardia come in Campania, in Piemonte come in Sicilia, in Liguria come in Calabria (v. Tab. 4); a diversi livelli, si evade un po’ tutti, dal professionista al dipendente che fa il secondo lavoro, dal piccolo imprenditore alle società di capitale. L’evasione in Italia è “pandemica”<sup>19</sup> e, perciò, non può essere debellata semplicemente creando una sorta di incentivo, di “cointeressenza” per l’Ente territoriale (Comuni o Regioni che siano) a concorrere nell’attività di accertamento e/o di recupero della base imponibile evasa. L’Ente, infatti, rappresenta un’espressione politica della comunità dei cittadini. Pertanto, non dovrebbe esservi alcun motivo per indurlo a perseguire il benessere degli stessi<sup>20</sup>. Inoltre, alcune attività di consumo finale (legate al settore della grande

---

<sup>17</sup> V., al riguardo, F. Pica, *Efficacia, efficienza ed equità nell’attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, “Economia italiana”, n. 2/2005, pp. 443-472.

<sup>18</sup> S. Pisani, C. Polito, *Analisi dell’evasione fondata sui dati IRAP. Anni 1998-2002*, Documento di lavoro dell’Ufficio Studi dell’Agenzia delle entrate, 2006, pp. 12 e ss.

<sup>19</sup> V. Visco, Relazione presentata all’audizione del 25 luglio 2007, tenutasi presso la Camera dei Deputati, Commissione Bilancio.

<sup>20</sup> F. Pica, *Le compartecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, op. cit.

Tab. 4. *Entità dell'evasione fiscale regionale (anni 1998-2002)*

| Regioni a statuto ordinario | Entità media triennale (a) | Graduatoria regionale |
|-----------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Valori in milioni di euro   |                            |                       |
| Piemonte                    | 18.082                     | 17                    |
| Lombardia                   | 21.489                     | 20                    |
| Veneto                      | 14.763                     | 13                    |
| Liguria                     | 8.508                      | 10                    |
| Emilia Romagna              | 14.001                     | 12                    |
| Toscana                     | 14.826                     | 15                    |
| Umbria                      | 3.720                      | 4                     |
| Marche                      | 5.613                      | 8                     |
| Lazio                       | 16.456                     | 16                    |
| Abruzzo                     | 4.031                      | 5                     |
| Molise                      | 1.287                      | 2                     |
| Campania                    | 20.353                     | 19                    |
| Puglia                      | 14.780                     | 14                    |
| Basilicata                  | 2.117                      | 3                     |
| Calabria                    | 8.701                      | 11                    |
| Centro-Nord                 | 13.051                     |                       |
| Mezzogiorno                 | 8.545                      |                       |
| Italia                      | 11.248                     |                       |
| Italia=100                  |                            |                       |
| Centro-Nord                 | 116,02                     |                       |
| Mezzogiorno                 | 75,96                      |                       |
| Italia                      | 100,00                     |                       |

(a) Le stime dell'evasione effettuate dall'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate si fondano essenzialmente su due indicatori: l'entità media e l'intensità dell'evasione. Il primo si ottiene sottraendo il dato contabile da quello di natura fiscale e fornisce una misura della base imponibile non dichiarata, sia a livello territoriale che di settore; da esso, pertanto, si ricavano indicazioni utili ove si operi esclusivamente in un'ottica di recupero del gettito. Il secondo indicatore si ottiene, invece, rapportando l'entità media dell'evasione alla base imponibile dichiarata e rappresenta una *proxy* della propensione ad evadere presente in una determinata area geografica o settore di attività economica.

*Fonte:* Elaborazioni SVIMEZ su dati tratti da S. Pisani, C. Polito, *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP. Anni 1998-2002*, Documento di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle entrate, 2006.

distribuzione, delle comunicazioni, delle infrastrutture e dei trasporti) presentano una dimensione ultraregionale, se non addirittura nazionale

od europea. In questi settori, la mera “territorializzazione della lotta all’evasione” potrebbe, quindi, anche non risultare efficace<sup>21</sup>.

Esiste un evidente *trade-off* tra i costi amministrativi derivanti dalla gestione di un corretto sistema di ripartizione territoriale del gettito ed il grado di attendibilità dei criteri (e quindi anche degli indicatori) adottati a questo scopo.

Inoltre, l’attribuzione alle Regioni dei suddetti poteri di verifica fiscale comporta spese, o meglio costi, che si manifestano non soltanto sotto forma di danari da destinare al finanziamento delle attività predette, ma anche in termini di perdita di popolarità, e quindi di voti, presso gli elettori. Tale aspetto è molto importante e non può affatto essere trascurato, anche perchè mette in evidenza come esista “un ulteriore *trade-off*” tra gli incentivi al coinvolgimento delle Regioni nella lotta all’evasione ed i costi politici che esse, conseguentemente, sarebbero costrette ad affrontare.

Per quanto specificamente concerne l’IVA, le procedure di recente proposte risultano, in definitiva, troppo costose<sup>22</sup>. Lo stesso Ufficio Studi dell’Agenzia delle entrate, nella relazione che illustra la

---

<sup>21</sup> R. Lupi, *Il ruolo dei Comuni nella lotta all’evasione*, intervento nell’ambito del “Forum quadro VT”, pubblicato sulla rivista telematica dell’Agenzia delle entrate Fiscooggi.it.

<sup>22</sup> Gli esperti dell’Agenzia delle entrate sostengono che con la procedura proposta “l’Amministrazione si è dotata di uno strumento, semplice ma potente, che consente di disvelare il contenuto ultimo dell’IVA” e che “le difficoltà per alcune categorie di risalire alla natura del cliente in base al documento fiscale non dovrebbe avere conseguenze, visto che si tratta di dati ad uso prevalentemente amministrativo, che il contribuente può fornire liberamente attraverso la propria contabilità interna”. Tuttavia, non si può ignorare che la suddetta ripartizione obbligatoria delle operazioni (a seconda che riguardino consumatori finali od altri acquirenti) introdurrebbe in ogni caso un ulteriore fardello amministrativo che, facendo aumentare il numero degli adempimenti a carico degli operatori, accrescerebbe probabilmente anche gli incentivi degli stessi ad evadere od eludere il tributo. È noto, infatti, che all’ampia e diffusa evasione dell’IVA contribuiscono molti fattori, tra cui in primo luogo le difficoltà degli operatori ad applicare un’imposta difficile, con troppe aliquote, e basata su una normativa complessa, che impone molti onerosi adempimenti.

Tali difficoltà, fra l’altro, sono accresciute dalla struttura stessa del nostro sistema economico, caratterizzata da un numero molto elevato di piccole imprese che trovano grande difficoltà nell’applicare il tributo e, al tempo stesso, sono molto difficili da controllare. Introdurre quindi nuovi adempimenti, come ultimamente si sta facendo (con la reintroduzione, per esempio, dell’elenco dei clienti e dei fornitori), vorrebbe dire soltanto accrescere le difficoltà di questi operatori e forse anche la loro propensione ad evadere.

metodologia adottata per ricostruire la base imponibile dell'imposta attraverso la rappresentazione dei flussi intercorrenti tra i differenti operatori economici, non ha potuto evitare di ammettere che: "la costruzione della matrice dell'IVA rappresenta "un impegno estremamente gravoso in termini di elaborazione dei dati e necessita la formulazione di numerose ipotesi per rendere confrontabili i dati di fonte fiscale e quelli di natura statistica". Esiste dunque il rischio, come si può notare, che le informazioni ottenute mediante l'impiego di questa procedura costituiscano, in definitiva, il risultato di una stima che, per quanto analitica ed approfondita, dipende eccessivamente dalle ipotesi formulate allo scopo di rendere confrontabili i dati.

Varrebbe la pena chiedersi, a questo punto, se sia davvero conveniente utilizzare procedure così complesse e dispendiose, sia per il Fisco (costi di gestione, e di natura politica), che per il contribuente (costi di *accomplishment*), quando un'efficiente Amministrazione finanziaria dovrebbe innanzitutto attivarsi per distogliere il contribuente dall'evasione e dalle pratiche elusive, facilitando ed incoraggiando il più possibile l'adempimento volontario delle leggi fiscali.

Per realizzare tutto ciò è necessario, tuttavia, che l'Amministrazione finanziaria provveda, quanto prima, a realizzare un'imponente opera di semplificazione dell'intero sistema tributario e delle procedure amministrative. È noto<sup>23</sup>, infatti, che un qualsiasi intervento di questo tipo consentirebbe di ottenere una riduzione dei costi (sia quelli di gestione che quelli di adempimento), nonché ulteriori ed evidenti effetti positivi, sia sul piano dell'efficienza che su quello dell'equità.

---

<sup>23</sup> Sui problemi derivanti dalla presenza di alti costi di gestione e di *accomplishment* dei tributi, si vedano M.J. Graetz, J.F. Reinganum, L.L. Wilde, *The Tax Compliance Game: Toward an Interactive Theory of Law Enforcement*, "Journal of Law, Economics and Organization", vol. 2, 1986; J. Alm, *Compliance Costs and the Tax Avoidance – Tax Evasion Decision*, "Public Finance Quarterly", vol. 16, n. 1, 1988; C. Sanford, M. Godwin e P. Hardwick, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, 1989; D. Fausto, M. Marrelli (a cura di), *L'efficienza dell'amministrazione finanziaria*, Bologna, il Mulino, 1991; D. Fausto, *Costi di gestione dei tributi: aspetti teorici e implicazioni di politica tributaria*, "Economia pubblica", n. 1-2/1993; Sandford, S., *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath., Fiscal Publications, 1995; C. Evans, K. Ritchie, B. Tran-Nam e M. Walpole, *Taxation Compliance Costs: Some Recent Empirical Work and International Comparisons*, "Australian Tax Forum", vol. 14, n. 1/1998; T. Oliver, S. Bartley, *Tax system complexity and compliance costs – come theoretical considerations*, "Economic Roundup", 2005.

## **ALLEGATI**



## **Allegato 1**

Costituzione della Repubblica italiana: Principi fondamentali (artt. 1-3) e Parte II Titolo V (artt. 114-120)

### PRINCIPI FONDAMENTALI

#### Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

#### Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

#### Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

### PARTE II

#### TITOLO V

##### LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

#### Art. 114.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Art. 115.

*Abrogato.*

Art. 116.

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Art. 117.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*a*) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

*b*) immigrazione;

*c*) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

*d*) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

*e*) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

*f*) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

*g*) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

*h*) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

*i*) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

*l*) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

*m*) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

*n*) norme generali sull'istruzione;

- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Art. 118.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Art. 119.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Art. 120

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati

internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.



## Allegato 2

### Disegno di legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale (Atto camera n. 3100)

*Presentato il 29 settembre 2007*

#### Relazione illustrativa

Onorevoli Deputati!

1. La fase di attuazione del disegno costituzionale di decentramento fiscale introdotto nel 2001 con il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, dopo la stasi della legislatura 2001-2006 e l'esito chiarissimo della consultazione referendaria del 2006, riprende finalmente avvio, in un contesto di rinnovata certezza giuridica, a un anno circa dall'inizio della nuova legislatura e dopo un lavoro di analisi e di concertazione tecnico-politica assai denso e proficuo.

Il pesante e complesso contenzioso accumulatosi negli ultimi cinque anni ha consentito alla Corte costituzionale di definire con chiarezza le condizioni di fondo entro le quali è corretto svolgere le linee del nuovo Titolo V; al centro di questo processo, che ha una sua valenza squisitamente storico-politica, c'è il rapporto fiscale tra cittadini, Stato, Regioni e sistema delle autonomie: il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza innovativa.

Si tratta di garantire l'unità giuridica e finanziaria dello Stato, alla luce degli impegni europei, affermando in modo esteso la relazione che deve intercorrere tra responsabilità fiscale e autonomia di spesa: il tutto dentro la salvaguardia dei diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza repubblicana, come sanciti nella parte prima della Costituzione.

Gli interventi relativi alle materie che rientrano nella tutela costituzionale dei «livelli essenziali» [art. 117, secondo comma, lettera *m*)] devono, come diremo subito dopo, conformarsi al criterio della copertura integrale dei fabbisogni. Per questi interventi, in ogni regione (e in tutti gli enti locali che esercitano funzioni legate a tali livelli essenziali) la copertura finanziaria deve risultare garantita.

Per le funzioni regionali autonome, che non sono cioè rappresentative di irrinunciabili esigenze di equità e di cittadinanza, è possibile prefigurare sistemi di finanziamento in cui il ruolo perequativo dello Stato risulti meno pervasivo: si tratta di ridurre ma non di annullare le differenze territoriali nelle dotazioni fiscali misurate sui tributi dedicati al finanziamento di tali interventi.

Infine, un ultimo blocco di interventi si riferisce a fini specifici per i quali lo Stato può promuovere obiettivi territoriali determinati in funzione dello sviluppo economico, della coesione sociale e dell'effettivo esercizio dei diritti della persona.

In questo disegno normativo, la riserva di amministrazione riconosciuta ai Comuni viene garantita con un meccanismo che costruisce la perequazione attraverso tipologie predefinite di entrata e di spesa idonee a superare, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica. Si tratta di costruire parametri di spesa *standard* sulla base di obiettivi che tengano conto dei bisogni e dei relativi

costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese.

2. Una nuova fase politico-istituzionale si apre. I gruppi dirigenti del nostro Paese sono nella condizione di dare avvio agli elementi costitutivi di un nuovo disegno fiscale, dove responsabilità nel reperimento delle risorse e autonomia di spesa si saldano in modo inscindibile.

Superata la declamazione retorica di un federalismo astratto, è possibile ora confrontarsi nel concreto per misurare la capacità di innovazione e di continuità che deve segnare una fase storica complessa ma densa di futuro come quella presente.

I criteri di convergenza economico-finanziaria e di coesione sociale che l'Unione europea impone al nostro Paese disegnano la cornice dentro cui lo Stato democratico e repubblicano chiama il sistema delle Regioni e delle autonomie locali a declinare responsabilità fiscale e autonomia di spesa.

L'equilibrio complessivo della finanza pubblica e il suo controllo dinamico sono le condizioni entro cui le classi politiche, espressione del dinamismo dei territori, possono far valere i propri talenti e le proprie vocazioni.

3. Completare il disegno di un sistema ordinato di rapporti finanziari tra i livelli di governo richiede che siano conciliati tre principi garantiti dalla Costituzione, come riformata nel 2001: primo, l'*autonomia finanziaria* delle Regioni e degli enti locali, che comporta differenze territoriali nelle prestazioni dei servizi; secondo, la *perequazione* necessaria per l'uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni, che richiede importanti trasferimenti perequativi; terzo, la *sostenibilità* della condizione complessiva dei conti pubblici, per assicurare la quale occorre un coordinamento tra i soggetti erogatori di spesa pubblica e, in esso, un ruolo di guida del Governo centrale nella formazione del bilancio. Sono evidentemente principi intrecciati tra loro e in potenziale conflitto.

In armonia con il dettato costituzionale, il sistema di finanziamento degli enti decentrati individua nei tributi regionali e locali e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali. Le compartecipazioni, dal loro canto, garantiranno la stabilità, anche in senso dinamico, del volume delle risorse finanziarie. Il disegno del sistema di finanziamento risponde, insomma, alle esigenze della stabilità e dell'autonomia.

Nel contempo, l'esercizio dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale viene garantito da un sistema di trasferimenti perequativi capaci di assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono tali diritti e delle funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto previsto, rispettivamente, dalle lettere *m)* e *p)* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. Per le competenze di spesa non riconducibili a prestazioni essenziali o a funzioni fondamentali, la perequazione è basata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Per queste spese si riconosce, in altre parole, la possibilità di differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico. Nel disegno del sistema perequativo sono quindi presenti due componenti che realizzano una sintesi tra esigenze di uniformità e di autonomia.

4. In questo quadro generale, il presente disegno di legge di delegazione legislativa delinea soluzioni per una serie di problemi che occorre affrontare se si vuole costruire un sistema coerente. Il primo riguarda il coordinamento del sistema tributario. Viene stabilito un principio di «pari dignità» dei tributi propri dei vari livelli di governo, con l'esclusione di interventi, privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo. Si definisce poi un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, prevedendo che le Regioni, nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, possano istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli enti locali. L'autonomia tributaria degli enti locali è garantita anche dalla possibilità d'intervento della legge statale in assenza di legge regionale.

Una seconda questione riguarda l'assetto della finanza delle Province e dei Comuni, e in particolare il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni (ai quali, secondo la Costituzione, è affidata in materia una competenza legislativa concorrente). La scelta operata nel presente disegno di legge di delega è quella di configurare un assetto differenziato della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni secondo la gamma delle funzioni svolte (e quindi l'ampiezza demografica). Viene così, da un lato, valorizzata la tradizione municipale del nostro ordinamento e, dall'altro, attribuito un ruolo fondamentale alle Regioni nel delineare schemi concreti di coordinamento della finanza dei Comuni di dimensioni minori, nel rispetto - per quanto riguarda la perequazione - dei criteri generali fissati nelle norme statali.

Una terza questione concerne gli obiettivi concreti degli schemi di perequazione. Per la parte basata sui fabbisogni di spesa è necessario che di tali fabbisogni sia data una definizione puntuale. Nell'assetto definitivo, questi non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi. Il presente disegno di legge di delega definisce il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e fissa i criteri generali per l'avvio di un percorso graduale che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con le misure oggettive dei fabbisogni e con il costo *standard* delle prestazioni erogate. Affinché le potenzialità positive del federalismo - positive per la partecipazione democratica e per il controllo dei cittadini, per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali - possano dare frutti, occorre collocare tutti sullo stesso piano.

Infine sono da considerare i riflessi del nuovo assetto sulle procedure di formazione del bilancio pubblico nel suo insieme. Come si è detto, la riforma determina i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario diretti a realizzare il coinvolgimento e la condivisione di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi programmatici. Con la piena attuazione all'art. 119 della Costituzione, si esce da una fase contrassegnata da misure e interventi frammentari, spesso dettati da esigenze di urgenza per garantire l'equilibrio finanziario del complesso dei conti pubblici, e si definisce un quadro di stabilità e di certezza, necessario per consentire ai singoli enti territoriali di programmare in modo significativo la propria attività. Le norme della manovra di bilancio aventi ricadute sulla finanza regionale e locale, che oggi confluiscono nel disegno di legge finanziaria, troveranno in futuro collocazione in un disegno di

legge presentato nel mese di giugno, previa una fase di confronto e di valutazione congiunta con le Regioni, le Province e i Comuni. Esso assumerà la veste giuridica di provvedimento collegato alla manovra di bilancio e dovrà essere approvato entro il mese di ottobre. Si otterrà così un duplice risultato. Da un lato, decongestionare la sessione di approvazione del bilancio dello Stato; dall'altro, garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter formulare le proprie autonome politiche di bilancio.

5. I punti salienti della delega legislativa possono essere riassunti nei modi seguenti.

5.1. Si costruisce un assetto stabile della finanza delle Regioni, delle Province e dei Comuni, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

5.2. Viene attribuito a ciascuno dei tre livelli di governo un complesso di tributi propri e di compartecipazioni dinamiche al gettito di tributi erariali. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali. Alle compartecipazioni è rimessa la stabilità, anche in senso dinamico, del volume delle risorse finanziarie.

5.3. Viene stabilito un principio di «pari dignità» dei tributi propri dei vari livelli di governo, con l'esclusione di interventi, privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo.

5.4. Si definisce un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, prevedendo che le Regioni, nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, possono istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli enti locali.

5.5. L'autonomia tributaria degli enti locali è garantita anche dalla possibilità di intervento della legge statale in assenza di legge regionale.

5.6. Per le Regioni le fonti di finanziamento, oltre ai tributi propri attuali e alla compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), comprendono una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), insieme o alternativamente a un'addizionale regionale alla medesima IRPEF.

5.7. Per le Regioni si garantisce il finanziamento integrale (sulla base di costi *standard* o di indicatori di fabbisogno finanziario) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali (sanità e assistenza), del trasporto pubblico di competenza regionale e delle spese riconducibili a funzioni fondamentali dei Comuni di dimensioni demografiche minori. Il finanziamento dei fabbisogni *standard* per tutte le Regioni è garantito da un Fondo perequativo alimentato dalla fiscalità generale.

5.8. Per la parte residua delle spese regionali, la perequazione è basata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Il Fondo perequativo, per questa componente, è alimentato da una parte del gettito della compartecipazione all'IRPEF di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale.

5.9. Alla competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica corrisponde un assetto duale della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni secondo l'ampiezza demografica (e quindi la gamma delle funzioni svolte). Viene così demandato alle Regioni il

compito di disegnare schemi concreti di perequazione per i Comuni di dimensioni minori (nel rispetto dei criteri generali che vengono fissati nella legge di delega).

5.10. Riguardo alle fonti di finanziamento degli enti locali, per i Comuni viene rafforzata la compartecipazione dinamica all'IRPEF già introdotta dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Per le Province è prevista la possibilità di un'analoga compartecipazione, unitamente o in alternativa alla trasformazione dell'imposta sui premi delle assicurazioni obbligatorie della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti in tributo proprio.

5.11. La perequazione delle risorse, per la parte basata sui fabbisogni di spesa, richiede che di tali fabbisogni sia data una definizione puntuale. Nell'assetto definitivo questi non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi. Il presente disegno di legge di delega definisce il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e fissa i criteri generali per l'avvio di un percorso graduale che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con le misure oggettive dei fabbisogni e con il costo *standard* delle prestazioni erogate.

5.12. La riforma definisce i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario diretti a realizzare il coinvolgimento e la condivisione di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi programmatici, in un quadro di stabilità e di certezza necessario per consentire agli enti territoriali di programmare le proprie attività. Le norme della manovra di bilancio aventi ricadute sulla finanza regionale e locale, oggi contenute nel disegno di legge finanziaria, dovrebbero quindi trovare collocazione in apposito disegno di legge, presentato nel mese di giugno dopo una fase di confronto e valutazione con le Regioni, le Province e i Comuni. Esso assumerebbe la qualificazione di provvedimento collegato alla manovra di bilancio e dovrebbe essere approvato entro il mese di ottobre. Ciò consentirebbe, da un lato, di decongestionare la sessione parlamentare di bilancio; dall'altro, di garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per la formulazione delle proprie politiche di bilancio.

## **Disegno di legge**

### **CAPO I**

#### **CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO**

##### **Art. 1.**

*(Finalità e contenuti).*

1. La presente legge:

a) definisce i principi e criteri direttivi per l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione, disciplinando il sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, nonché dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica;

*b)* detta le regole per il coordinamento della finanza pubblica e stabilisce i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte degli enti territoriali di cui alla lettera *a)*, al fine di garantire l'armonia e la coerenza del sistema tributario;

*c)* disciplina i caratteri e le modalità di riparto delle risorse da assegnare agli enti territoriali con finalità perequative ai sensi del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione, assicurando l'integrale finanziamento del normale svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi del quarto comma del medesimo art. 119 della Costituzione;

*d)* indica i criteri direttivi per l'attribuzione di risorse aggiuntive e per l'esecuzione di interventi speciali da parte dello Stato in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per le finalità enunciate dal quinto comma dell'art. 119 della Costituzione;

*e)* definisce i criteri per il finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica.

2. Per le finalità indicate al comma 1, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme per la riorganizzazione dell'ordinamento finanziario delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, aventi ad oggetto:

*a)* le regole fondamentali cui devono attenersi le Regioni per garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di livello substatuale anche in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

*b)* le regole di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in relazione ai vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

*c)* i tributi propri delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e i caratteri dell'autonomia tributaria degli stessi enti;

*d)* i criteri per la ripartizione dei poteri legislativi tra lo Stato e le Regioni in materia di tributi locali;

*e)* l'entità e le regole di variazione dei fondi perequativi assegnati alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni, i criteri del loro riparto tra i singoli enti e le aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che alimentano tali fondi;

*f)* i criteri per la determinazione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;

*g)* i presupposti e le condizioni in presenza dei quali lo Stato può promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione a favore delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni;

*h)* le procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi stabiliti in relazione ai vincoli comunitari ai sensi della lettera *b)*, nonché gli interventi da porre in atto in tale caso;

*i)* la struttura del finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica.

3. I decreti legislativi adottati in attuazione della delega conferita dal comma 2 del presente articolo sono predisposti con l'osservanza dei principi e criteri direttivi contenuti negli articoli da 2 a 20.

4. I decreti legislativi adottati in attuazione della delega conferita dal comma 2 stabiliscono i termini e le modalità di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione all'assegnazione delle funzioni amministrative a enti o a livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa. Il Governo, nella predisposizione dei medesimi decreti legislativi, provvede a coordinare la normativa da essi introdotta con quella prevista dalla legislazione vigente per le Regioni, per le Province e per i Comuni.

Art. 2.

*(Coordinamento tra la finanza dello Stato e la finanza delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali).*

1. In relazione al coordinamento della finanza pubblica si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

a) le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni adottano per la propria politica di bilancio regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

b) i bilanci degli enti di cui alla lettera a) devono essere redatti in base a criteri predefiniti e uniformi, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province, dei Comuni, delle unioni di Comuni, delle comunità montane e delle aziende strumentali consolidate nei conti della pubblica amministrazione deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurle, anche in via extracontabile, ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea. I bilanci preventivi devono essere approvati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento;

c) il coordinamento dinamico delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni viene disciplinato con legge dello Stato; con la stessa legge possono essere stabiliti obiettivi di comparto per le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo; il relativo disegno di legge è presentato dal Governo alle Camere insieme con il documento di programmazione economico-finanziaria, previa una fase di confronto e di valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile in sede di Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata»; tale disegno di legge è qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio; esso deve essere discusso e approvato dalle Camere entro il 31 ottobre e, comunque, prima dell'approvazione della legge finanziaria;

d) il documento di programmazione economico-finanziaria fissa anche, su base almeno triennale, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi, da rispettare sia in sede di bilancio di previsione sia in sede di consuntivo, il livello

di ricorso al debito, nonché il livello programmato della pressione fiscale e la sua ripartizione tra i livelli di governo centrale e locale, da attuare attraverso le disposizioni recate dalla legge di coordinamento dinamico di cui alla lettera *c*);

*e*) la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata;

*f*) l'utilizzo degli avanzi di amministrazione è disciplinato in coerenza con gli obiettivi del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

*g*) il riordino del sistema della tesoreria unica comporta il versamento dei tributi regionali e locali direttamente agli enti territoriali competenti;

*h*) sono definiti i meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli obiettivi stabiliti ai sensi della lettera *c*), con la previsione di sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti, nonché per il mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera *b*). In particolare, è previsto un sistema di sanzioni efficaci ed effettive a carico degli enti inadempienti e di incentivi in favore degli enti che conseguono gli obiettivi programmati. Le sanzioni possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti;

*i*) al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale, previa intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, ove costituito, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle Regioni stesse.

### Art. 3.

*(Principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario).*

1. In relazione al coordinamento del sistema tributario, si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) rispondenza della disciplina dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni forma di doppia imposizione;

*b*) esclusione, in ogni caso, della deducibilità degli oneri fiscali nell'applicazione di tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo; possibilità di neutralizzare comunque gli effetti finanziari della deducibilità rispetto ai diversi livelli di governo;

*c*) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo senza contestuale adozione di misure di compensazione;

*d*) semplificazione del sistema tributario, tendenziale uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti; rispetto,

nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, dei principi contenuti nella legge 27 luglio 2000, n. 212, e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente;

e) efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni;

f) divieto di introdurre trattamenti agevolativi regionali e locali che possano costituire fattori di concorrenza dannosa; in ogni caso le agevolazioni e le riduzioni stabilite autonomamente dalle Regioni, dalle Città metropolitane, dalle Province e dai Comuni non possono determinare discriminazioni tra residenti né restrizioni all'esercizio delle libertà economiche all'interno del territorio della Repubblica;

g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato e nei limiti di cui alla lettera a):

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le materie nelle quali i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, stabilire tributi locali e introdurre variazioni delle aliquote o agevolazioni;

h) previsione che, per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, le Regioni:

1) non possano modificare le basi imponibili;

2) possano modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni nonché introdurre speciali agevolazioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale;

i) previsione che, per gli altri tributi istituiti da legge statale, le Regioni possano modificare le modalità di computo della base imponibile, nei limiti stabiliti dalla legge statale, e le aliquote; previsione che lo Stato, d'intesa con le Regioni, determini livelli uniformi di gettito per le singole Regioni, in base ai valori medi dei parametri adottati nelle diverse legislazioni regionali;

l) previsione che i tributi regionali, anche se necessari al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, non siano soggetti a vincolo di destinazione;

m) previsione che i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano stabilire i tributi propri di cui alla lettera g), numero 2), solo se afferiscono alle materie determinate dalla legge statale o regionale;

n) previsione che la legge statale non possa intervenire, salva intesa, nelle materie assoggettate a imposizione con legge regionale ai sensi della lettera g);

o) previsione che la legge statale possa comunque introdurre tributi locali la cui applicazione è subordinata all'entrata in vigore di una legge regionale ai sensi della lettera g), o, in assenza di questa, ad una delibera del singolo ente locale interessato;

p) revisione e razionalizzazione della disciplina dell'imposta comunale sugli immobili anche in relazione alla riforma del catasto;

q) coordinamento della nuova disciplina con quella vigente e introduzione di un regime transitorio.

#### Art. 4.

*(Interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione).*

1. Gli interventi finalizzati al conseguimento degli obiettivi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali a

carico del bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. I contributi speciali a carico del bilancio dello Stato sono iscritti, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni.

2. Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente art. sono definiti sentita la Conferenza unificata.

3. I contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi e l'attuazione degli interventi cui essi sono destinati è finanziata nell'ambito del finanziamento ordinario.

## CAPO II RAPPORTI FINANZIARI LO STATO E LE REGIONI

### Art. 5.

*(Competenza legislativa, regole finanziarie e funzioni amministrative).*

1. Le disposizioni del presente capo si applicano, indipendentemente dall'ente o dal livello di governo al quale sono o saranno affidate le funzioni amministrative connesse all'esercizio della potestà legislativa, nel rispetto del principio di integrale finanziamento delle funzioni attribuite a ciascun livello di governo, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, della Costituzione:

a) al finanziamento delle competenze già esercitate dalle Regioni a statuto ordinario alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della presente legge;

b) al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative che deriveranno, anche per gli enti locali, dal concreto esercizio dei poteri legislativi nelle materie che i commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione attribuiscono alla competenza legislativa, concorrente o esclusiva, delle Regioni a statuto ordinario. La disposizione di cui alla presente lettera si applica a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui viene definito il trasferimento delle relative funzioni amministrative.

2. Per le materie attribuite dalla Costituzione alla competenza legislativa delle Regioni, queste definiscono con propria legge le regole di finanziamento delle attività amministrative da loro assegnate ad altri livelli di governo, assicurando a questi le risorse necessarie per la copertura degli oneri da sostenere per l'esercizio delle funzioni fondamentali, come individuate e allocate dalla legge statale. Lo Stato verifica il rispetto delle disposizioni del presente comma ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui al secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, secondo modalità definite nei decreti legislativi attuativi della presente legge.

3. Resta fermo quanto previsto dall'art. 16, comma 1, sul finanziamento delle attività svolte dai Comuni e dalle Province alla data del 1° gennaio 2007.

### Art. 6.

*(Competenze regionali e mezzi di finanziamento).*

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni effettivamente svolte dalle Regioni, nonché al principio di autonomia

tributaria fissato dall'art. 119 della Costituzione, le spese connesse alle attività che le Regioni a statuto ordinario attualmente svolgono sono classificate nelle seguenti categorie:

*a)* spese riconducibili allo svolgimento di attività assoggettate al vincolo di cui alla lettera *m)* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione;

*b)* spese riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali, come individuate dalla legge statale ai sensi della lettera *p)* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, esercitate dai Comuni di dimensioni demografiche determinate dai decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, con esclusione, in ogni caso, delle funzioni esercitate dalle Città metropolitane;

*c)* spese connesse all'esercizio di funzioni concernenti le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni, ad eccezione di quelle riconducibili alle disposizioni delle lettere *m)* e *p)* del secondo comma dell'art. 117;

*d)* spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 4.

2. Gli oneri relativi alle spese di cui al comma 1, lettera *a)*, sono determinati nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza. Sono in ogni caso spese riconducibili ad attività assoggettate al vincolo di cui alla lettera *m)* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione quelle per la sanità e per l'assistenza.

3. Gli oneri relativi alle spese di cui al comma 1, lettera *b)*, sono calcolati sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario associati alle funzioni effettivamente esercitate e a parametri di efficienza e di appropriatezza che incorporino anche incentivi diretti a favorire le unioni di Comuni e la prestazione dei servizi in forma associata.

4. Nella determinazione della somma destinata al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale si tiene conto dell'esigenza di garantire un livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*.

5. Le aliquote e le basi imponibili uniformi dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), di altri tributi propri regionali da individuare in base al principio di correlazione e delle compartecipazioni regionali al gettito dell'IRPEF e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché le quote specifiche del Fondo perequativo di cui all'art. 9, sono determinate in modo da garantire che in ciascuna regione, alle condizioni così determinate, risultino integralmente finanziate le spese di cui al comma 1, lettere *a)* e *b)*.

#### Art. 7.

*(Tributi propri delle Regioni a statuto ordinario, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali).*

1. Alle Regioni a statuto ordinario sono assegnati tributi propri in grado di finanziare quote significative delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione assegna alla loro competenza legislativa esclusiva e concorrente. Per tributi propri si intendono:

a) i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente e le addizionali ai tributi erariali che l'ordinamento vigente assegna alle Regioni;

b) i nuovi tributi che saranno assegnati alle Regioni, inclusa l'eventuale sovrimposta in sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF, e i nuovi tributi regionali che saranno istituiti dalle singole Regioni sulle materie imponibili non assoggettate già ad imposizione erariale, come individuati dalle norme sul coordinamento del sistema tributario ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

2. Sono tributi regionali, ai sensi della lettera a) del comma 1, i seguenti:

a) IRAP;

b) addizionale regionale all'IRPEF;

c) addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva;

d) addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica;

e) imposta regionale sulla benzina per autotrazione;

f) tassa di abilitazione all'esercizio professionale;

g) imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;

h) tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi;

i) imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili;

l) imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile;

m) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali;

n) tassa regionale per il diritto allo studio universitario;

o) tasse automobilistiche regionali;

p) tasse sulle concessioni regionali.

3. Alle Regioni a statuto ordinario sono assegnate una compartecipazione al gettito dell'IVA e una compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

#### Art. 8.

*(Aliquote dei tributi propri assegnati alle Regioni a statuto ordinario, esercizio dell'autonomia e finanziamento di nuove funzioni).*

1. I trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 6 sono soppressi.

2. Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 sono determinate nella misura minima sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento della spesa corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni e all'adempimento delle funzioni fondamentali dei Comuni di cui alla stessa lettera b) in ciascuna regione. Al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e all'adempimento delle funzioni fondamentali, nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente, concorrono le quote del Fondo perequativo di cui all'art. 9.

3. L'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 6 è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale al gettito dell'IRPEF e dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore

dell'aliquota è stabilito nella misura sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi.

4. Agli oneri derivanti dall'esercizio delle nuove funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge.

Art. 9.

*(Entità e riparto del Fondo perequativo).*

1. Nel bilancio dello Stato è istituito il Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota di cui all'art. 8, comma 3.

2. Il principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali deve essere applicato in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

3. Le risorse del Fondo perequativo devono coprire:

a) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui al comma 1, lettere a) e b), dell'art. 6, calcolate con le modalità di cui ai commi 2 e 3 del medesimo art. 6, e il gettito regionale dei tributi alla stessa destinati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria;

b) le esigenze finanziarie derivanti dal comma 6.

4. La determinazione degli importi spettanti a ciascuna Regione a carico del Fondo perequativo è operata tenendo conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione emanata in attuazione delle lettere m) e p) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, in modo tale da assicurare l'integrale copertura delle spese.

5. Le quote regionali delle compartecipazioni e del Fondo perequativo relative al finanziamento delle funzioni fondamentali sono integralmente distribuite da ciascuna Regione ai Comuni del proprio territorio nello stesso esercizio finanziario in cui affluiscono al bilancio della regione, secondo i criteri di cui all'art. 15, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera i).

6. Per il finanziamento delle spese di cui al comma 1, lettera c), dell'art. 6, le quote del Fondo perequativo sono assegnate in base a parametri di capacità fiscale per abitante e a indicatori di dimensione demografica; in particolare:

a) le Regioni con maggiore capacità fiscale non partecipano alla ripartizione del Fondo perequativo;

b) le Regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del Fondo perequativo in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

c) una quota del Fondo perequativo è ripartita tra le Regioni di minore dimensione demografica; tale quota è ripartita in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa.

7. Le quote del Fondo perequativo risultanti dall'applicazione dei commi 4 e 5 sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

Art. 10.

*(Fase transitoria e integrazione con le norme vigenti).*

1. I criteri di computo delle quote del Fondo perequativo di cui all'art. 9 si applicano a regime al termine di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole Regioni nel biennio 2006-2007 ai valori determinati con i criteri previsti dal medesimo art. 9.

2. Per le quote del Fondo perequativo di cui all'art. 9, l'utilizzo dei criteri definiti dall'art. 8 decorre dall'anno successivo a quello in cui è effettivamente attuato il trasferimento delle funzioni o la determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali di prestazione e delle funzioni fondamentali, con gradualità di applicazione. Per le materie diverse da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione, l'applicazione del criterio di finanziamento basato sulla spesa storica cessa entro cinque anni.

3. Con i decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge si provvede alla definizione delle regole, dei tempi e delle modalità della fase transitoria di cui ai commi 1 e 2. Fermo restando quanto previsto dal medesimo comma 2, secondo periodo, la fase transitoria deve garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile.

CAPO III

FINANZA DEGLI ENTI LOCALI, RAPPORTI FINANZIARI TRA LO STATO E  
GLI ENTI LOCALI NONCHÉ TRA LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI

Art. 11.

*(Finanziamento delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città  
metropolitane).*

1. L'esercizio delle funzioni attribuite o conferite ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione comporta:

- a*) l'attribuzione di tributi ed entrate propri;
- b*) l'attribuzione di compartecipazioni al gettito di tributi erariali;
- c*) l'attribuzione di addizionali a tributi erariali;
- d*) l'attribuzione, ove occorra, di quote dei rispettivi fondi perequativi.

2. L'insieme delle risorse derivanti dalle entrate di cui al comma 1 assicura i mezzi necessari al normale svolgimento delle funzioni fondamentali e al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni ad esse eventualmente riferiti. Il finanziamento delle funzioni fondamentali delle Province e dei Comuni di dimensione superiore alla soglia demografica stabilita ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera *b*), è assicurato dallo Stato, attraverso compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondi perequativi.

3. La legge di coordinamento dinamico, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), tiene conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, al fine di assicurare l'integrale finanziamento dell'esercizio di tali funzioni, ove al finanziamento medesimo non si sia provveduto contestualmente al trasferimento.

Art. 12.

*(Coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali).*

1. La legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili e stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale.

2. Ai sensi del presente articolo, i tributi propri dei Comuni sono i seguenti:

a) imposta comunale sugli immobili (ICI);

b) imposta di scopo;

c) imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni;

d) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni;

e) tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU);

f) addizionale comunale all'IRPEF;

g) addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica;

h) addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili, limitatamente alla quota dei proventi spettante ai Comuni ai sensi dell'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni.

3. Ai sensi del presente articolo, i tributi propri delle Province sono i seguenti:

a) imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli richieste al pubblico registro automobilistico;

b) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle Province;

c) addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica;

d) tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

4. Le Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera g), possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, definendo gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

5. Gli enti locali dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi nonché di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

6. Gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, stabiliscono in piena autonomia le tariffe per le prestazioni o i servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Art. 13.

*(Criteri per il riordino e la razionalizzazione della compartecipazione e dell'addizionale comunale all'IRPEF).*

1. Nel riordino e nella razionalizzazione delle disposizioni concernenti la

compartecipazione comunale al gettito dell'IRPEF e la relativa addizionale, il Governo si attiene ai principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge nonché, in particolare, a quelli indicati nell'art. 3 e ai seguenti:

- a) potenziamento dell'autonomia dei Comuni;
- b) coerenza delle decisioni assunte in sede comunale con quelle desumibili dai provvedimenti statali in materia, anche con riguardo alla situazione dei contribuenti a basso reddito;
- c) possibilità di sostituire l'addizionale comunale all'IRPEF con una sovrimposta.

Art. 14.

*(Criteri per il riordino e la razionalizzazione delle compartecipazioni e dei tributi delle Province).*

1. Nel riordino e nella razionalizzazione delle compartecipazioni e dei tributi provinciali il Governo si attiene ai principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge nonché ai seguenti:

- a) possibilità di trasformare l'imposta sui premi delle assicurazioni obbligatorie della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti in tributo proprio delle Province, attribuendo alle stesse la facoltà di variare le aliquote vigenti nella misura del 20 per cento;
- b) revisione dell'elenco dei tributi di cui all'art. 12, comma 3, anche mediante la devoluzione di uno o più dei tributi ivi indicati ad altri livelli di governo;
- c) possibilità di attribuire alle Province una compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

Art. 15.

*(Entità e riparto dei fondi perequativi in favore dei Comuni e delle Province).*

1. Nel bilancio dello Stato sono istituiti due fondi perequativi, uno in favore dei Comuni diversi da quelli indicati nell'art. 6, comma 1, lettera b), l'altro in favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni amministrative attualmente svolte.

2. Per i Comuni l'importo del fondo perequativo è fissato inizialmente in misura pari all'importo dei trasferimenti attuali in favore dei Comuni di cui al comma 1 del presente articolo, sia di parte corrente che di conto capitale, esclusi i contributi di cui all'art. 4, comma 3. Affluisce altresì al fondo perequativo la compartecipazione al gettito dell'IRPEF, ivi compresa la sua variazione annuale.

3. Per le Province l'importo del fondo perequativo è fissato inizialmente in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti attuali in favore delle Province, esclusi i contributi di cui all'art. 4, comma 3.

4. Per le Province e per i Comuni la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, è effettuata in base a:

a) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi e delle entrate propri di applicazione generale;

b) uno schema di perequazione della capacità fiscale.

5. La spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, e alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è stabilito con tecniche statistiche utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, comprendendo anche la spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata. La standardizzazione della spesa per i Comuni deve incorporare gli incentivi di cui all'art. 6, comma 3.

6. Per i Comuni le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dal gettito dei tributi di cui all'art. 12, comma 2, escluse le lettere b) e h), valutati in base ad aliquota *standard*, e dalle entrate per tariffe e proventi dei servizi comunali, opportunamente standardizzati. Per le Province le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dal gettito dei tributi di cui all'art. 12, comma 3, compreso il gettito dell'imposta sui premi delle assicurazioni obbligatorie della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, valutati in base ad aliquota *standard*, e dalle entrate per tariffe e proventi dei servizi provinciali, opportunamente standardizzati. Una quota non inferiore al 90 per cento delle entrate standardizzate di ciascun ente è portata in deduzione dalla spesa standardizzata dello stesso ente per il computo dell'indicatore di fabbisogno individuale.

7. Una quota non superiore al 30 per cento della quota del fondo perequativo spettante a ciascun ente è destinata alla realizzazione e alla manutenzione straordinaria di opere pubbliche, in coerenza con la programmazione regionale di settore.

8. Le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e previa intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali, ove istituito, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, sulla base dei criteri di cui al comma 6, nonché a stime autonome del fabbisogno di infrastrutture; in tale caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui al presente comma.

#### Art. 16.

*(Norma transitoria e di garanzia dell'assetto finanziario dei Comuni e delle Province).*

1. Le attività svolte dai Comuni e dalle Province alla data del 1° gennaio 2007 continuano ad essere finanziate a carico del bilancio dello Stato o del bilancio delle Regioni, anche nel caso in cui talune tra esse rientrino in materie assegnate alla competenza legislativa delle Regioni. L'importo del finanziamento a

carico del bilancio dello Stato è determinato secondo i criteri definiti negli articoli da 11 a 15.

2. Nell'ambito del processo di attuazione dell'art. 118 della Costituzione, al finanziamento delle nuove funzioni amministrative nelle materie attribuite alla competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni esercitate, provvedono lo Stato o le Regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge.

3. Con i decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge si provvede alla definizione delle regole, dei tempi e delle modalità della fase transitoria di cui ai commi 1 e 2. La fase transitoria dovrà garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile.

#### CAPO IV FINANZIAMENTO DELLA CITTÀ DI ROMA, CAPITALE DELLA REPUBBLICA, E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

##### Art. 17.

*(Finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica, e delle Città metropolitane).*

1. Ai sensi dell'art. 114, terzo comma, e dell'art. 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma deve tenere conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica.

2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei Comuni, alla città di Roma, capitale della Repubblica, sono altresì assicurate specifiche quote di tributi erariali, previa determinazione degli oneri derivanti dallo svolgimento delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica.

3. Al finanziamento delle Città metropolitane si provvede secondo i principi e criteri direttivi indicati dalla presente legge, previa individuazione delle funzioni alle stesse attribuite.

#### CAPO V COORDINAMENTO DELLA FINANZA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME

##### Art. 18.

*(Attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione).*

1. Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, che devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferiti al

territorio regionale, in conformità all'art. 119 della Costituzione e tenuto conto delle esigenze di perequazione in favore dei territori aventi minore capacità fiscale.

Art. 19.

*(Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome).*

1. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'art. 1, comma 2.

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette Regioni a statuto speciale e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle Regioni e, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali.

3. Il concorso di cui al comma 1 è attuato, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

## CAPO VI

### NORME PROCEDURALI E DI SALVAGUARDIA FINANZIARIA

Art. 20.

*(Norme procedurali).*

1. I decreti legislativi di cui all'art. 1, comma 2, sono adottati, nel rispetto del termine ivi previsto, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di

concerto con i Ministri dell'interno, per gli affari regionali e le autonomie locali e per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali. La proposta è formulata tenendo conto dei risultati dei confronti e delle valutazioni compiuti dalla cabina di regia di cui al comma 2.

2. È istituita la cabina di regia, alla quale partecipano a titolo gratuito rappresentanti del Governo, designati dai Ministri indicati nel comma 1, delle Regioni e delle autonomie locali, designati dalla Conferenza unificata, per il confronto e la valutazione congiunta dei contenuti degli schemi dei decreti legislativi di cui al medesimo comma 1. A tale fine, sono messi a disposizione della cabina di regia i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari. La cabina di regia, nella sua prima seduta, da convocarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce l'organizzazione dei tempi e la disciplina procedurale dei propri lavori.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Conferenza unificata per l'acquisizione del parere previsto dall'art. 2, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da esprimere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema. Gli schemi medesimi sono quindi trasmessi alle Camere per i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini indicati ai commi 1, 4 e 5 del presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la procedura stabilita dal presente articolo, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive.

5. Entro un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 4, secondo la procedura stabilita dai commi 1, 2 e 3 e acquisito, prima dell'invio alle competenti Commissioni parlamentari, il parere del Consiglio di Stato, può essere adottato un decreto legislativo recante il testo unico di coordinamento delle disposizioni contenute nei decreti legislativi di cui ai commi 1 e 4.

#### Art. 21.

*(Clausola di salvaguardia finanziaria).*

1. Dall'attuazione delle deleghe legislative di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri né diminuzione di entrate a carico della finanza pubblica.

## Allegato 3

### Disegno di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia

(Atto Senato n. 1676)

*Nuove norme per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*

#### Relazione illustrativa

Onorevoli Senatori!

Il presente disegno di legge nasce dall'improrogabile esigenza di dare una concreta attuazione alle previsioni costituzionali dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha posto le premesse per avviare un ampio processo di trasferimento di poteri dal centro alla periferia, incidendo sull'assetto delle competenze e dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica.

Per il riconoscimento di una effettiva autonomia di Regioni ed enti locali manca tuttavia un tassello fondamentale: l'attuazione del federalismo fiscale.

I ritardi fino ad oggi accumulati hanno condotto al perdurare di un modello di finanziamento degli enti territoriali "derivato", ossia dipendente dal bilancio statale, anziché autonomo. Ciò ha comportato e comporta gravi disfunzioni nel rapporto tra politica e azione amministrativa e perduranti inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Con il superamento dell'attuale sistema di finanza derivata a favore di un moderno assetto di federalismo fiscale si consentirà l'assunzione – a tutti i livelli di governo – di decisioni politiche responsabili, rendendo trasparenti le scelte pubbliche e creando un collegamento diretto tra decisioni di spesa e decisioni di entrata.

Dall'attuazione del federalismo fiscale discenderà un nuovo stimolo a comportamenti innovativi e virtuosi da parte degli enti territoriali e più in generale uno stimolo all'efficienza del settore pubblico complessivo.

Nel nuovo assetto dei poteri pubblici e delle competenze tra i diversi livelli di governo (articoli 117 e 118 della Costituzione), le responsabilità legislative ed amministrative degli enti territoriali sono destinate ad ampliarsi in misura significativa. Volumi consistenti di risorse finanziarie dovranno pertanto essere trasferite dal centro alla periferia a parità di spesa pubblica e pressione fiscale complessiva.

Occorre pertanto dare prontamente attuazione alle prescrizioni dell'art. 119 della Costituzione, assegnando agli enti territoriali le più idonee fonti di finanziamento, trovando il giusto equilibrio tra autonomia, equità ed efficienza.

L'art. 1 del presente disegno di legge enuncia i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ai sensi del terzo comma dell'art. 117), principi che dovranno essere recepiti dalla legge statale e sulla base dei quali si potrà dare avvio all'attuazione del federalismo fiscale.

Tra i principi fondamentali si segnalano i seguenti:

a) l'attuazione del federalismo fiscale non deve comportare nè aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell'imposizione fiscale sui cittadini;

b) l'esercizio dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali deve assicurare la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso ai servizi offerti sul territorio;

c) l'attuazione del federalismo fiscale deve avvenire all'insegna della semplificazione del sistema tributario e della riduzione degli adempimenti a carico del cittadino;

d) il federalismo fiscale deve garantire la massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, così da permettere il controllo della collettività sulle politiche fiscali e di spesa delle amministrazioni locali;

e) la perequazione deve ridurre ma non annullare le differenze di capacità fiscale, realizzando il giusto equilibrio tra solidarietà ed efficienza, premiando i comportamenti finanziari virtuosi e le Regioni con una minore evasione fiscale.

Le Regioni – come enti di programmazione – devono poter assumere ruoli di coordinamento e di responsabilità rispetto alla finanza degli enti locali del territorio.

Definiti i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, i successivi articoli del presente disegno di legge danno attuazione alle previsioni costituzionali dell'art. 119.

La proposta di attuazione dell'art. 119 si fonda su tre pilastri:

a) il riconoscimento di ampie fonti autonome di entrata per Regioni ed enti locali;

b) la previsione di meccanismi perequativi equi ed efficienti;

c) la previsione di nuove regole di coordinamento della finanza pubblica.

Perché il federalismo fiscale sia effettivo, occorre che gli enti territoriali possano disporre di fonti tributarie di entrata quantitativamente rilevanti rispetto alle necessità di spesa. Al tempo stesso, occorre che tali fonti di entrata siano trasparenti e di semplice applicazione.

A questi fini nell'art. 2 del disegno di legge si prevede di attribuire alle Regioni a parità di pressione fiscale individuale ed aggregata una quota consistente dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Secondariamente, si prevede di attribuire una compartecipazione elevata al gettito dell'IVA, nonché di devolvere alle Regioni l'intero gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi.

Anche per gli enti locali occorre prevedere un aumento del grado di autonomia tributaria: a tal fine si prevede di attribuire ad essi la possibilità di tassare autonomamente i redditi fondiari, cosicché essi potranno essere in grado di perseguire obiettivi autonomi nel settore delle politiche abitative.

In coerenza con le prescrizioni dell'art. 119 della Costituzione, all'art. 3 del disegno di legge si prevede di istituire un fondo regionale per gli enti locali con particolare riguardo a quelli che abbiano minore capacità fiscale.

Il meccanismo perequativo che viene proposto è di tipo orizzontale, così da rendere trasparenti i flussi di risorse finanziarie tra Regioni affluenti e Regioni traenti.

Al tempo stesso l'esigenza solidaristica propria della perequazione va coniugata con criteri di efficienza questo fine si prevede che le differenze di capacità fiscale tra i diversi territori siano ridotte tramite la perequazione, ma non

annullate, così da stimolare i territori più svantaggiati a sviluppare le proprie economie e le proprie basi imponibili.

È inoltre assegnata alle Regioni – anziché allo Stato – la gestione delle risorse perequative da destinare agli enti locali dei rispettivi territori.

L'obiettivo è di coniugare le esigenze di investimento dei diversi territori con l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. Inoltre, anche in questo ambito viene assegnato un ruolo di coordinamento alle Regioni rispetto agli enti locali dei rispettivi territori. Più in generale, per assicurare un assetto stabile e condiviso alle relazioni finanziarie tra centro e periferia viene prevista – sul modello di alcune esperienze federali – la costituzione di un'apposita Commissione tecnica, composta da rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

In questo periodo il Governo ha mandato molti contraddittori segnali. Troppi tavoli spesso senza un preciso coordinamento e un chiaro indirizzo politico, dichiarazioni contrastanti dei Ministri Lanzillotta e Padoa-Schioppa, l'impressione è che si voglia gestire la questione settentrionale, ma non risolverla.

Per questi motivi il consiglio regionale della Lombardia ha deciso di rompere gli indugi e di presentare un testo sicuramente suscettibile di emendamenti ma che rappresenta una base concreta di discussione. Oggi i nostri cittadini pagano le tasse, creano ricchezza ma i trasferimenti vanno ad altri. Questo rischia di compromettere non solo la locomotiva lombarda ma l'intero sistema economico italiano. Con questo disegno di legge si apre una strada nuova, quella di un federalismo fiscale che si propone di creare un sistema equo ma anche semplice, efficace e, soprattutto, trasparente. Costruendo un fisco basato su pochi tributi, un solo codice e sulla semplicità delle regole si rendono meno gravosi, sia nella realtà che nella percezione, gli oneri per il cittadino contribuente.

Concludiamo con una frase di Abraham Lincoln che diceva: “Non si può rinforzare il debole indebolendo il più forte” e vi dico che la Lombardia continuerà ad aiutare le aree meno fortunate del Paese, ma è stanca di correre con le catene ai piedi. Questo progetto va nella direzione della libertà.

### **Relazione tecnica**

#### **Art. 1.**

#### *(Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario)*

L'articolo enuncia i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione) che fanno da riferimento per i decreti legislativi per l'avvio del federalismo fiscale.

In particolare si segnalano i seguenti principi:

- tutte le amministrazioni pubbliche concorrono agli obiettivi di finanza pubblica nazionale;
- l'attuazione del federalismo fiscale non deve comportare aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell'imposizione fiscale sui cittadini;
- l'esercizio dell'autonomia tributaria di Regioni e enti locali deve assicurare

la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso ai servizi offerti sul territorio;

- l’attuazione del federalismo fiscale deve consentire la semplificazione del sistema tributario e la riduzione degli adempimenti a carico del cittadini;
- il federalismo fiscale deve garantire la massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa per permettere il controllo della collettività sulle politiche fiscali e di spesa delle amministrazioni territoriali;
- la perequazione deve ridurre ma non annullare le differenze di capacità fiscale realizzando il giusto equilibrio fra solidarietà ed efficienza, premiando comportamenti finanziari virtuosi e le Regioni con una minore evasione fiscale.

L’articolo enuncia principi di riferimento che non comportano nella loro traduzione oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 2.

*(Tributi propri regionali e locali e compartecipazioni)*

Perché il federalismo fiscale sia effettivo, occorre che gli enti territoriali dispongano di fonti tributarie di entrata quantitativamente rilevanti per finanziare le spese derivanti dall’esercizio delle funzioni previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

L’articolo prevede:

- l’istituzione dell’imposta regionale sul reddito personale che sostituisce l’IRPEF regionale; l’aliquota base è stabilita nella misura uniforme per tutte le Regioni del 15 per cento; la flessibilità è prevista con riferimento alle variazioni di aliquota ed alla misura delle detrazioni per i familiari a carico; resta non manovrabile la base imponibile; la quota di gettito prevista dall’articolo ammonta a 22 miliardi;
- l’istituzione di una compartecipazione IVA regionale pari all’80 per cento del riscosso sul proprio territorio; gettito previsto 92 miliardi;
- assegnazione alle Regioni del gettito delle accise, imposte tabacchi e giochi riferibili al proprio territorio; gettito previsto  $21+9+10 = 40$  miliardi;
- previsione di misure di incentivazione in relazione al maggior imponibile accertato a seguito di sforzo fiscale;
- assegnazione alle Regioni del gettito dell’imposta sostitutiva di cui all’art. 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (in via prudenziale il gettito viene previsto pari a zero).

Anche per gli enti locali occorre prevedere un aumento del grado di autonomia tributaria: a tal fine si prevede di attribuire ad essi la possibilità di tassare autonomamente i redditi fondiari, rendendo possibile la loro autonomia nel settore delle politiche abitative.

È istituita l’imposta locale sui redditi fondiari per Comuni e Città metropolitane e contestualmente i redditi fondiari sono esclusi da tassazione ai fini dell’imposta sull’IRPEF e sull’imposta regionale sul reddito personale; gettito previsto 10 miliardi;

Totale dei gettiti contemplati dall’art. 2 = 164 miliardi.

Viene inoltre confermato che per le Regioni costituiscono tributi propri gli

altri tributi regionali già previsti dall'ordinamento vigente ed inoltre è previsto che con legge regionale si possano istituire tributi regionali e locali con riguardo a materie non assoggettate ad imposizione statale.

Le nuove imposte sono determinate inizialmente in modo da assicurare l'invarianza della pressione fiscale.

Il paniere dei tributi e compartecipazioni deve perseguire l'equilibrio fra tributi manovrabili e non manovrabili per assicurare un livello di flessibilità fiscale almeno pari a quello attuale.

Il versamento dei tributi regionali fa direttamente capo alle Regioni competenti superando il sistema della tesoreria unica.

Le entrate annuali a carico del bilancio dello Stato pari a 80 miliardi (differenza tra attuali entrate territoriali finanziamento sanità e trasferimenti 112-28 irap-10 ICI = 84 e nuove entrate previste) avranno come contropartita finanziaria minori spese a carico dello Stato per l'esercizio delle funzioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché agli articoli 116 e 118 della Costituzione.

*(Fonte dei dati: relazione generale sulla situazione economica del Paese; per l'IVA agenzia delle entrate)*

Effetti di trasferimento di gettiti dal bilancio dello Stato agli enti territoriali (miliardi)

Entrate:

| 2007 | 2008 | 2009 |
|------|------|------|
| -    | -80  | -83  |

Spese:

Effetti sulle spese statali per minori spese/trasferimenti (miliardi):

| 2007 | 2008 | 2009 |
|------|------|------|
| -    | -80  | -83  |

### Art. 3.

#### *(Perequazione e contributi speciali)*

Viene prevista l'istituzione di un fondo perequativo delle capacità fiscali per integrare le risorse degli enti con minore capacità fiscale pro capite e per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Il fondo, di carattere orizzontale, è alimentato con quote del gettito di tributi propri e delle compartecipazioni delle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante. Le modalità di alimentazione del fondo assicurano la trasparenza dei flussi delle risorse tra Regioni affluenti e Regioni traenti; al tempo stesso l'esigenza solidaristica propria della perequazione va

coniugata con criteri di efficienza; a questo fine prevede che le differenze di capacità fiscale tra i diversi territori siano ridotte tramite la perequazione, ma non annullate, così da stimolare i territori.

Per il corretto uso del fondo è istituita una Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative.

È istituito un fondo regionale da ripartire d'intesa con il Consiglio regionale delle autonomie locali. Il fondo è alimentato da tutti i trasferimenti statali a favore degli enti locali di ciascuna regione. Non vi sono maggiori oneri a carico dello Stato in quanto il trasferimento annuale da Stato a enti locali è sostituito dal riversamento al fondo regionale del fondo precedente riversato agli enti medesimi (13 miliardi).

*(Fonte Ministero dell'interno)*

Effetti sul bilancio statale (sostituzione di trasferimenti a costo zero)

Soppressione di trasferimenti a enti locali (miliardi):

| 2007 | 2008 | 2009 |
|------|------|------|
| -    | -13  | -14  |

Istituzione di trasferimenti a regioni:

| 2007 | 2008 | 2009 |
|------|------|------|
| -    | +13  | +14  |

Sono, inoltre, definiti non solo le regole e i presupposti ma anche entità, criteri di riparto, tipologie, sistemi di cofinanziabilità con i quali lo Stato concede risorse aggiuntive ai sensi del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione; a tal fine verrà definita l'aliquota corrispondente alla sostituzione dei trasferimenti specifici a seguito di formalizzazione di Intesa.

#### Art. 4.

*(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo)*

Obiettivi di finanza pubblica espressi in saldi di bilancio e dinamica del debito sono diversificati fra Regioni.

Gli obiettivi devono essere rispettati in sede preventiva e consuntiva; è previsto un plafond di ricorso al debito per investimenti, interscambiabile tra gli enti. Sono stati introdotti principi di premialità e sanzioni nel caso di risultati gestionali rispettivamente superiori o al di sotto degli obiettivi programmati.

#### Art. 5.

*(Disposizioni transitorie e finali)*

È stabilito che l'attuazione della presente legge non debba comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato nè per i bilanci di Regioni ed enti locali; tale

principio può essere derogato esclusivamente per esigenze legate alla perequazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni. Si valuta tale fondo, in prima applicazione, dell'importo di 300 milioni.

Effetti sul bilancio statale:

Spese:

Fondo di accompagnamento (miliardi):

| 2007 | 2008 | 2009 |
|------|------|------|
| -    | +0,3 | +0,3 |

Spese:

Riduzione dell'unità revisionale di legge 4.1.5.2. altri fondi di riserva:

| 2007 | 2008 | 2009 |
|------|------|------|
| -    | -0,3 | -0,3 |

\* \* \*

### Disegno di legge

Art. 1.

*(Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per definire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2. In materia di coordinamento della finanza pubblica i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* concorso di tutte le amministrazioni pubbliche alla definizione e al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale;

*b)* regole di coordinamento della finanza di Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni in relazione ai vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

*c)* autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;

*d)* previsione di tributi propri delle Regioni e degli enti locali, in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite;

*e)* individuazione dei caratteri dell'autonomia tributaria di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni;

f) riduzione, ma non annullamento, delle differenze di capacità fiscale ai fini della perequazione finanziaria lasciando inalterata la graduatoria della capacità fiscale delle singole Regioni prima e dopo il processo di perequazione, premiando le Regioni a minore evasione fiscale;

g) trasparenza dei flussi finanziari intergovernativi;

h) raccolta e aggiornamento dei dati fiscali e contributivi con suddivisione regionale e obbligo di divulgazione pubblica;

i) incentivazione dei comportamenti finanziari virtuosi;

j) coordinamento e responsabilizzazione delle Regioni rispetto alla finanza degli enti locali dei rispettivi territori;

k) assenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica nazionale in riferimento all'attuazione del federalismo fiscale.

3. In materia di coordinamento del sistema tributario i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio;

b) attribuzione di risorse e imposte basate sull'effettivo gettito tributario;

c) semplificazione del sistema tributario e riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti;

d) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata;

e) efficienza nell'amministrazione dei tributi e incentivazione al contrasto dell'evasione fiscale;

f) attuazione del federalismo fiscale senza aggravii della pressione fiscale a livello individuale ed aggregato;

g) abolizione delle addizionali esistenti e divieto di applicazione di addizionali e sovrimposte;

h) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti, nell'esercizio della potestà tributaria;

i) previsione dell'esclusione di ogni intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, della impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;

l) istituzione della cabina di regia cui partecipano rappresentanti del Governo, della Conferenza delle Regioni e delle autonomie locali per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi oggetto della delega. La cabina di regia è altresì luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e anche supporto del riordino dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

## Art. 2.

### *(Tributi propri regionali e locali e partecipazioni)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare i tributi propri delle Regioni e degli enti locali e le partecipazioni al gettito dei tributi erariali ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

2. In materia di tributi propri di Regioni ed enti locali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i tributi propri delle Regioni e degli enti locali devono consentire di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione;

b) previsione per le Regioni dei seguenti tributi propri: i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente; l'imposta regionale sul reddito personale, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera d); i tributi applicati su basi imponibili autonomamente determinate dalle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 1;

c) previsione che la disciplina dei singoli tributi e il sistema tributario nel suo complesso debbano rispondere a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni doppia imposizione;

d) istituzione dell'imposta regionale sul reddito personale, con aliquota inizialmente uniforme per tutte le Regioni; contestuale diminuzione nella stessa misura delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche così da garantire invarianza della pressione fiscale. L'aliquota uniforme è stabilita in misura non inferiore al 15 per cento; le Regioni possono variare liberamente l'aliquota e le detrazioni per i familiari a carico, ma non determinare la base imponibile;

e) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato e nei limiti della lettera c):

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le materie nelle quali Comuni, Province e Città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, istituire tributi locali e introdurre variazioni alle aliquote o alle agevolazioni;

f) previsione della natura commutativa dei tributi di cui alla lettera e), i quali afferiscono alle materie di competenza delle Regioni o alle funzioni degli enti locali e sono connessi al territorio dell'ente locale;

g) previsione dei seguenti tributi propri degli enti locali: l'imposta locale sui redditi fondiari, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera h), e i tributi previsti dall'ordinamento vigente;

h) istituzione dell'imposta locale sui redditi fondiari ad aliquota proporzionale per i Comuni e le Città metropolitane; contestuale esclusione dei redditi fondiari da tassazione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta regionale sul reddito personale; inizialmente l'aliquota è stabilita in misura uniforme, tale da garantire invarianza di pressione fiscale complessiva; Comuni e Città metropolitane possono variare l'aliquota entro i limiti stabiliti con legge regionale.

3. In materia di compartecipazioni al gettito di tributi erariali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali che consentano di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza esclusiva e concorrente;

b) abrogazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale, e istituzione di una compartecipazione

regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) in misura non inferiore all'80 per cento, commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna regione;

c) assegnazione alle Regioni del gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, riferibile al territorio di ciascuna regione;

d) assegnazione alle Regioni del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'art. 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, dei residenti in regione iscritti a fondi pensione complementare su base territoriale regionale;

e) facoltà per le Regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

f) previsione di misure di incentivazione per le Regioni e gli enti locali in relazione al maggior imponibile accertato a seguito dello sforzo fiscale delle amministrazioni interessate;

g) previsione, per il paniere di tributi e compartecipazioni individuato dalla lettera b) del comma 2 e dalla lettera b) del presente comma, del perseguimento dell'equilibrio tra tributi manovrabili e non manovrabili in modo da mantenere almeno un livello di flessibilità fiscale pari a quello attuale.

4. In materia di amministrazione dei tributi e delle compartecipazioni regionali e locali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) partecipazione di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni alla gestione delle agenzie regionali delle entrate che divengono centri unitari di servizio tributario;

b) definizione di strumenti e meccanismi di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

c) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca dati che sia funzionale alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni;

d) versamento dei tributi regionali, direttamente in capo alle Regioni competenti, superando il sistema della tesoreria unica.

#### Art. 3.

##### *(Perequazione e contributi speciali)*

1. Il Governo è delegato a emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare la perequazione e i contributi speciali, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle regole per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, attribuiti a Regioni e enti locali, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello minimo essenziale di ciascuna prestazione;

b) istituzione di un fondo perequativo ai sensi dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione;

c) previsione per il fondo di cui alla lettera b) della finalità di integrare le risorse finanziarie degli enti con minore capacità fiscale per abitante e di finanziare gli oneri derivanti dal finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in

attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, tenendo conto del costo della vita in ciascuna regione e dell'evasione fiscale;

*d*) previsione che il fondo di cui alla lettera *b*), di carattere orizzontale, sia alimentato con quote del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni delle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante;

*e*) previsione che le modalità di alimentazione del fondo di cui alla lettera *b*) assicurino la trasparenza dei flussi delle risorse tra Regioni affluenti e Regioni traenti;

*f*) previsione che la ripartizione delle quote del fondo di cui alla lettera *b*) riduca di non oltre il 50 per cento le differenze di capacità fiscale per abitante;

*g*) determinazione della capacità fiscale per abitante applicando aliquote standard, rapportata al costo della vita in ciascuna regione;

*h*) definizione e revisione triennale delle regole di evoluzione nel tempo dell'entità del fondo di cui alla lettera *b*) tali da stimolare l'efficienza delle amministrazioni regionali, la capacità di accertamento e di contrasto all'evasione fiscale;

*i*) previsione di un periodo transitorio, non superiore a cinque anni, in cui la perequazione può essere effettuata tenendo conto in misura sempre più ridotta anche della spesa storica. Tale periodo transitorio è valido sia per le materie riguardanti l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, sia per le altre materie esclusive regionali o concorrenti;

*j*) costituzione di ciascuna regione di un fondo regionale, da ripartire, d'intesa con il consiglio regionale delle autonomie locali, agli enti locali con particolare riguardo per quelli con minore capacità fiscale per abitante;

*k*) fissazione iniziale fondo regionale di cui alla lettera *l*) in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti statali a favore degli enti locali del territorio regionale, fermi restando tutti i trasferimenti provenienti da fondi europei;

*l*) definizione di entità, criteri di riparto, tipologie, sistemi di cofinanziabilità, regole e presupposti in presenza dei quali lo Stato, d'intesa con Regioni e enti locali, concede risorse aggiuntive ed effettua gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione;

*m*) istituzione all'interno della Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative di cui all'art. 4, comma 1, lettera *e*), dell'unità tecnica di monitoraggio e controllo sul fondo perequativo, composta da tecnici e rappresentanti di quelle Regioni che alimentano il fondo. L'unità tecnica è deputata alla verifica del corretto utilizzo del fondo stesso secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza, applicando eventuali riduzioni di trasferimenti correlati a sprechi ed inefficienze.

#### Art. 4.

##### *(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per definire regole di coordinamento e di disciplina fiscale dei diversi livelli di governo nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 1 e secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) previsione che Regioni ed enti locali adottino come fondamento della propria politica di bilancio le regole e i criteri del Patto europeo di stabilità e

crescita; a tal fine gli obiettivi di finanza pubblica assegnati a Regioni ed enti locali sono espressi in termini di saldi di bilancio e di dinamica del debito e sono diversificati tra Regioni finanziatrici e Regioni finanziate;

b) individuazione di modalità di partecipazione di Regioni ed enti locali alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e di sistemi di incentivi da applicare per il conseguimento degli obiettivi medesimi e di sanzioni per il loro mancato conseguimento;

c) previsione che il saldo di bilancio di ciascun ente territoriale possa assumere valore negativo, purché non superiore alla spesa di investimento;

d) previsione che la modifica dei tributi erariali che comporti conseguenze per le entrate delle Regioni e degli enti locali sia concordata e quantificata negli effetti finanziari con le rappresentanze di Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata; a fronte di minori entrate per Regioni ed enti locali previsione di contestuali misure compensative da parte dello Stato, mediante la revisione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;

e) istituzione di Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative, composta in egual numero da tecnici e rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali al fine di assicurare il coordinamento finanziario;

f) introduzione a favore degli enti più virtuosi di un sistema premiante che preveda una maggiorazione di aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; divieto, per gli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi, di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscriverne in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti il cofinanziamento regionale per l'attuazione delle politiche comunitarie, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi; previsione di meccanismi automatici di decadenza in caso di mancato rispetto degli equilibri economico finanziari della gestione e degli obiettivi economico finanziari assegnati dalla regione.

#### Art. 5.

##### *(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Con i decreti legislativi di cui alla presente legge sono determinati le modalità e i tempi di transizione al nuovo regime di autonomia finanziaria.

2. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge, disposizioni integrative e correttive.

3. L'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio della Stato e per i bilanci delle Regioni e degli enti locali. Tale principio può essere derogato esclusivamente per esigenze legate alla perequazione e comunque per un periodo predeterminato non superiore a cinque anni.

## Allegato 4

### Documento definitivo sul federalismo fiscale della Conferenza delle Regioni\*

#### CAPO I CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

##### Art. 1. (*Contenuti*)

1. Il Governo è delegato ad emanare entro 12 mesi dalla entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi aventi per oggetto il riordino dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, aventi ad oggetto:

*a)* le regole di coordinamento della finanza di Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane in relazione ai vincoli posti dalla Unione Europea e dai trattati internazionali;

*b)* i tributi propri delle Regioni e degli enti locali, in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite;

*c)* i caratteri dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali;

*d)* la distribuzione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni in materia di tributi locali;

*e)* le regole di assegnazione delle risorse finanziarie statali e regionali a Regioni ed enti locali;

*f)* l'entità dei fondi perequativi assegnati a Regioni ed enti locali, i criteri del loro riparto tra i singoli enti, le aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che alimentano tali fondi;

*g)* le modalità di coordinamento della normativa introdotta ai sensi del presente articolo con quella prevista dalla legislazione vigente, sia per le Regioni che per gli enti locali;

*h)* i termini di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione alla assegnazione delle funzioni amministrative a enti o livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa;

*i)* la struttura di finanziamento delle Città Metropolitane e di Roma Capitale.

2. I decreti delegati si attengono ai criteri e principi direttivi di cui ai successivi articoli da 3 a 20.

3. E' istituita la Cabina di Regia cui partecipano rappresentanti del Governo, della Conferenza delle Regioni e delle Autonomie locali per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi oggetto della delega. La Cabina di Regia è altresì luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e anche supporto del

---

\* Documento redatto il 23 maggio 2007 in base alle indicazioni della Conferenza delle Regioni del 17 maggio 2007.

riordino dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane.

Art. 2.

*(Il coordinamento tra finanza statale e finanza di Regioni ed enti locali)*

1. In relazione al coordinamento della finanza pubblica:

a) le regioni e gli enti locali adottano regole per la propria politica di bilancio coerenti con quelle derivanti dalla applicazione del patto di stabilità e crescita;

b) il coordinamento dinamico delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni viene disciplinato annualmente con un disegno di legge presentato dal Governo alle Camere insieme al Documento di programmazione economico finanziaria, previa una fase di concertazione nella Cabina di Regia di cui all'art.1 comma 3 e successiva Intesa in Conferenza Stato - Regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6 delle legge 131/2003, da iniziare entro il mese di aprile;

c) il Documento di programmazione economico finanziaria fissa il livello programmato della differenza tra entrate e spese finali per ciascun livello di governo territoriale sulla base delle disposizioni recate dal disegno di legge di coordinamento dinamico di cui al comma precedente. Detto disegno di legge assume la veste giuridica di provvedimento collegato alla manovra di bilancio le cui disposizioni devono in ogni caso essere discusse e approvate entro il 15 ottobre prima della presentazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio dello Stato al Parlamento. La Relazione accompagnatoria al disegno di legge dovrà, fra l'altro, evidenziare le diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

d) la registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci delle Regioni, degli enti locali e delle aziende strumentali consolidate nei conti della pubblica amministrazione, deve poter essere ricondotta, anche in via extra-contabile, ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione Europea;

e) a conclusione della riforma del sistema della tesoreria unica, con versamento dei tributi regionali direttamente in capo alle Regioni competenti, le Regioni e gli enti locali regolano i flussi di cassa, propri e delle loro aziende strumentali, in coerenza con gli importi programmati all'inizio dell'anno e rendicontano la complessiva gestione di cassa su basi mensili, in coordinamento con l'andamento del fabbisogno del settore statale;

f) nei prospetti di bilancio e nei rendiconti trimestrali sarà evidenziato anche il concorso di ciascun ente agli indicatori rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita;

g) gli obiettivi del conto consuntivo per il concorso al rispetto del patto di stabilità per ciascuna Regione e enti locali devono essere rispettati sia in termini di competenza economica che di cassa;

h) gli enti locali possono finanziare gli investimenti diretti di natura non finanziaria con il ricorso al debito. Al fine di garantire la necessaria flessibilità nella gestione della spesa per investimenti degli enti locali, lo Stato assegna annualmente plafonds di ricorso al debito ai singoli enti locali coerenti coi vincoli di sistema. Al fine

di assicurare il raggiungimento degli obiettivi sui saldi finanza pubblica le Regioni possono adattare, previa concertazione con le proprie autonomie, per gli enti locali del territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;

i) sono definiti i meccanismi di premialità e sanzione commisurati allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati.

Art. 3.

*(Principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario)*

1. Ai fini del coordinamento del sistema tributario, si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione che la disciplina dei singoli tributi ed il sistema tributario nel suo complesso debbano rispondere a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati ed accordi internazionali; esclusione di ogni forma di doppia imposizione;

b) previsione dell'esclusione di ogni intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, della impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;

c) rispetto, nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, dei principi contenuti nella legge 27 luglio 2000, n. 212, contenente disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente; efficienza, efficacia, imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni;

d) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato e nei limiti di cui alla lettera a):

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le materie nelle quali comuni, province e città metropolitane possono nell'esercizio della propria autonomia istituire tributi locali, introdurre variazioni alle aliquote od alle agevolazioni;

e) previsione che, per i tributi regionali destinati, , al finanziamento delle funzioni di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione:

1) le Regioni, ai soli fini perequativi, non possano modificare le basi imponibili, né introdurre scale regionali di progressività;

2) le Regioni possano modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale;

f) previsione che, per gli altri tributi originati da legge statale, le Regioni possano modificare le modalità di computo della base imponibile nei limiti stabiliti dalla legge statale e modificare le aliquote; previsione che lo Stato, d'intesa con le Regioni, determini, per le singole Regioni, livelli di gettito uniforme, in base ai valori medi dei parametri adottati nelle diverse legislazioni regionali;

*f bis*) equilibrio tra tributi propri manovrabili e non manovrabili;

g) previsione che comuni, province e città metropolitane possano stabilire i tributi propri di cui alla lettera d) solo se afferenti alle materie determinate dalla legge statale o regionale;

- h) coordinamento della nuova disciplina con quella vigente ed introduzione di un regime transitorio;
- i) divieto di esportazione dei tributi;
- j) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti, nell'esercizio della potestà tributaria.

## CAPO II I RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

### Art. 4.

*(Competenza legislativa, regole finanziarie e funzioni amministrative)*

1. Le regole di finanziamento di cui al presente Capo si applicano:

- a) al finanziamento delle attività su cui attualmente le Regioni a statuto ordinario esercitano la loro potestà legislativa;
- b) al finanziamento delle attività che deriveranno dal concreto esercizio dei poteri legislativi nelle materie che i commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione assegnano alla competenza legislativa, concorrente o esclusiva, delle Regioni a statuto ordinario. La disposizione di cui alla presente lettera si applica a decorrere dal 1° gennaio dell'anno all'anno successivo a quello in cui viene definito il trasferimento delle relative funzioni amministrative.

2. Esse si applicano indipendentemente dall'ente o livello di governo al quale sono o saranno affidate le funzioni amministrative associate all'esercizio della potestà legislativa.

3. Con propria legge le Regioni definiscono, per le materie assegnate alla loro competenza legislativa, le regole di finanziamento delle attività amministrative da esse assegnate ad altri livelli di governo.

### Art. 5.

*(Attività, competenze regionali e mezzi di finanziamento)*

1. Ai fini di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni concretamente svolte dalle Regioni, al principio di autonomia tributaria fissato dal secondo comma dell'art. 119 della Costituzione e alle speciali esigenze di cui quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, le attività che le Regioni a statuto ordinario sono chiamate a svolgere e le spese ad esse connesse, sono classificate come:

- a) spese riconducibili ad attività assoggettate al vincolo della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione;
- b) spese finanziate con contributi speciali, quali i finanziamenti dell'Unione Europea, i cofinanziamenti nazionali e i contributi finalizzati agli obiettivi riconducibili al quinto comma dell'art. 119;
- c) spese associate allo svolgimento di funzioni espressione delle materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, non riconducibili alle disposizioni della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 e del quinto comma dell'art. 119.

1 bis. Per il pieno finanziamento delle spese riconducibili al comma 1 lettera *a*) e di quelle riferibili al comma 1 lettera *c*) occorre garantire in ogni caso, le

risorse finanziarie relative all'esercizio delle funzioni attribuite al complesso delle regioni.

2. Le spese riconducibili al comma 1 lettera *a*) sono finanziate, nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, con il gettito dell'IRAP e della addizionale regionale sui redditi delle persone fisiche (entrambi valutati ad aliquota e base imponibile uniforme) e con quote specifiche (dedicate) del fondo perequativo.

3. Sono spese riconducibili ad attività assoggettate al vincolo della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, quelle per la sanità e per l'assistenza.

4. Per le attività di cui al comma 1 lettera *b*), lo Stato concorre al cofinanziamento delle azioni assistite dal bilancio comunitario, nella misura prevista dalle norme comunitarie. Gli interventi, ai sensi del quinto comma dell'art. 119, finanziati con contributi speciali

5. per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale ed anche dei costi standard.

6. Le spese di cui al comma 1 lettera *c*) sono finanziate con il gettito di tributi propri e di addizionali ai tributi erariali di cui all'art. 6, nonché, ove necessario, con quote specifiche (dedicate) del fondo perequativo.

#### Art. 6.

##### *(Tributi delle Regioni a statuto ordinario, partecipazioni al gettito dei tributi erariali e sistema gestionale)*

1. Le Regioni a Statuto ordinario, fermo restando quanto previsto dall'art.5, dispongono di tributi in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione assegna alla loro competenza esclusiva e concorrente. Tali tributi sono definiti "tributi propri delle Regioni" e comprendono i tributi propri originati dalla legislazione regionale e quelli assegnati dalla legislazione statale alle Regioni.

2. I tributi propri delle Regioni sono :

*a*) i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente e le aliquote riservate sui tributi erariali che l'ordinamento vigente assegna alle Regioni. In tal senso sono tributi regionali: *a*) l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); *b*) l'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva; *c*) l'addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica; *d*) l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione; *e*) la tassa di abilitazione all'esercizio professionale; *f*) l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo; *g*) la tassa automobilistica regionale; *h*) la partecipazione sull'accisa sulle benzine; *i*) la partecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione; *j*) la tassa per il diritto allo studio universitario; *k*) il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti; *l*) l'IRESA; *m*) tasse di concessione regionale.

*b)* il nuovo tributo regionale che risulterà dalla ripartizione tra Stato, Regioni e Comuni dell'aliquota dell'imposta erariale sui redditi personali (per esempio: una più elevata aliquota dell'addizionale IRPEF che assorbirà l'attuale addizionale IRPEF). L'aliquota assegnata alle Regioni sarà inizialmente computata in base ai criteri di cui all'art. 7;

*c)* i nuovi tributi che saranno "assegnati" alle Regioni;

*d)* i nuovi tributi che saranno istituiti dalle singole Regioni sulle fattispecie imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale, così come individuati dalle norme sul coordinamento del sistema tributario ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

3. Per assicurare le risorse necessarie ad alimentare il fondo perequativo statale di cui ai successivi articoli 8 e 9, alle Regioni a statuto ordinario è assegnata una compartecipazione al gettito IVA per le spese di cui alla lett. *a)*, comma 1, dell'art.5 nonché il gettito del nuovo tributo erariale di cui alla lett. *b)* comma 2 del presente articolo per le spese di cui alla lett. *c)*, comma 1, dell'art. 5.

4. Per i tributi di cui al comma 2, lett. *a)*, *b)* e *c)* le Regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e le modalità di computo della base imponibile, nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale. La legge regionale può altresì determinare la cedevolezza della intera legge statale che ha istituito il tributo, diventandone la autonoma fonte di istituzione. In tal caso la legge regionale rimane sottoposta solo all'eventuale limite massimo incrementale stabilito dalla legislazione statale.

5. Le modalità di ripartizione, gestione e riscossione territoriale dei tributi delle Regioni e delle compartecipazioni assegnate sono definite in ossequio al principio di territorialità. I criteri di collegamento di tali tributi devono tener conto:

*a)* del luogo di consumo, per quelli aventi quale presupposto i consumi;

*b)* della localizzazione dei cespiti, per quelli basati sul patrimonio;

*c)* del luogo di prestazione del lavoro, per quelli basati sulla produzione

*d)* della residenza del percettore o del luogo di produzione del reddito, per quelli riferiti ai redditi.

6. I decreti delegati, previa intesa in Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 131/2003 dovranno disciplinare:

*a)* gli strumenti e i meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

*b)* funzioni e composizione paritetica di organismi che assicurino la rappresentanza e il coordinamento dell'attività e delle funzioni a favore dei singoli soggetti titolari dei tributi;

*c)* le modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati relativa allo svolgimento delle attività e funzioni derivanti dall'applicazione del presente comma;

*d)* la trasparenza, efficienza, economicità e semplificazione dell'azione del centro nell'espletamento delle funzioni di cui al comma 1.

7. Le Regioni possono istituire mediante trasformazione delle Agenzie Regionali delle Entrate centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti Locali; sono altresì definite con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli enti

locali, le rappresentanze, le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

8. I decreti delegati dovranno comunque prevedere una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e territorialmente uniforme, tale da consentire a tutte le regioni, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di superare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa complessivo di cui all'art. 5, comma 1 punto c).

Art. 7.

*(Aliquote dei tributi propri assegnati alle Regioni a statuto ordinario e esercizio dell'autonomia)*

1. Le aliquote dei tributi e delle addizionali destinati al finanziamento delle spese di cui al comma 1 lettera a) dell'art. 5 sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento della spesa corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una Regione. Al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'art. 8.

2. I trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 5 sono soppressi. Il loro importo è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale IRPEF e dalle quote del fondo perequativo di cui all'art. 8. Il nuovo valore dell' aliquota è stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi.

Art. 8.

*(Entità e riparto dei fondi perequativi)*

1. Nel bilancio dello stato è istituito il "fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante", alimentato con i proventi della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e con quote del tributo regionale di cui all'art. 7 c. 2.

1 bis. Il principio di perequazione delle differenti capacità fiscali dovrà essere applicato in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

2. L'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA è determinata in modo che i proventi della compartecipazione coprano la differenza tra il fabbisogno finanziario coerente con la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 1 lettera a) dell'art. 5 e il gettito regionale dei tributi ad essi dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria;

3. La determinazione delle spettanze di ciascuna Regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare, dei vincoli che risulteranno dalla legislazione emanata in attuazione della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

4. Per le spese derivanti dallo svolgimento di funzioni nelle materie di cui al comma 1 lettera *a*) dell'art. 5, le quote regionali saranno tali da consentire, sommate al gettito dei tributi regionali dedicati, la piena copertura dei fabbisogni standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni definiti dal legislatore nazionale.

5. Per i trasferimenti statali attualmente destinati al finanziamento delle spese di cui al comma 1 lettera *c*) dell'art. 5 che vengono soppressi, le quote del fondo perequativo verranno assegnate in base ai seguenti specifici criteri:

*a*) le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'art. 7, comma 2 supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo perequativo;

*b*) le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'art. 7, comma 2 è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre Regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

*c*) una quota del fondo perequativo di cui alla lett. *b*) del presente comma è attribuita tra le regioni di minore dimensione demografica; tale quota è ripartita in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa;

*d*) nel computo delle quote spettanti alle singole Regioni, si dovrà fare riferimento a indicatori di capacità fiscale che considerino il gettito dei tributi su una base imponibile effettivamente disponibile e per il cui accertamento, vengano usate tecniche appropriate ed una elevata efficienza amministrativa (gettito potenziale) al netto di maggiori o minori gettiti rispetto ai valori medi o standard nazionali derivanti dall'esercizio dell'autonomia tributaria regionale e tenendo presente che gli incrementi annuali di gettito elevati dovuti a efficienza gestionale e/o crescita delle basi imponibili dovuta a efficaci politiche economiche non sono conteggiati nelle risorse da perequare.

6. Le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione dei commi 4 e 5 del presente articolo sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta necessariamente vincoli di destinazione.

Art. 8 bis.

*(Interventi di cui al V comma dell'art. 119 della Costituzione e contributi specifici)*

1. Per le spese riconducibili alla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 5, i trasferimenti aventi sufficiente carattere di generalità (estesi quindi a tutte o gran parte delle Regioni) sono soppressi contestualmente alla creazione del fondo di cui al successivo periodo. I trasferimenti specifici diretti a singole regioni per singole finalità vengono trasferiti, per ragioni di trasparenza informativa, ad uno specifico fondo il cui importo è generato dalla compartecipazione al gettito IVA, mantenendo le proprie finalizzazioni originarie.

2. Eventuali altre risorse per gli interventi di cui al V° comma dell'art. 119 della Costituzione, entreranno in questo specifico fondo per ragioni di trasparenza informativa.

3. Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione, nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del V comma dell'art. 119 della Costituzione sono

oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata e disciplinati nel disegno di legge di coordinamento dinamico di cui all'art. 2, comma 1.

Art. 9.

*(Il finanziamento di nuovi compiti e delle funzioni trasferite alle Regioni)*

1. Il trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, esclusiva e concorrente, che prevedono la prestazione di servizi al cittadino o alle imprese o la erogazione di somme a favore di cittadini, imprese o enti, comporta:

a) la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;

b) la riduzione delle aliquote dei tributi erariali e il corrispondente aumento dei tributi regionali di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 6;

c) l'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che andrà ad alimentare il "fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante" ovvero dell'IRPEF ai sensi del comma 2, dell'art.7.

2. La somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui alle lettere b) e c) del precedente comma deve essere non inferiore al valore degli stanziamenti di cui alla lettera a) e dovrà comprendere anche un adeguato finanziamento delle funzioni già trasferite e non ancora finanziate, o non finanziate in modo congruo, da concertarsi in Conferenza Stato Regioni.

3. Nelle forme in cui le singole Regioni daranno seguito all'Intesa Stato-Regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lett. a).

4. Di norma, a cadenza, triennale, viene effettuata la verifica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all'art. 7 c. 1, sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

5. In ogni caso è garantito alle Regioni la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui al comma 1 dell'art. 7.

Art. 10.

*(La fase transitoria e l'integrazione con le norme vigenti)*

1. I criteri di computo delle quote dei fondi perequativi di cui all'articolo 8 si applicano a regime dopo l'esaurirsi di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole Regioni nel 2006-2007 ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 8.

2. Per le quote di fondo perequativo di cui all'art. 9, l'utilizzo dei criteri definiti dall'art. 8 avverrà a partire dall'anno successivo a quello in cui avviene l'effettivo trasferimento delle funzioni ovvero l'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali di prestazione, con gradualità di applicazione.

3. Per le materie di cui all'art. 117 della Costituzione, comma 2, lett. *m*) il sistema dovrà garantire il finanziamento mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile.

4. Per le materie diverse da quelle dell'art. 117 della Costituzione, comma 2, lett. *m*) il sistema di finanziamento dovrà divergere dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui in sede di attuazione dei decreti delegati emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità in carico ad alcune Regioni, lo Stato attiva a proprio carico un meccanismo correttivo di natura compensativa di durata almeno pari all'intero periodo transitorio di cui al presente articolo.

5. La fiscalizzazione dei trasferimenti di cui al comma 2, dell'art. 7, per il complesso delle Regioni, è subordinata alla accertata congruità delle risorse per la copertura dello svolgimento delle funzioni.

### CAPO III

#### LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI, I RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO ED ENTI LOCALI NONCHÈ TRA REGIONI ED ENTI LOCALI

##### Art. 11.

###### *(Coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)*

1. La legge statale individua i tributi dei Comuni e delle Province, ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili. Stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale.

2. Ai sensi del presente articolo, i tributi comunali sono i seguenti:

*a*) imposta comunale sugli immobili (ICI);

*b*) imposta di scopo; imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni;

*c*) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP);

*d*) tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU);

*e*) addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche;

*f*) addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica;

*g*) addizionale comunale sui diritti di imbarco.

3. Ai sensi del presente articolo, i tributi provinciali sono i seguenti:

*a*) imposta provinciale di trascrizione (IPT);

*b*) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP);

*c*) addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica;

*d*) tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

4. Le Regioni nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, di cui all'art. 3, comma 1 lett. *d*) possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

5. Gli enti locali dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, ovvero di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

6. Gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti su richiesta di singoli cittadini.

Art. 12.

*(Il potenziamento dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche)*

1. Nel riordino e nella razionalizzazione delle disposizioni concernenti la compartecipazione comunale al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e la relativa addizionale, il Governo si attiene ai criteri e principi previsti dalla presente legge nonché, in particolare, a quelli indicati nell'articolo 3 ed ai seguenti:

- a) potenziamento dell'autonomia dei Comuni;
- b) coerenza delle decisioni assunte in sede comunale con quelle desumibili dai provvedimenti statali in materia, anche con riguardo alla situazione dei contribuenti a basso reddito.

Art. 13.

*(Interventi sui tributi delle amministrazioni provinciali)*

1. Nel riordino dei tributi provinciali il Governo si attiene ai criteri e principi previsti dalla presente legge nonché ai seguenti:

- a) possibilità di trasformare l'imposta sulle assicurazioni RCA in imposta provinciale, attribuendo alle Province la facoltà di ridurre o aumentare le aliquote attuali nella misura del 20%;
- b) revisione dell'elenco di cui all'articolo 11, comma 3, anche mediante la devoluzione ad altri livelli di governo di uno o più dei tributi ivi indicati;
- c) possibilità di attribuire alle province una compartecipazione all'IRPEF.

Art. 14.

*(Entità e riparto del fondo perequativo statale a funzioni amministrative date)*

1. Nel bilancio dello Stato sono istituiti due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni amministrative da loro attualmente svolte.

2. Per i Comuni l'importo del fondo perequativo è fissato inizialmente in misura pari alla differenza tra l'importo dei trasferimenti a favore degli enti locali, sia di parte corrente che di parte capitale, incluso i proventi della compartecipazione al gettito dell'imposta personale sul reddito (come risultano dal bilancio di previsione dello Stato per l'anno xxxx) e il gettito dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito di cui all'art. 11.

3. Per le Province l'importo del fondo perequativo è fissato inizialmente in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti attuali a favore delle Province, al netto dei proventi delle maggiori entrate tributarie che saranno loro eventualmente assegnate.

4. Il fondo perequativo a favore degli enti locali cresce ogni anno a un saggio pari al tasso d'inflazione programmato per quell'anno aumentato di un punto.

5. Per i Comuni, la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, avviene:

a) per il finanziamento della spesa corrente in base:

1) a un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale e,

2) a uno schema di perequazione della capacità fiscale.

b) per il finanziamento della spesa in conto capitale, in base a indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in relazione alle dotazioni.

6. La spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione alla popolazione residente, delle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con le tradizionali tecniche statistiche utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti nel triennio 2004-2006. La standardizzazione della spesa dovrà incorporare gli adeguati incentivi diretti a favorire le unioni di comuni e la conduzione associata dei servizi.

7. Le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai gettiti dei tributi definiti dalle leggi statali di cui all'art. 11 comma 1 valutati ad aliquota standard e dalle entrate per tariffe e proventi dei servizi comunali, opportunamente standardizzati. Il 90 per cento delle entrate standardizzate di ciascun comune sono portate in deduzione alla spesa standardizzata dello stesso comune per il computo dell'indicatore di fabbisogno individuale.

8. Il concorso finanziario alle spese d'investimento è commisurato a indicatori di fabbisogno per infrastrutture nei principali settori di intervento degli enti locali (ad esempio, viabilità, acquedotti, scuole e fognature, ecc.). La quota di fondo perequativo da assegnare al sostegno delle spese in conto capitale sarà pari a non più del 20% dell'importo del fondo.

9. Per le Province, la ripartizione del fondo perequativo tra i diversi enti si effettua con criteri analoghi a quelli indicati.

10. Con proprie leggi, le singole Regioni possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse finanziarie assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale nel primo anno di applicazione della presente legge, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, sulla base dei criteri di cui al comma 6, nonché a definizioni autonome dei fabbisogni di infrastrutture. In mancanza della legge regionale o qualora le disposizioni della legge regionale non siano state adeguatamente concertate con le proprie autonomie, il riparto avviene sulla base dei parametri definiti in attuazione della legge nazionale.

11. Gli uffici statali attuano materialmente il trasferimento delle risorse del fondo perequativo a favore degli enti locali, anche nel caso che le assegnazioni siano definite sulla base di criteri fissati dal legislatore regionale.

Art. 15.  
*(Limiti all'indebitamento)*

1. Il servizio del debito (interessi + rimborso del capitale) non può superare

il 30% del gettito dell'addizionale all'imposta sui redditi personali. Per il computo di tale limite i piani di ammortamento del debito non basati sul metodo francese sono trasformati in equivalente finanziario di quote costanti (o crescenti a qualche tasso costante di crescita nel tempo). La durata massima di ogni singolo prestito non può superare i 20 anni.

Art. 16.

*(Funzioni degli enti locali: storia, nuove funzioni amministrative e finanziamento)*

1. Le risorse finanziarie e le responsabilità decisionali per lo svolgimento delle attività degli enti locali e delle funzioni amministrative che sono aggiuntivamente attribuite in attuazione dell'art. 118 della Costituzione sono "di titolarità" dello Stato o delle Regioni, in relazione alle rispettive competenze legislative.

2. Al finanziamento delle nuove funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato si provvede, al termine di un periodo transitorio di accertamento dell'effettivo costo complessivo delle funzioni trasferite, con l'aumento dell'aliquota dell'addizionale all'imposta sui redditi personali e con l'aumento del fondo perequativo di cui all'art. 14.

3. Al finanziamento delle nuove funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni provvedono le Regioni con proprie risorse, trasferendo agli enti locali parte delle aliquote delle addizionali ai tributi erariali di loro competenza, concorrendo all'incremento del fondo perequativo amministrato dallo Stato di cui all'art. 14 ovvero disponendo autonomamente il proprio concorso finanziario allo svolgimento delle funzioni amministrative degli enti locali sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per il fondo perequativo dello Stato.

4. Se, in una determinata materia, le funzioni amministrative sono distribuite in modo non diffuso o con forti concentrazioni sul territorio nazionale o regionale, lo Stato o le Regioni fissano le quote del fondo perequativo dei singoli enti anche in relazione a specifici indicatori di fabbisogno.

Art. 17.

*(La fase transitoria e l'integrazione delle norme vigenti)*

**(non redatto)**

CAPO IV  
IL FINANZIAMENTO DI ROMA CAPITALE  
E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Art. 18.

**(non redatto)**

CAPO V  
ADATTAMENTO DELLE NORME FINANZIARIE DELLE REGIONI A  
STATUTO SPECIALE AI VINCOLI POSTI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI  
E SOLIDARIETA' AI TERRITORI A PIU' BASSA CAPACITA' FISCALE

Art. 19.

*(Trattati internazionali, solidarietà interregionale e  
finanza delle Regioni a statuto speciale)*

1. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome concorrono agli obiettivi di perequazione e solidarietà nonché ai diritti e doveri da essi derivanti e all'assolvimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario secondo i criteri e le modalità stabilite da norme di attuazione dei rispettivi statuti da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emaneazione dei decreti legislativi di cui all'art. 1.

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri - anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi - rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e per le regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale.

3. Il concorso di cui al comma 1 è attuato, nella misura stabilita dalle norme di attuazione statutaria e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle predette Regioni e Province autonome o da altre misure finalizzate a conseguire risparmi per il bilancio dello Stato nonché con le altre modalità stabilite dalle norme di attuazione medesime. Le predette norme, inoltre:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia di finanza regionale rispettivamente provinciale nonché locale nei casi in cui essa rientri nella rispettiva competenza;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi Statuti alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

CAPO VI  
ULTERIORI NORME TRANSITORIE

Art. 20.

**(non redatto)**

Roma, 23 maggio 2007.

## Allegato 5

### Sintesi delle conclusioni della Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”

1. Il lavoro della Commissione “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”, pubblicato dalla SVIMEZ<sup>1</sup>, benché nel titolo sia specificamente indicata la questione del finanziamento della sanità, costituisce una interpretazione ragionevolmente compiuta dei meccanismi di finanziamento del sistema di decentramento istituzionale, quali risultano dal nuovo testo dell’art. 119 della Costituzione. Sulla base dell’impostazione proposta dalla Commissione è formulata la proposta di legge, di iniziativa dei Sen. Massimo Villone e Nicola Mancino, *Modifiche e integrazioni al d.lgs. 56/2000 e attuazione dell’art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*.

Il lavoro consiste in un articolato di norme ed in una relazione illustrativa. Sono in esso in particolare considerate le questioni che seguono:

- è posta la questione dei contenuti dell’*autonomia finanziaria* degli Enti territoriali, quali risultano impliciti nel nuovo testo costituzionale;

- si ricorda che sono attribuiti allo Stato due *distinti* compiti: stabilire, da un lato, i livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione; determinare, dall’altro lato, il fabbisogno delle funzioni attribuite agli Enti territoriali, ed in particolar modo alle Regioni; questo fabbisogno, a norma dell’art. 119, comma 4, della Costituzione, deve essere finanziato integralmente;

- è affrontata la questione delle tariffe da richiedere agli utenti a fronte delle prestazioni da essi fruite;

- è tenuto in conto il problema delle «altre funzioni» (c.d. servizi facoltativi), che gli Enti territoriali debbono essere nelle condizioni di produrre, nonché quello di livelli più elevati di produzione delle «funzioni attribuite»;

- si sottolinea che a fronte del fabbisogno debbono essere posti i tributi degli Enti il cui gettito è valutato dallo Stato sulla base della misura base delle aliquote (e del livello standard delle basi imponibili);

- è definito un meccanismo di finanziamento del fondo perequativo, che tiene conto della duplice esigenza di una misura predeterminata di esso e della sua rispondenza alle necessità di copertura della spesa;

- sono previsti due meccanismi riferiti allo sforzo fiscale, distintamente concernenti le spese correnti e la questioni dei divari nella dotazione di capitale

---

<sup>1</sup> Cfr. Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”, Proposta per la revisione del decreto legislativo 56/2000 e prime ipotesi di applicazione del federalismo fiscale in base all’art. 119 della Costituzione, pubblicata in “Informazioni SVIMEZ”, numero speciale, gennaio-marzo 2003.

fisso.

2. Il lavoro della “Commissione Campania” si basa su una specifica valutazione del significato e dei limiti dell'autonomia degli Enti territoriali nella nuova Costituzione della Repubblica.

L'autonomia è definita non soltanto con riferimento ai modi in cui può farsi uso delle risorse disponibili, ma tenendo conto, soprattutto, del potere di deciderne la misura. Ciò comporta due pre-condizioni, la cui specificazione e concreta implementazione sono affidate alla responsabilità dello Stato:

a) vale il principio della sufficienza, al livello di ciascun Ente territoriale, delle risorse che esso ha disponibili rispetto al fabbisogno che lo svolgimento, al livello normale, delle funzioni pubbliche attribuite ad esso comporta;

b) è in secondo luogo importante costruire un meccanismo che, a parità di «pressione fiscale» (di aliquote applicate su ammontati di ricchezza tra loro equivalenti), assicuri ai cittadini che risiedono in Enti locali a diversa capacità fiscale un livello di servizi ampiamente simile.

Si tratta delle due *diverse* questioni del riequilibrio dei trasferimenti e del premio allo sforzo fiscale che erano state poste, ma non adeguatamente definite e perseguite in concreto, nel d.lgs. 504/1992 (cfr., rispettivamente, gli art. 37 e 40) e poi nel d.lgs. 244/1997 (vedi gli art. 3 e 5).

3. Nel testo, la questione della sufficienza delle risorse (per il caso dei Comuni, c.d. «riequilibrio dei trasferimenti erariali») è posta avendo ben chiare le implicazioni di essa rispetto all'autonomia degli Enti territoriali.

Il problema va impostato rispetto all'Ente che applichi non altro che la misura standard dei tributi (ed altre entrate proprie pertinenti). In tal caso, il sistema delle entrate definito nell'art. 119 della Costituzione, a norma del comma 4 e nell'ipotesi che risulti pertinente il comma 3 del disposto costituzionale (Enti a minore capacità fiscale, che hanno titolo al riparto del fondo perequativo) deve essere tale da consentire il pareggio della parte corrente del bilancio, sempre che le spese sostenute dagli Enti corrispondano al fabbisogno normale.

Se il fabbisogno normale, come si ricava per interpretazione dai commi 4 e 5 dell'art. 119, è superiore al fabbisogno che è prodotto dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, il meccanismo di finanziamento di cui all'art. 119 della Costituzione, di per sé non produce vincolo di destinazione. L'autonomia degli Enti può tradursi, nel caso qui considerato (aliquota effettiva uguale all'aliquota standard dei tributi), nella scelta di funzioni di produzione che consentano guadagni (o perdite) di efficienza, nonché nella destinazione delle risorse risultanti dalla differenza tra livelli normali e livelli essenziali delle prestazioni. Naturalmente, l'autonomia degli Enti risulterebbe pregiudicata se i livelli normali di cui è assicurato il finanziamento fossero posti uguali a quelli essenziali. Ciò, tra l'altro, produrrebbe per via indiretta la violazione del comma 3 dell'art. 119 della Costituzione. (divieto del vincolo di destinazione). La Commissione ricorda che si sta parlando di un Ente che applica un'aliquota dei tributi propri corrispondente a quella standard: vi è, infatti, nel caso più generale il maggior grado di autonomia che è prodotto dalla differenza tra aliquota effettiva ed aliquota standard dei tributi.

Tutto ciò è ben chiaro nella Relazione all'articolato. In essa, infatti, è scritto che «La soluzione proposta lascia pieno spazio all'autonomia delle singole Regioni, in termini legislativi e finanziari, limitandosi a disciplinare l'intervento che lo Stato è tenuto a svolgere a norma dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 119 della Costituzione.

Le diverse impostazioni finanziarie e tecniche che le singole Regioni porranno in atto, facendo uso dei poteri che la Costituzione riconosce loro, realizzeranno nel concreto quell'autonomia che le comunità territoriali perseguono.

La norma disciplina dunque *non altro* che i comportamenti dello Stato.

E ben chiaro che resta fuori da essa, *come deve*, la disciplina concreta, anche finanziaria, delle prestazioni, che dipende ampiamente dalle scelte che le singole Regioni vorranno assumere.

Ciò vale, salvo il disposto dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, sulla base del quale lo Stato è tenuto a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che *devono essere garantiti* su tutto il territorio nazionale.

Ove in taluni contesti territoriali questi livelli non siano assicurati in concreto dai Governi locali, il Governo farà ricorso, a norma dell'art. 120 della Costituzione, a meccanismi di sussidiarietà. Ciò in quanto, come è detto nel comma 2 dello stesso articolo 120, «lo richiedano la tutela dell'unità giuridica, o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

Si noti che questa garanzia non confligge con quanto è previsto al *punto 2* dell'articolato proposto, dove in linea di principio è tenuta in conto la possibilità che il contenuto dell'«esercizio delle funzioni attribuite» dalla Costituzione della Repubblica alle Regioni (nella fattispecie, in materia sanitaria) di cui all'art. 119, comma 4, della Costituzione, sia altra – e più ampia – cosa rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni nella medesima materia, di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*)».

4. Vi è un ultimo punto, nell'ipotesi prospettata dalla “Commissione Campania”, che merita di essere rilevato. Il disposto dell'art. 119, comma 4, assicura agli Enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad esse attribuite» ove applichino il livello standard dei tributi; come fin qui è stato mostrato, il fabbisogno pertinente è riferito al livello normale dei servizi, che è in via di principio superiore rispetto a quello essenziale. Tutto ciò lascia fuori dal conto i livelli dei servizi superiori a quelli «normali» ed altresì il finanziamento di quei servizi di cui l'Ente medesimo, nella sua autonomia (e salvo il problema dell'*ultra vires*) decida di darsi carico. Per l'una e per l'altra ipotesi, come è giusto, l'Ente dovrà fare conto sulla sua propria capacità fiscale, applicando, cioè, aliquote superiori a quelle standard.

Sono, tuttavia, evidenti i rischi e difficoltà di questa impostazione. In primo luogo, sul lato dei rischi, potrebbe esservi per lo Stato la tentazione di dismettere in modo massivo le funzioni svolte e di fissare su valori assai bassi i livelli «normali» delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali. Gli Enti più ricchi di capacità fiscale potrebbero, in questa situazione, agevolmente finanziare livelli dei servizi comunque adeguati; gli Enti più poveri, invece, per ottenere il medesimo livello dovrebbero applicare le proprie imposte ad aliquote molto più alte di quelle standard. Questa ipotesi integra, nel senso di Buchanan, una evidente violazione

delle regole dell'equità orizzontale: a parità di ricchezza, i cittadini delle zone povere pagherebbero, a fronte del medesimo livello di servizi, un maggiore importo di tributi, oppure (ed anche), a parità di imposta pagata, beneficerebbero di un minore livello di servizi. Potrebbe addirittura sospettarsi che il sistema di decentramento istituzionale, «federalismo» compreso, abbia non altra funzione che quella di produrre differenze drammatiche, ben superiori a quelle che sono già in atto, nel trattamento finanziario dei cittadini, a seconda della loro residenza (della ricchezza, o povertà, dei loro vicini di casa).

La difficoltà logica è la seguente. Lo scopo è quello di una maggiore autonomia delle comunità locali ordinate nei diversi livelli di governo. L'autonomia (l'autogoverno delle comunità territoriali), che peraltro, a norma dell'art. 5 della Costituzione, si ha l'obbligo di consentire e realizzare, è tuttavia cosa concreta: essa è misurata dal potere dei cittadini di conseguire il livello voluto di servizi, ove siano disposti a farsi carico degli oneri che la somministrazione di essi comporta. Tutto ciò riconduce alla proposizione *b)* che è proposta nel punto 2: a parità di imposte applicate nei diversi contesti territoriali, il livello dei servizi forniti ai cittadini dovrà essere non drammaticamente diverso. Ove ciò non accada, il livello di autonomia che è disponibile nei territori a minore capacità fiscale risulterà assai più basso, rispetto a quello realizzato nelle zone ricche d'Italia.

Questa difficoltà è tenuta in conto, nell'articolato proposto dalla "Commissione Campania" e con riferimento alle questioni del finanziamento delle Regioni, nel modo che segue.

«Lo Stato concorre allo sforzo fiscale delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante attraverso un contributo tale da ridurre del 90% il divario tra il maggior gettito di incrementi della tariffa dei tributi mediamente risultante per le Regioni la cui capacità fiscale superi il valore medio nazionale ed il maggior gettito riferito ad aliquote più elevate rispetto al livello base applicate dalle Regioni i cui valori pro capite delle basi imponibili risultino di almeno il 10% più bassi rispetto al valore medio nazionale».

L'importo del contributo è raddoppiato ove il maggior gettito prodotto dallo sforzo fiscale delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante sia destinato a programmi di investimento che siano in linea con gli obiettivi di riequilibrio definiti al livello nazionale o in sede di Unione Europea.

## Allegato 6

### Lettera del Presidente della SVIMEZ di costituzione del Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale

Roma, 29 gennaio 2007

Ai Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno

Illustre Presidente

La SVIMEZ – che da tempo segue con impegno le implicazioni delle innovazioni federalistiche in un Paese strutturalmente “dualistico” – ha analizzato il documento “Titolo V e federalismo fiscale” presentato il 22 dicembre 2006 da un Gruppo di lavoro del Ministero dell’Economia e delle Finanze sul federalismo fiscale coordinato dal Prof. Piero Giarda, e sulla base delle tesi espresse in una sintetica nota diffusa il 23 gennaio 2007 (e che troverà qui unita in allegato) ha partecipato all’incontro tecnico tenuto il 24 gennaio 2007 presso la Delegazione di Roma della Regione Calabria.

E’ opinione della SVIMEZ che la citata Relazione contenga delle ambiguità, e che la linea in essa suggerita rischi di produrre un assetto della finanza degli Enti territoriali fortemente pregiudizievole rispetto al trattamento finanziario dei cittadini che risiedono nelle Regioni a minore capacità fiscale.

Benché il documento del MEF non sia sufficientemente chiaro da permettere di capire chi abbia titolo a che cosa ed a quali condizioni, sembra di poter rilevare che la garanzia offerta alle Regioni nel loro insieme “assicurando loro risorse complessive in grado di coprire integralmente i loro fabbisogni di spesa misurati secondo lo standard definito dai livelli essenziali”, rischi semplicemente di far ritornare al sistema stabilito con il D.lgs. 56/2000.

Come nell’impianto allora definito, le Regioni vedrebbero finanziata in una qualche più o meno sufficiente misura la “tutela della salute” (ed ora, ma più limitatamente, i trasporti su scala regionale e locale), mentre per l’insieme di altre importanti funzioni le risorse non solo non risultano bastevoli, ma risulteranno progressivamente erose. Nel documento (a partire dall’opzione d.2 nel § 2) si ipotizza di fatto che risorse corrispondenti alla spesa storica non vengano fatte evolvere nel tempo, restando (ai fini della quantificazione dei flussi perequativi complessivamente da riconoscere a ciascuna Regione) costantemente al livello nominale iniziale. Ciò produrrebbe, evidentemente, differenze di trattamento rispetto alle Regioni che sono finanziate in misura più o meno piena da compartecipazioni a tributi erariali, per le quali l’opzione proposta evidentemente non vale.

Salvo i “livelli essenziali” di cui all’art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione, vi è problema per tutte le materie di cui al comma 3, e soprattutto per quelle cui è riferito il comma 4 dello stesso articolo 117. La SVIMEZ ritiene che vi siano particolari e specifiche preoccupazioni per l’assistenza e per i servizi sociali,

in riferimento ai quali il documento Giarda/MEF potrebbe leggersi nel senso che essi vadano finanziati con le risorse di cui al comma 5 dell'art. 119, che hanno invece motivazioni strutturali radicalmente diverse, nel senso che sono destinate in via prioritaria a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale ed a rimuovere gli squilibri economici e sociali", come testualmente indicato.

Di fronte a queste, che con altre potrebbero non essere soltanto difficoltà di lettura nei confronti di un testo ambiguo, per molti versi incompleto e talvolta anche contraddittorio, la nostra Associazione si dichiara disponibile e interessata a concorrere ad un chiarimento, nell'interesse di tutte le Regioni del Mezzogiorno. A tal fine ci proponiamo di costituire un gruppo di lavoro, con l'incarico di "monitorare" nel prossimo futuro la definizione dei modi di attuazione del Titolo V della Costituzione che saranno ipotizzati, e che sarebbe improprio non tenessero conto delle acquisizioni già autorevolmente definite, ad esempio nell'Alta Commissione per il federalismo fiscale.

Auspichiamo che Lei abbia interesse a questo nostro ipotizzato lavoro e voglia farvi concorrere gli esperti della Sua Regione.

Mentre con i miei collaboratori mi tengo comunque a disposizione per un incontro per discutere dei temi in oggetto e dei modi in cui affrontarli, resto in attesa, in positivo o in negativo, di un Suo gentile cenno di risposta.

RingraziandoLa fin d'ora per l'attenzione che recherà a questa lettera, Le porgo i migliori, deferenti e cordiali saluti.

Nino Novacco

Allegato "Nota SVIMEZ"

*Nota SVIMEZ su "Mezzogiorno e Federalismo fiscale"*

Rispetto allo stato attuale del dibattito sui temi del "federalismo fiscale" – che interessano assai da vicino il Mezzogiorno – occorre, ad avviso della SVIMEZ, che le *ragioni* di esso e le *questioni* che ne discendono risultino ben chiare.

Le *ragioni* del federalismo consistono nel consentire a tutti i cittadini d'Italia – tenendo fermo il concorso che a norma dell'art. 53 della Costituzione è da essi dovuto allo Stato – una più ampia libertà di disporre delle loro risorse per realizzare gli obiettivi perseguiti attraverso gli Enti territoriali. Ciò comporta – come è previsto, appunto, nella Costituzione – l'autonomia tributaria degli Enti medesimi, definita in modo chiaro e tecnicamente appropriato e, tra l'altro, richiede – data la condizione di strutturale debolezza relativa degli Enti del Mezzogiorno derivante dal minore sviluppo economico dell'area – che lo Stato determini meccanismi efficaci che consentano anche alle collettività a "*minore capacità fiscale*" un potere di variare utilmente l'importo delle loro risorse: anche nella finanza territoriale, cioè, spetta alla Repubblica, rimuovere gli ostacoli che impediscono una effettiva uguaglianza.

Le *questioni*, per contro, derivano dalla situazione di fatto di un Paese come l'Italia che, anche per quanto concerne la finanza degli Enti territoriali, è tagliato in due parti. Nel Mezzogiorno, la pressione fiscale posta in atto dagli Enti territoriali è,

per obiettive ragioni di necessità, più elevata, nel senso che – a parità di ricchezza – l'importo dei tributi posti a carico dei contribuenti è maggiore rispetto a quello dei contribuenti dei territori più ricchi. A fronte di una più elevata pressione fiscale, il livello dei servizi è tuttavia nel Mezzogiorno ampiamente insoddisfacente, non solo in termini comparativi, ma altresì rispetto a qualsivoglia *standard*. Ciò vale per quanto concerne le famiglie, e vale altresì in termini di appropriato contesto offerto, attraverso i servizi svolti dagli Enti, alle imprese produttive. Infatti la minore capacità fiscale dei territori non viene oggi compensata, come la nostra Costituzione richiede, da un "fondo perequativo" correttamente definito e ripartito.

L'applicazione dell'art. 119 della Costituzione dovrebbe invece consentire agli Enti di tutte le zone d'Italia – attraverso un *mix* appropriato di tributi, compartecipazioni e trasferimenti – di disporre, applicando l'aliquota base dei tributi, di risorse sufficienti a finanziare *integralmente* le funzioni pubbliche che sono ad essi affidate. Si tratta, come nell'art. 119 è scritto con ogni chiarezza, di *livelli standard* dei servizi che lo Stato ha l'impegno di definire e di cui esso deve, con i mezzi indicati, assicurare il finanziamento. Va sottolineato inoltre che la perequazione che l'art. 117 della Costituzione affida alla esclusiva competenza dello Stato, ha la finalità – nell'ipotesi di un maggior sforzo fiscale posto in essere dagli Enti territoriali – di consentire ai cittadini delle diverse zone d'Italia, cui a parità di ricchezza si applichi una medesima pressione tributaria, di fruire di un livello di servizi non troppo diverso.

Se la base di partenza che è posta nell'art. 119 della Costituzione, e cioè la copertura integrale del fabbisogno per *tutte* le funzioni pubbliche *in via ordinaria* attribuite alla competenza degli Enti, non viene assicurata, rischia di non potersi utilmente applicare il comma 5 dello stesso articolo, che prevede risorse ed interventi *aggiuntivi*, per mezzo dei quali si avvii in modo credibile il superamento del "dualismo nazionale", cioè degli strutturali squilibri economici e sociali che sono in atto tra le diverse zone d'Italia. L'*aggiuntività* di questi interventi, che la Costituzione impone, in tanto può essere assicurata in quanto il *livello di base* sia appropriatamente stabilito e monitorato.



## Allegato 7

### Principali contributi della SVIMEZ in materia di decentramento finanziario, pubblicati a partire dal 2000

- 2000 D. Fausto e F. Pica (a cura), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Collana della SVIMEZ, il Mulino, Bologna
- 2000 M. Annesi, *Mezzogiorno, Costituzione e federalismo*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 4.
- 2000 SVIMEZ, *Teoria e fatti del federalismo fiscale – Dibattito sul volume di D. Fausto e F. Pica*, Interventi di N. Novacco, S. Biasco, D. Franco, A. Marzano, F. Forte e B. De Giovanni, in “Quaderno di Informazioni SVIMEZ”, n. 4.
- 2001 Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”, *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali*, in “Quaderno di Informazioni SVIMEZ”, n. 7, Roma, febbraio.
- 2001 R. Padovani, B. Jossa, S. Stammati, D. Fausto, G. Marotta, F. Pica, *Dibattito sul federalismo fiscale*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 1-2.
- 2001.a SVIMEZ, *Decentramento, federalismo e Mezzogiorno*, in “Linee introduttive al Rapporto sull’economia del Mezzogiorno”, Collana della SVIMEZ, il Mulino, Bologna, pp. 26-31.
- 2001.b SVIMEZ, *L’ordinamento federale e la riforma della Pubblica Amministrazione*, Cap. VI in “Rapporto sull’economia del Mezzogiorno”, Collana della SVIMEZ, il Mulino, Bologna.
- 2001.c SVIMEZ, *Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate – Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali*, in “Quaderno di Informazioni SVIMEZ”, n. 10, Roma, novembre.
- 2002 F. Moro e F. Pica, *Il divario nell’imponibile IRPEF per abitante tra Nord e Sud si traduce in marcati divari di gettito degli enti locali*, in “Informazioni SVIMEZ”, n. 1.
- 2002 Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”, *Sul finanziamento delle funzioni*

- pubbliche di Regioni ed Enti locali secondo le nuove norme costituzionali* in “Quaderno di Informazioni SVIMEZ”, n. 15, Roma, maggio.
- 2002 F. Pica e S. Stammati, *La finanza delle regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 1-2.
- 2002.a SVIMEZ, *La nuova Costituzione e il Mezzogiorno*, in “Linee introduttive al Rapporto sull’economia del Mezzogiorno”, Collana della SVIMEZ, il Mulino, Bologna, pp. 25-28.
- 2002.b SVIMEZ, *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Testi di M. Annesi, A. Bassolino, R. Bifulco, M. Carabba, A. Celotto, G. della Cananea, E. De Mita, T. E. Frosini, A. Giannola, A. Maccanico, N. Novacco, F. Pica, C. Pinelli, Collana della SVIMEZ, il Mulino, Bologna.
- 2002 F. Pica, *Il decreto legislativo 56/2000 non è compatibile con il nuovo assetto della Costituzione*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 4.
- 2002.a F. Moro (a cura di), *Corsivo*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 1-2.
- 2002.b F. Moro, *Federalismo differenziato e devolution*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 4.
- 2003 Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”, *Proposta per la revisione del decreto legislativo 56/2000 e prime ipotesi di applicazione del federalismo fiscale in base all’art. 119 della Costituzione*, “Informazioni SVIMEZ” n. 1-3, numero speciale.
- 2003 SVIMEZ, *Riduzione dei divari, politica di coesione e riforma federale*, in “Linee introduttive al Rapporto sull’economia del Mezzogiorno”, Collana della SVIMEZ, il Mulino, Bologna, pp. 10-13.
- 2003.a M. Annesi, *La politica di sviluppo tra ordinamento “federale” dello Stato e azione speciale dei pubblici poteri*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 2-3.
- 2003.b M. Annesi, *Verso una progressiva coesione economica del Paese, tra meridionalismo e federalismo*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 4.
- 2003 F. Moro, *Finanziamento insufficiente ad assicurare i Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria: rilevanti le differenze nelle risorse e nei costi a livello regionale*, in “Informazioni SVIMEZ”, n. 11-12.

- 2004 F. Moro, R. Padovani, *Problemi di finanziamento della spesa sanitaria in attuazione del decreto 56/2000: un'ipotesi di soluzione*, Corsivo in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 1-2.
- 2004.a F. Moro, *Il Mezzogiorno e l'attuazione della riforma federalista*, Editoriale in "Informazioni SVIMEZ", n. 1-3.
- 2004.b F. Moro, *Osservazioni al margine: verifica della copertura del fabbisogno sanitario in base al decreto 56/2000*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 3-4.
- 2004.a F. Pica, *Decreto 56 e Regioni, i conti non tornano*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 3-4.
- 2004.b F. Pica, *Perequazione e sufficienza delle risorse*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 3-4.
- 2006 F. Pica, *L'ICI e il Mezzogiorno: pagare di più per avere di meno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 3-4.
- 2007 F. Pica, *Prospettive di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 1.
- 2007.a SVIMEZ, *Federalismo fiscale e coesione sociale ed economica*, Cap. XI del "Rapporto sull'economia del Mezzogiorno", Collana della SVIMEZ, il Mulino, Bologna.
- 2007.b SVIMEZ, *Seminario giuridico su Federalismo e Mezzogiorno del 22 febbraio 2007 - Relazione introduttiva di Enrico Buglione*, Interventi di F. Pica, R. Malizia, E. Russo, G. Stornaiuolo e N. Novacco, in "Quaderno SVIMEZ", n. 11.
- 2007.c Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, in "Quaderno SVIMEZ", n. 12.



Elenco dei «Quaderni di 'Informazioni SVIMEZ'»\*

1. **Riordino dello Stato sociale e Mezzogiorno.** *Progress report.* Roma, febbraio 1999, 78 p.
2. **Linee essenziali del modello econometrico bi-regionale per l'economia italiana.** *Progress report.* Roma, marzo 2000, 105 p.
3. **Riforma del bilancio e programmazione negoziata.** Dibattito sul volume di Alessandra Sartore. Roma, giugno 2000, 67 p.
4. **Teoria e fatti del federalismo fiscale.** Dibattito sul volume di Domenicantonio Fausto e Federico Pica. Roma, novembre 2000, 73 p.
5. **La struttura degli incentivi alle imprese della legge 488/92: alcune prime valutazioni sulle selezioni del 3° e 4° bando.** A cura di Paola Potestio. Roma, dicembre 2000, 71 p.
6. **La politica comunitaria di coesione economica e sociale.** Dibattito sul volume di Rosario Sapienza. Roma, dicembre 2000, 62 p.
7. **Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali.** Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema "Federalismo fiscale e Mezzogiorno". Roma, febbraio 2001, 114 p.
8. **La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani – vista da un economista.** Lezione di Paolo Sylos Labini. Collana Saraceno n. 1. Roma, maggio 2001, 33 p.
9. **Bibliografia degli scritti di Pasquale Saraceno.** Collana Saraceno n. 2. Roma, maggio 2001, 123 p.
10. **Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate.** Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali. Roma, novembre 2001, 101 p.
11. **Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume. Roma, dicembre 2001, 107 p.
12. **SVIMEZ. Le infrastrutture e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Documento predisposto per il 3° Convegno Nazionale dei Giovani Imprenditori Edili, Positano, 19-20 ottobre 2001, 62 p.
13. **Bibliografia degli scritti di Salvatore Cafiero.** Roma, maggio 2002, 85 p.
14. **Occupazione e specializzazione commerciale dell'industria manifatturiera in Italia e nelle Regioni dal 1951 al 1996.** di Attilio Pasetto e Stefano Sylos Labini, maggio 2002, 188 p.
15. **Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di Regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali.** Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema "Federalismo fiscale e Mezzogiorno". Roma, maggio 2002, 71 p.
16. **La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani – vista da un sociologo.** Lezione di Giuseppe De Rita. Collana Saraceno n. 3. Roma, giugno 2002, 35 p.
17. **Saraceno, economista industriale ed economista politico.** Riflessione di Patrizio Bianchi. Collana Saraceno n. 4. Roma, giugno 2002, 27 p.
18. **Sicilia e Mezzogiorno, tra Italia Europa e Mediterraneo.** Elementi di un dibattito meridionalista. Collana Saraceno n. 5, Serie Dibattiti n. 1, Palermo, giugno 2002, 104 p.
19. **Una lezione di vita. Saraceno, la SVIMEZ e il Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume di Sergio Zoppi. Roma, febbraio 2003, 38 p.
20. **Rapporto 2002 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume. Roma, aprile 2003, 106 p.
21. **La condizione del Mezzogiorno - Ieri, oggi e domani - tra vincoli ed opportunità.** Lezione di Piero Barucci. Collana Saraceno n. 6. Roma, giugno 2003, 110 p.
22. **Il sommerso nei contesti economici territoriali: produzione, lavoro, imprese.** Roma, novembre 2003, 199 p.
23. **Una analisi territoriale dei percorsi scolastici e formativi.** Prefazione di Sergio Zoppi. Roma, marzo 2004, 112 p.
24. **Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume. Roma, maggio 2004, ... p.
25. **La 'questione meridionale' e la 'questione industriale' in Italia, secondo Pasquale Saraceno.** Lezione di Paolo Baratta. Collana Saraceno n. 7, Roma, maggio 2004, 24 p.

\* I «Quaderni di 'Informazioni SVIMEZ'» sono apparsi fino al n. 25.  
L'elenco della nuova serie «Quaderni SVIMEZ» si trova a pag. 2 di copertina.