

Seminario giuridico
su
FEDERALISMO E MEZZOGIORNO
(22 febbraio 2007)

Relazione introduttiva di Enrico Buglione.
Interventi di Federico Pica, Raffaele Malizia,
Enzo Russo, Gaetano Stornaiuolo, Nino Novacco.

Roma, dicembre 2007

Quaderno SVIMEZ n. 11

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Il 22 febbraio 2007, a Roma, presso la SVIMEZ, si è tenuto un Seminario giuridico dedicato al tema del Federalismo ed avente come base di discussione il saggio di Enrico Buglione, "Per un federalismo sostenibile".* Al Seminario, coordinato dal Prof. Manin Carabba, hanno preso parte: il Dott. Fabio Arcese (Camera dei Deputati), il Cons. Fulvio Balsamo (Corte dei conti), il Dott. Luca Bianchi (SVIMEZ), il Dott. Italo Borrello (Banca d'Italia), il Prof. Enrico Buglione (CNR), il Prof. Manin Carabba (SVIMEZ), la Dott.ssa Agnese Claroni (SVIMEZ), il Dott. Felice Cincotti (CER), il Dott. Gino Faustini (SVIMEZ), il Prof. Domenicantonio Fausto (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), il Dott. Paolo Guglielmetti (SVIMEZ), il Prof. Raffaele Malizia (Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie locali), la Dott.ssa Emilia Marchionni (Camera dei Deputati), la Dott.ssa Chiara Martuscelli (Camera dei Deputati), il Dott. Delio Miotti (SVIMEZ), la Dott.ssa Franca Moro (SVIMEZ), il Dott. Nino Novacco (SVIMEZ), il Dott. Riccardo Padovani (SVIMEZ), il Prof. Federico Pica (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), il Prof. Enzo Russo (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"), il Prof. Rosario Sapienza (Università degli Studi di Catania), la Dott.ssa Grazia Servidio (SVIMEZ), il Prof. Gaetano Stornaiuolo (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), la Dott.ssa Mariella Volpe (Ministero dell'Economia e delle Finanze). I lavori sono stati aperti da Manin Carabba ed Enrico Buglione. Sono poi intervenuti Mariella Volpe, Federico Pica, Raffaele Malizia, Enzo Russo, Gaetano Stornaiuolo e Nino Novacco.

In questo numero di "Quaderni SVIMEZ" si riproducono i testi degli interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori, nonché i testi delle memorie scritte, presentate in occasione del Seminario.

* Pubblicato sulla "Rivista giuridica del Mezzogiorno", n. 2-3/2006, p. 289.

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, 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, 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.

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

Quaderno SVIMEZ n. 11

Seminario giuridico
su
FEDERALISMO E MEZZOGIORNO
(22 febbraio 2007)

Relazione introduttiva di Enrico Buglione.
Interventi di Federico Pica, Raffaele Malizia,
Enzo Russo, Gaetano Stornaiuolo, Nino Novacco.



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

<i>Premessa</i> , di <i>Manin Carabba</i>	p. 7
<i>Relazione introduttiva</i> , di <i>Enrico Buglione</i>	p. 9
INTERVENTI	
Federico Pica	p. 21
Raffaele Malizia	p. 33
Enzo Russo	p. 43
Gaetano Stornaiuolo	p. 55
Nino Novacco	p. 67
APPENDICE - Memorie scritte presentate in occasione del Seminario giuridico SVIMEZ	
“Per un Federalismo sostenibile” , di <i>Enrico Buglione</i>	p. 75
“Indicatori di decentramento e di autonomia tributaria: qualche suggestione quantitativa” , di <i>Mariella Volpe</i>	p. 107
“Politica di decentramento, autonomia e Federalismo Fiscale” , di <i>Domenicantonio Fausto</i>	p. 123

- “Titolo V e Federalismo Fiscale”, Documento conclusivo del Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale, coordinato dal prof. Dino Piero Giarda (22 dicembre 2006)** p. 149
- Lettera del Presidente della SVIMEZ, Dott. Nino Novacco, ai Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno (29 gennaio 2007), con allegata la Nota SVIMEZ su “Mezzogiorno e Federalismo Fiscale” (23 gennaio 2007)** p. 167
- “Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sui principi applicativi dell’art. 119 della Costituzione” (Roma, 7 febbraio 2007)** p. 173

Premessa
di Manin Carabba*

Ringrazio in primo luogo il relatore, gli altri amici e colleghi che hanno accettato di dare un contributo anche per iscritto e tutti i presenti; lasciatemi ringraziare con particolare calore Fulvio Balsamo, Presidente delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti. Il Presidente della SVIMEZ Nino Novacco, interverrà nel corso della mattinata.

Questo Seminario, organizzato dalla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*” si apre con la relazione di Enrico Buglione. I contributi del Seminario offriranno materiale per le due riviste della SVIMEZ (“*Rivista giuridica*” e “*Rivista economica del Mezzogiorno*”) e saranno pubblicati in un apposito quaderno monografico.

Il tema è di piena attualità; esiste un documento di indirizzo del Governo già sottoposto alle Camere ed è attesa la presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa. Lo stesso Presidente della Repubblica ha detto, nei giorni scorsi, che il federalismo è uno dei punti istituzionali e programmatici rispetto ai quali non si torna indietro.

Negli ultimi anni ho lavorato con Massimo Annesi per inserire le posizioni politico-culturali della SVIMEZ all’interno della “sfida” del federalismo. Sono persuaso, non da oggi, che i temi e i problemi connessi al “divario”, all’interno di un grande Paese industrializzato, possano essere affrontati anche in una cornice istituzionale di tipo federale. Non a caso le due maggiori agenzie nella storia della promozione dello sviluppo in vaste aree territoriali sono la TVA roo-

* Consigliere della SVIMEZ, Direttore della “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*” nonché Direttore del CER.

sveltiana e la Appalachian Commission dell'amministrazione Kennedy Johnson, caratterizzate dalla presenza degli Stati membri accanto allo Stato federale.

La disciplina del nuovo art. 119 della Costituzione (nel sistema del nuovo Titolo V Parte II), pur non contenendo un esplicito riferimento al Mezzogiorno consente di costruire forme di intervento che – anche in virtù del penultimo comma del 117 sempre del nuovo Titolo V (che ammette forme di collaborazione fra le Regioni) – si basino sulla cooperazione fra Stato centrale e Regioni del Mezzogiorno, adottando adeguate soluzioni istituzionali e organizzative. Questo riferimento allo schema istituzionale delle grandi agenzie di promozione dello sviluppo territoriale dell'esperienza statunitense ha radici lontane, non solo con riferimento alla stessa nascita della legge del 1950, ma anche con riguardo ad altri snodi fondamentali della vicenda dell'intervento nel Mezzogiorno come quello identificabile nella legge del 1971 con la disciplina dei “progetti speciali”. Attorno a questa legge si determinò una cooperazione fra organi della programmazione e istituzioni dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ricordo, in particolare una ricerca ISPE (diretta da Giorgio Freddi) sulle esperienze delle Agenzie Usa e uno straordinario impegno di Gabriele Pescatore.

Oggi la discussione prende le mosse dal testo di Buglione sul “federalismo possibile”; naturalmente in questa sede noi privilegiamo l'ottica meridionalistica e quindi ci dobbiamo chiedere come e a quali condizioni con una struttura federale possano essere perseguiti gli obiettivi di riequilibrio fra Mezzogiorno e resto del Paese.

**Relazione introduttiva:
“Per un Federalismo sostenibile”
di Enrico Buglione***

Desidero in primo luogo ringraziare la SVIMEZ per aver organizzato questo seminario sul mio articolo “*Per un Federalismo sostenibile*”¹.

Al centro dello scritto sono una serie di proposte volte a migliorare il modello attuale di finanziamento degli enti territoriali. Tali proposte traggono spunto, come indicato nel testo, dai lavori dell’Alta Commissione per il Federalismo Fiscale e del suo Comitato scientifico. In generale, esse fanno perno sul rafforzamento della responsabilità degli enti territoriali nei confronti delle collettività amministrative, ma anche nei confronti dell’intero Paese, visto che Regioni e enti locali condividono con lo Stato la responsabilità del risanamento della finanza pubblica e del rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità e crescita.

Ritengo utile dedicare il tempo disponibile per questa introduzione ad una sintesi di alcune delle proposte e, in particolare, di quelle relative ad aspetti sui quali il dibattito è ancora molto aperto e le posizioni dei principali attori – Stato e enti territoriali – ancora distanti.

Vorrei cogliere l’occasione, tuttavia, anche per soffermarmi su un punto che, nell’articolo, è dato in un certo senso per scontato e, cioè, se i suggerimenti in esso avanzati siano o meno coerenti con l’art. 119 della Costituzione e, più in generale con il Titolo V.

* Dirigente di Ricerca presso l’ISSIRFA “Massimo Severo Giannini” del CNR.

¹ Pubblicato sulla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, n. 2-3/2006, p. 289.

Per rispondere a questa domanda credo sia opportuno decidere preliminarmente se la coerenza delle proposte vada valutata rispetto al contenuto letterale dell'art. 119 Cost. o con riferimento ai principi in materia di Federalismo Fiscale in esso contenuti.

Immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, era stata data grande importanza proprio al contenuto letterale dell'articolo, ritenendosi che il nuovo testo – molto più dettagliato di quello originario – potesse efficacemente servire a rilanciare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali sui versanti sia delle entrate che delle spese.

Quest'ultima, comunque – e in particolare quella delle Regioni ordinarie, alle quali qui intendo fare riferimento – era stata notevolmente potenziata già a partire dagli anni '90. Basti osservare, al riguardo, che:

- l'incidenza dei tributi propri sul totale delle entrate correnti – una misura tradizionale dell'autonomia tributaria – è passata dal 2% del 1990 al 55% del 1999, per poi stabilizzarsi negli anni successivi intorno al 45%.

- l'incidenza delle entrate vincolate sul totale delle entrate – un indicatore dell'autonomia di spesa – è salita dall'11% del 1990 al 60% nel 1999 e ad oltre l'80% a partire dal 2001, in seguito all'abolizione del Fondo sanitario nazionale.

I dati a cui sopra si è fatto riferimento indicano che, in definitiva, la versione originaria dell'art. 119 Cost. (quella del 1948) ha consentito di attuare un sistema di finanziamento delle Regioni all'inizio molto derivato e vincolato e, successivamente, un sistema che riconosce spazi di autonomia di entrata e di spesa simili a quelli che si riscontrano nella maggior parte dei Paesi con un sistema di governo fortemente decentrato o propriamente federale.

Tuttavia, se si passa a considerare gli aspetti sostanziali, ci si accorge che una serie di problemi continuano a sussistere.

Per quanto riguarda l'autonomia tributaria, la questione non è tanto quella della ristrettezza dei margini di manovrabilità sugli attuali tributi propri delle Regioni consentiti dalla normativa statale, ma il fatto che la maggior parte del gettito di questi tributi deriva dalle aliquote minime e obbligatorie previste dalla normativa statale. E' sicuramente vero, inoltre, che l'autonomia tributaria di cui attualmente godono le Regioni ordinarie è sempre e comunque, per così dire, derivata dallo Stato, sia perché gli attuali tributi propri sono stati introdotti con legge nazionale, sia perché, in quasi tutti i casi, essi devono comunque essere applicati anche a prescindere da qualsiasi normativa regionale di attuazione, sia perché lo Stato può sempre modificare la disciplina di queste imposte o, addirittura, sopprimerle.

Per l'autonomia di spesa, i dati a cui sopra si è fatto riferimento non tengono conto del fatto che una parte consistente delle attuali entrate libere delle Regioni – il gettito dell'IRAP, dell'addizionale IRPEF, dell'accisa sulla benzina e le assegnazioni del fondo perequativo – deve necessariamente essere utilizzata per garantire i Livelli essenziali di prestazioni (LEP) in sanità previsti dalla normativa vigente. Escludendo dalle entrate libere tali risorse – come quantificate nei decreti con i quali ogni anno viene stimato il fabbisogno di spesa oggettivo per il servizio sanitario nazionale – l'autonomia di spesa attuale delle Regioni ordinarie scende a circa l'11%, cioè ai valori che aveva prima della riforma del sistema di finanziamento della sanità.

Come ho accennato in precedenza, inizialmente si era ritenuto che la riscrittura dell'art. 119 Cost. contribuisse a risolvere questi problemi.

Per l'autonomia di entrata, particolare importanza era stata attribuita al c. 2 dell'articolo richiamato, supponendosi che esso potesse rafforzarla soprattutto per due motivi.

In primo luogo, in quanto avrebbe consentito l'istituzione di nuovi tributi – che, come precisato nello stesso comma, fossero in

armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – senza attendere che lo Stato definisse con apposita legge tali principi, come previsto al c. 3 dell'art. 117 per le materie di legislazione concorrente, tra le quali rientra, appunto, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In base a questo orientamento, i principi di riferimento si sarebbero potuti trarre dall'ordinamento vigente, cosa ammessa dalla Corte costituzionale in altri settori al fine di evitare che i ritardi del governo impedissero l'operatività del vigente Titolo V.

In secondo luogo, in quanto il c. 2 – letto tenendo conto del riassetto della potestà legislativa di Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.* – avrebbe consentito alle Regioni di intervenire nei confronti dei tributi propri esistenti, cioè quelli istituiti e disciplinati in linea generale da leggi dello Stato, oltre i margini di manovra ammessi dalla normativa statale e avrebbe reso altresì impossibile, allo Stato, la modifica unilaterale della disciplina di tali imposte. Essendo l'istituzione di nuovi tributi oggettivamente difficile, questo secondo versante era di particolare interesse per le Regioni e, d'altra parte, molto problematico per il governo centrale che, proprio in quel periodo – cioè all'inizio della passata legislatura – al fine di contenere la pressione tributaria complessiva era intenzionato a intervenire sui cosiddetti tributi regionali per ridurre la base imponibile (in particolare per l'IRPEF e per l'IRAP) e per bloccare, sia pure temporaneamente, le possibilità – ammesse dalla legislazione vigente – di inasprimento del prelievo da parte delle Regioni.

Per l'autonomia di spesa, la questione che una parte delle entrate libere sia di fatto necessariamente da utilizzare per garantire i LEP in sanità non sembra sia stata messa in discussione, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Anzi, il fatto che alla lett. *m*) del c. 2 dell'art. 117 Cost., si attribuisca allo Stato una competenza esclusiva in materia, garantisce che questa forma implicita di limitazione dell'autonomia di spesa possa continuare a verificarsi e non

solo in sanità ma anche in tutti gli altri settori – ad esempio istruzione, assistenza pubblica, ambiente – in cui si ritenga utile e necessario prevedere dei LEP. Al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'attenzione si era invece concentrata sui trasferimenti vincolati dello Stato ancora assegnati alle Regioni per interventi in vari settori. In particolare, si era ritenuto che il contenuto letterale dei commi 4 e 5 rendesse più difficile, se non impossibile, l'utilizzazione di tali trasferimenti quando fossero destinati a tutte le Regioni – o all'insieme di quelle rientranti in una determinata area, come ad esempio il Mezzogiorno – anche se finalizzati al raggiungimento degli scopi esplicitamente richiamati al c. 5 dell'art. 119, tra i quali figurano la rimozione degli squilibri economici e sociali e la promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona. Obiettivi per i quali negli stessi paesi federali si ricorre, spesso, proprio a questa forma di finanziamento.

Su entrambi i versanti dell'autonomia finanziaria, queste interpretazioni “letterali” dell'art. 119 sono state in sostanza messe in discussione – e a ragione – dalle sentenze della Corte costituzionale.

Per l'autonomia tributaria, la Corte, con un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, ha escluso che nuovi tributi degli enti territoriali possano essere istituiti in assenza di una specifica legge statale di principio in materia – che, per altro, il governo è stato sollecitato ad emanare al più presto – e ha altresì ribadito, da un lato, il pieno diritto dello Stato ad intervenire sugli attuali tributi regionali (e locali) che traggono origine dalla normativa nazionale e, dall'altro, l'obbligo delle Regioni di rispettare i limiti previsti da tale normativa.

Per l'autonomia di spesa, in merito ai trasferimenti vincolati destinati all'insieme delle Regioni la Corte, almeno se si guarda alle sentenze recenti (ad esempio, la n. 51 e la n. 222 del 2005), sembra orientata ad ammetterne la utilizzabilità, a patto che le finalità per le quali i fondi sono istituiti e le modalità di gestione siano concordati preventivamente tra lo Stato e le autonomie. Ciò dovrebbe evitare un

ricorso eccessivo a tale forma di finanziamento, del resto improbabile, data la rilevanza del ruolo istituzionale attualmente svolto dalle Regioni. Dovrebbe, inoltre, permettere il mantenimento di fondi essenziali per il riequilibrio economico del Paese, come quello per le aree sottoutilizzate, il finanziamento dei quali da parte delle aree più ricche è certamente favorito dalla presenza del vincolo di destinazione e, quindi, dalla possibilità di controllarne l'uso.

Sempre per quanto riguarda l'autonomia di spesa, va anche detto che la Corte è intervenuta più volte per difenderne gli aspetti sostanziali e, in particolare, per evitare eccessive ingerenze del centro sulla discrezionalità degli enti territoriali circa gli aspetti organizzativi e gestionali dell'erogazione dei servizi, compresi quelli soggetti a livelli essenziali di prestazioni. E tale orientamento è stato seguito pure per gli interventi del governo volti al contenimento e al controllo della spesa pubblica, ritenuti legittimi a patto che venga comunque lasciata agli enti territoriali una ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Per disegnare un modello di Federalismo Fiscale coerente con il vigente Titolo V della Costituzione – ma anche sostenibile per il paese – sembra quindi corretto, come sembra suggerire la Corte con la sua giurisprudenza, guardare ai principi generali introdotti in materia dall'art. 119 Cost., piuttosto che ai contenuti letterali delle sue disposizioni.

Tali principi possono essere riassunti come segue:

- gli enti territoriali devono disporre di entrate il cui gettito possa essere da loro adattato al proprio fabbisogno di spesa;
- gli enti territoriali possono istituire e gestire tributi a carico delle proprie collettività, nel rispetto dei principi della Costituzione e di quelli fissati in apposite leggi dello Stato, nonché altre entrate proprie;
- il finanziamento ordinario degli enti territoriali deve provenire da entrate prodotte nel territorio amministrato, e, quindi, da tributi

propri – autonomi, in quanto istituiti e gestiti dagli stessi enti, o, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale, derivati, in quanto istituiti con legge dello Stato – da compartecipazioni a tributi erariali ripartite con il criterio geografico e da altre entrate proprie;

- lo Stato deve intervenire a favore degli enti economicamente svantaggiati con le assegnazioni libere del fondo perequativo, al fine di garantire l'esercizio delle funzioni attribuite, nonché con le assegnazioni aggiuntive di scopo di cui al c. 5 dell'art. 119 Cost.. Queste ultime, inoltre, possono essere anche usate per consentire il raggiungimento di obiettivi di interesse generale in tutto il territorio nazionale. Come indicato dalle sentenze della Corte è, comunque, necessaria l'intesa con gli enti beneficiari, almeno per quanto riguarda il riparto e la gestione delle risorse.

- gli interventi finanziari dello Stato devono essere orientati alla promozione dell'efficienza. Ciò vale, ovviamente, per i trasferimenti aggiuntivi, per i quali è normale che vengano previsti valutazioni preventive dei programmi di intervento e obblighi di rendicontazione dell'uso che ne viene fatto. Ma vale anche per le assegnazioni del fondo perequativo, dovendo essere tarate sulla capacità fiscale per abitante e non sulla spesa storica. Il significato letterale del termine "capacità fiscale" escluderebbe che si possa tenere conto dei costi oggettivi necessari per l'esercizio delle funzioni, ma, se si guarda ai contenuti sostanziali – cioè al fatto che il fondo perequativo, insieme alle entrate del c. 2, garantisce l'esercizio delle funzioni attribuite – questi costi non possono ragionevolmente essere tralasciati;

- ogni ente territoriale è responsabile delle proprie scelte di fronte ai cittadini. A favore dell'*accountability* giocano, infatti, diversi fattori: la garanzia dell'autonomia di entrata e di spesa; l'orientamento *pro* efficienza dei trasferimenti dallo Stato; l'utilizzabilità di trasferimenti aggiuntivi e vincolati solo a certe condizioni e in determinate ipotesi; nonché le disposizioni di cui al c. 6 sempre dell'art. 119 Cost., relative al divieto di indebitamento per

spese correnti – al fine di evitare che vengano scaricate sulle generazioni future spese che vanno a vantaggio delle generazioni presenti – e all’esclusione di garanzie dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali.

Un elenco, sia pure non esaustivo, dei principi a cui dovrebbe ispirarsi un modello di Federalismo Fiscale, suggeriti dai contenuti sostanziali dell’art. 119 Cost. deve tuttavia tenere conto di altri due aspetti fondamentali, indicati non nell’art. 119, ma nei commi 2 e 3 dell’art. 117 dove viene fornito l’elenco delle funzioni riservate, rispettivamente, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e alla competenza legislativa concorrente. Ci si riferisce: per il c. 2, alla lett. *e*) concernente la funzione di perequazione e alla lett. *m*) relativa ai livelli essenziali di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale; per il c. 3, all’attribuzione allo Stato del compito di fissare, con apposita legge, i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Basandosi su queste indicazioni, per costruire un modello di Federalismo Fiscale coerente con la Costituzione e sostenibile per il paese, non è necessario stravolgere l’assetto attuale ma intervenire opportunamente su alcuni aspetti. In particolare sembra essenziale:

- migliorare la capacità di autofinanziamento ordinario degli enti territoriali, al fine di consentire loro di far fronte al fabbisogno di spesa senza incidere negativamente sul percorso di rientro nei parametri del Patto di Stabilità e Crescita;
- migliorare la programmabilità delle entrate, intesa non come certezza, nel tempo, di un tasso predeterminato di crescita, ma come possibilità per gli enti territoriali, di prevedere in anticipo la dinamica delle principali fonti di finanziamento, comprese eventuali fluttuazioni negative;
- rafforzare gli incentivi per un uso efficiente ed efficace delle risorse negli interventi finanziari dello Stato a sostegno degli enti

territoriali, in particolare per quanto riguarda i trasferimenti ordinari integrativi delle entrate tributarie;

- valorizzare l'autonomia di gestione del bilancio, per sfruttare al meglio i vantaggi della riforma in senso federale e per ottenere, dagli enti territoriali, un contributo più fattivo al risanamento della finanza pubblica;
- più in generale, rafforzare l'*accountability* degli enti territoriali nei confronti non solo delle collettività amministrare, ma anche del Paese nel suo insieme.

Le proposte contenute nell'articolo oggetto del seminario – che, come ho detto, intendono riprendere quelle avanzate dall'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale (ACoFF) – sembrano coerenti con questa impostazione. In proposito mi limiterò a richiamare gli elementi essenziali di quelle relative a tre aspetti particolarmente problematici: l'autonomia tributaria, la perequazione e i rapporti finanziari tra Regioni e enti locali.

Per l'autonomia tributaria, l'idea di fondo è di garantire alle Regioni una manovrabilità che consenta almeno, come avviene attualmente, di incrementare le entrate di circa il 7%. Per le Regioni a minore capacità fiscale – in sostanza quelle del Mezzogiorno – è stato anche previsto un premio dello sforzo fiscale da esse eventualmente posto in essere, in modo che, a parità di maggiorazione di aliquote, si possa ottenere un incremento di gettito pro capite pari alla media nazionale. Inoltre, è stato proposto di affiancare all'addizionale IRPEF e all'IRAP – quest'ultima, all'epoca dei lavori della Commissione, ancora sottoposta a giudizio di legittimità da parte dell'Alta Corte di Giustizia europea – una serie di tributi propri sempre di tipo devoluto, cioè disciplinati, nelle linee generali, dalla normativa statale. Ciò al fine di consentire alle Regioni di “fare casa” diversificando la propria politica fiscale e non intervenendo necessariamente solo su imposte importanti, come le due sopra menzionate.

Per la perequazione, obiettivo del modello è quello di evitare che l'intervento finanziario dello stato, pur dimensionato in modo tale da consentire a tutte le Regioni l'esercizio delle funzioni attribuite, non rappresenti un disincentivo per il miglioramento della funzionalità. Per raggiungere lo scopo, nel modello si presuppone che il costo oggettivo delle funzioni, comprese quelle protette da LEP, sia coperto dai tributi propri devoluti e da entrate aggiuntive cedute dallo Stato, queste ultime tarate in modo da assicurare ad ogni Regione la differenza tra il gettito *standard* dei tributi devoluti e una quota compresa tra il 95 e il 98% del costo oggettivo. Nelle Regioni dove non si riescano a raggiungere, nel complesso, risparmi di queste dimensioni, il pareggio dovrà essere ottenuto utilizzando i margini di manovra riconosciuti sui tributi propri devoluti, margini che, in base ai calcoli effettuati dall'ACoFF, risultano più che sufficienti a raggiungere tale obiettivo. Le entrate "aggiuntive" è previsto che siano costituite per tutte le Regioni da una identica compartecipazione all'IVA assegnata in base al criterio geografico e, in quelle dove tale gettito risulti insufficiente a coprire la quota prestabilita del costo oggettivo delle funzioni, da trasferimenti del fondo perequativo.

In merito al tema dei rapporti finanziari tra Regioni e enti locali, le proposte, modificando la disciplina del Patto di stabilità interno, mirano a valorizzare il ruolo delle prime, soprattutto allo scopo di creare maggiori spazi di autonomia per i secondi. Da questo punto di vista è di particolare interesse il suggerimento di sperimentare una sorta di regionalizzazione dei vincoli del patto relativi alle spese di investimento degli enti locali. In pratica, stabilendo il vincolo per queste spese con riferimento alle aree regionali, esso potrebbe essere applicato in modo differenziato nei confronti dei singoli comuni e province, ovviamente con il coordinamento e il controllo della Regione di riferimento, da esercitare in base a principi generali fissati dallo Stato.

Per concludere, desidero richiamare l'attenzione sull'importanza della messa a regime di efficaci strumenti di monitoraggio e di controllo sulla gestione della finanza pubblica e, in particolare, di quella degli enti territoriali, elemento essenziale per il corretto funzionamento non solo del modello di Federalismo Fiscale qui delineato, ma di qualsiasi altro modello. Su questo aspetto, nel corso della passata legislatura sono stati fatti significativi passi in avanti, tra i quali occorre ricordare l'avvio del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE). Altre iniziative potrebbero, tuttavia, essere utilmente intraprese. Tra queste potrebbe rientrare la messa a punto di un rapporto annuale sullo stato del Federalismo Fiscale nel quale, come avviene in altri paesi, sia dia conto, ad esempio, del livello di decentramento delle spese e del gettito tributario o del livello di autonomia finanziaria. Un lavoro di questo tipo – all'ideazione del quale ho contribuito – è attualmente in corso presso il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del MISE, e al quale è dedicata la memoria scritta presentata da Mariella Volpe e qui riprodotta in Appendice.

Intervento di Federico Pica*

1. Lo studio di Enrico Buglione di Menale, “*Per un Federalismo sostenibile*”, pubblicato sulla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*” n. 2-3/2006 e discusso nella riunione odierna può essere considerato in due modi. Esso costituisce una “relazione a consuntivo”, relativa ad una esperienza importante che è quella dell’Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale; inoltre consente un esame di quanto è oggi proposto, attraverso la “Bozza Giarda” e le elaborazioni delle Regioni, in materia di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione d’Italia.

In questa nota è privilegiata la seconda lettura: è importante oggi, in questa sede in cui la difesa degli abitanti del Mezzogiorno è l’obiettivo primario, avere lo sguardo “volto in avanti”; le vicende trascorse hanno interesse in quanto il tenere conto di esse aiuti a valutare nel modo più appropriato ciò che viene oggi proposto.

2. La *prima questione* concerne i principi. E’ stato proposto, in questi anni, il sillogismo che segue:

- I. il federalismo è, in sé, una buona cosa;
- II. il federalismo, per sua natura, produce un maggiore divario tra le condizioni in cui si svolge la vita delle collettività dei residenti e l’attività economica delle aziende produttive site nelle zone forti ed in quelle deboli di un Paese dualistico;
- III. chi si opponga ad un accrescimento dei divari è contro il federalismo ed è, dunque, contro una direzione di sviluppo civile che l’Italia ha già scelto e che è di per sé appropriata.

* Consigliere della SVIMEZ e Professore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

Va detto in via preliminare che, al di là degli *slogan* e delle petizioni di principio, ed anche, entro certi limiti, al di là degli interessi della parte debole d'Italia, ciò che conta è la capacità delle nuove norme “federaliste” di produrre effettivamente e concretamente una crescita della democrazia sostanziale, nel nostro Paese considerato nel suo complesso. A questo fine, costituisce condizione necessaria il fatto che sia definito *in modo trasparente* un impianto logico. Se l'accrescimento dei divari è risultato ineluttabile, ciò dovrebbe essere detto nel modo più chiaro ed accettato dalla parte soccombente.

L'esigenza di un disegno espressamente definito (peraltro in diverso modo) era stata tenuta in conto nei precedenti studi. Nei lavori dell'Alta Commissione, nello studio di Enrico Buglione, nella proposta della SVIMEZ, nel disegno di legge Mancino-Villone è offerta, in modo più o meno compiuto e leggibile, una impostazione, sia pure differente per molti riguardi ma tuttavia tale, comunque, da far comprendere chi, dopo l'attuazione del Titolo V della Costituzione, avesse diritto a che cosa. Era sembrato a me, sul piano intellettuale, doveroso denominare questo percorso, riconoscendo in tal modo il buon diritto di chi del tutto tempestivamente lo aveva delineato, “percorso Giarda”. Esso parte dalle individuazione delle risorse proprie, tributarie e tariffarie, attribuite agli Enti; stabilisce, per l'Ente a maggior capacità fiscale, la percentuale di compartecipazione, in modo sufficiente ad assicurare la piena copertura del suo fabbisogno; la medesima percentuale è applicata a *tutti* gli Enti; per la parte rimanente del fabbisogno degli Enti a minore capacità fiscale si pone questione, che Giarda aveva risolto in un certo suo modo, riferita al fondo perequativo.

Oggi nella “Bozza” è stato (per me) difficile ritrovare un percorso. Poiché, nella materia, anche a ragione delle lezioni della storia, non vale la presunzione di buona fede – anzi, vale l'opposto di essa – si pone un problema di trasparenza.

Questo rilievo ha tanto maggior forza in quanto nelle vicende pregresse era stato ipotizzato non soltanto un percorso, ma altresì individuato un metodo di confronto, poi fallito per la indisponibilità pervicace del precedente Governo. Si era nominato un organo tecnico (l'Alta Commissione) i cui lavori dovevano orientarsi sulla base di un documento congiunto, delle Autonomie e del Governo. Questo documento è stato, il 18 giugno 2003, effettivamente approvato dalle rappresentanze di *tutte* le autonomie territoriali. Il Governo non ha, tuttavia, nei successivi anni ritenuto di prenderlo in esame e discuterlo nella sede a ciò deputata.

Vi è oggi, invece, sul piano del metodo e dei contenuti, una situazione di *totale* confusione. Il consenso, ammesso che esso esista, concerne punti limitati e, peraltro, discutibili.

3. La *seconda questione* è di merito. Sembrerebbe che un sistema credibile di autonomie territoriali debba essere tale che la generalità degli Enti, gestendo al livello *standard* i cespiti d'entrata ad essi attribuiti, sia nelle condizioni di fornire ai cittadini i livelli *standard* dei servizi. Dopo le discussioni concernenti l'impianto logico del decreto legislativo n. 56/2000 ci si sarebbe aspettato, da parte di *tutti*, il rifiuto di un disegno nel quale, strutturalmente (addirittura nella filosofia dell'impianto) taluni Enti (quelli più ricchi) applicando lo sforzo fiscale *standard* ottenessero risorse superiori al fabbisogno, mentre altri (i più poveri) siano posti di fronte alla scelta di applicare maggiori imposte per i medesimi servizi, oppure, a parità di pressione fiscale, consentire ai cittadini un minore livello di essi. Non poteva pensarsi che la professione di cattolicesimo del popolo italiano giungesse al punto di richiedere l'applicazione della massima evangelica secondo la quale "a chi ha sarà dato ed avrà in sovrappiù; a chi non ha, sarà tolto anche quello che ha". Per lo specifico degli Enti locali, questo principio può essere tradotto, più banalmente, attraverso il criterio del "pagare di più per avere meno" che vale nelle comu-

nità d'Italia a minore capacità fiscale, che ben si coniuga con il criterio del "pagare meno per avere di più", vigente per quelle più ricche.

Giova astenersi tuttavia da recriminazioni e da paradossi per andare alla sostanza della proposta oggi nelle diverse sedi prevalente. Questa proposta consiste nella copertura integrale di quella parte del fabbisogno che è riferito alla sanità, all'assistenza (e, forse ai trasporti pubblici locali). Questa parte consiste nel finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*).

4. In ordine alla proposta di finanziare a fabbisogno (*standard*) le sole spese riferite ai Livelli essenziali di talune delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*), della Costituzione vanno a mio avviso seriamente considerati i punti che seguono:

a) Spetta alla *competenza esclusiva* dello Stato stabilire a quali funzioni si debba fare riferimento, in sede di applicazione della norma anzidetta. Vi sono, evidentemente, servizi concernenti l'igiene urbana, le forniture idriche, l'assistenza scolastica, i trasporti regionali, l'assistenza alle persone in condizione di bisogno ecc., ecc., con riferimento ai quali il Parlamento ha pieno titolo (e ragione) di ritenere che si tratti di "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Trattandosi di potere legislativo attribuito in modo esclusivo allo Stato, non può pensarsi che abbiano di per sé rilevanza intese tra Enti, anche se unanimemente raggiunte, o 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 c. 4 dell'art. 118. Anche in materia di assistenza sanitaria, ad esempio, una volta che si sia stabilito (al livello nazionale) il diritto all'assistenza del cittadino, con riferimento a talune forme specifiche di mobilità po-

trebbe 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 se, ove fosse possibile, 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.

5. Ha un rilievo fondamentale, e tuttavia sottaciuto il punto che per le materie di cui al c. 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, c. 6, della Costituzione). Questo potere è rafforzato dal disposto dell'art. 120, c. 2, della Costituzione: ove lo richieda la tutela dei Livelli essenziali delle prestazioni "il governo può sostituirsi agli organi delle Regioni".

L'enfasi posta sulle questioni 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 (deboli) debbano fare.

6. In modo più radicale, è giusto sottolineare 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 perequa-

tivo, del fabbisogno riferito al *normale esercizio* delle loro funzioni. Nella norma è detto, cioè, espressamente, “normale esercizio” e non “Livello essenziale”.

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* (non più che sufficiente) rispetto alle sue 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, c. 3, della Costituzione*.

Si noti che, data l’impostazione (giustamente) adottata dalla Corte costituzionale, che lascia in testa allo Stato i poteri concernenti l’entrate proprie derivate” (IRAP, ICI, addizionali IRPEF e quant’altro), queste entrate si riducono esse stesse ad essere, 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 forte. Il fatto che tutto ciò non sia chiaro e non sia contestato in modo netto dipende dal fatto che restano, in questa materia (ove pare che la frode sia un peccato non grave) elementi sottaciuti, o almeno sottaciuti al largo pubblico. E’ singolare il punto che il documento sottoscritto dalle Regioni contenga, addirittura, un minor numero di elementi capaci di far prefigurare un percorso, rispetto alla stessa “Bozza Giarda”.

7. Naturalmente, la soluzione basata su un finanziamento parametrato al Livello essenziale delle prestazioni, *ex art. 117 c. 2, lett. m)*, della Costituzione, si presenta per le collettività a minore capacità fiscale ancora di più pericolosa. Più chiaramente nella “Bozza

Giarda”, rispetto al documento delle Regioni, è fatto intendere che il vincolo di bilancio che disegna la sufficienza dei mezzi si traduce in un insieme di “entrate dedicate”. Queste entrate consistono in risorse proprie (tributi derivati ed altre entrate propri, come è scritto nell’ art. 119, c. 2, della Costituzione) e partecipazioni, appropriatamente definite dallo Stato, tenuto conto del gettito standard, nonché in una certa quota del fondo perequativo *ex art.* 119, c. 3, della Costituzione. L’insieme di questi cespiti copre, secondo l’impostazione ormai prevalente, il fabbisogno (*standard*) per i Livelli essenziali. Tutto ciò vale secondo una impostazione rigida del principio di sussidiarietà: lo Stato stabilisce i modi (cfr. l’art. 117, c. 6, già menzionato) e verifica i risultati, come è correttamente scritto nella “Bozza Giarda” (ma non nel documento delle Regioni), eventualmente intervenendo *ex art.* 120, c. 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, c. 3, della Costituzione, in cui è invece scritto (giova, evidentemente, che io lo ricordi) che “la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, *senza vincoli di destinazione*, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

Per come ad oggi si capisce, per le Regioni più povere non vi è alcun margine finanziario, e quindi nessuna vera autonomia, che offra spazi di gestione per le *materie* (occorre far attenzione alla *lettera* della norma, che ha un suo significato) *ex art.* 117, c. 2, lett. *m*).

8. La *terza questione* riguarda il senso dell’operazione che si propone. Man mano che le trattative su questioni concrete, che non sono necessariamente quelle di interpretazione di un testo normativo, divengono più stringenti, diviene sempre più difficile comprendere quale significato abbia tutta questa faccenda, considerata nel suo complesso. Allorchè la riforma del Titolo V della Costituzione della

Repubblica d'Italia è stata scritta, io penso che non si avesse l'idea di giungere ad una discussione minuta, su singoli "pezzi" di funzioni, con la partecipazione (aggressiva) di tutti, quale è quella che è oggi in corso. Pur nel dissenso su impostazioni e questioni, è facile riconoscere che il "Legislatore costituente" nel 2001 aveva in testa altre cose.

Al di là degli *slogans*, l'idea complessiva era quella di un sistema nel quale l'*ordinato* esercizio della *libertà* dei cittadini permettesse, ai diversi livelli di governo, una piena rispondenza tra le attività svolte dagli Enti e le preferenze democraticamente espresse. Non casualmente, questa ricognizione e risistemazione parte dello Stato (dell'Ente centrale, se si vuole; del Governo "federale"; o qualsivoglia altra formula piaccia). Come in Adam Smith, il primo passaggio è quello di stabilire con chiarezza quali siano i "doveri del sovrano": non perché altri contenuti di intervento pubblico siano ad esso preclusi, come taluni malaccorti hanno inteso, ma in quanto le materie di competenza esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, della Costituzione, pertengono alla sua esclusiva responsabilità; e nemmeno ciò comporta che altri livelli di governo – dentro i *principi* dell'ordinamento e salva la questione dell'*ultra vires* – delle suddette materie non abbiano alcun titolo ad occuparsi (ed eventualmente a preoccuparsi), ma perché le responsabilità ed i poteri risultino comunque chiaramente stabiliti.

Date le materie in ordine alle quali le competenze di normazione e di amministrazione sono attribuite allo Stato (alla collettività nazionale; al popolo d'Italia di cui all'art. 1, c. 2, della Costituzione), per lo svolgimento delle altre attività o, se si vuole, per il perseguimento di quegli interessi con riferimento ai quali risulti appropriato l'intervento di altri Enti, la Comunità nazionale (la Repubblica) si articola, come è stabilito dall'art. 114, c. 1, della Costituzione, in Comuni, Provincie, Città metropolitane e Regioni, la cui autonomia “

la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e tutela” (cfr. l’art. 5, Cost.).

Tutto ciò si basa sul principio di sussidiarietà, rettamente inteso. In tanto è appropriato che una certa attività resti affidata, sulla base del principio di differenziazione (teorema di Oates) ai livelli di governo rappresentativi di una popolazione minore – e inclusa, naturalmente, in quelle di maggiore scala –, in quanto la dimensione di cui si tratta sia in via di fatto “adeguata” (criterio della adeguatezza; cfr. l’art. 118, c. 1, della Costituzione). Era stato costruito, in tal modo, un sistema sapiente, destinato a contemperare l’autonomia delle collettività, la dignità delle persone, le prospettive di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, dei territori. Il fatto che tutto ciò sia ora affidato a momenti di elaborazione che mi permettono di valutare come meno attenti desta seria preoccupazione.

9. Ciò che è in causa, almeno per le collettività a minore capacità fiscale, è il principio sulla base del quale si afferma la ragione di un ordinamento federale della Repubblica d’Italia. E’ in causa l’affermazione che l’autonomia costituisca un “valore”. Questa affermazione postula, anzitutto, una nozione di “valore”: con questa espressione è fatto riferimento ad un argomento di una funzione del benessere collettivo, sulla base della quale una collettività ordinata in Repubblica intende informare le sue scelte. Si tratta di una definizione che come tale non può essere contestata. E’ possibile proporre altra definizione, o suggerire un approccio diverso. Data una definizione, tuttavia, ad essa può obiettarsi per motivi interni alla sua formulazione, ma non ha senso dire che non si è con essa d’accordo. Così, se io definisco un litro con la quantità di liquido contenuto in un decimetro cubico, chi dice che non è d’accordo deve proporre un’altra definizione, oppure addurre ragioni di incongruenza rispetto a quella proposta.

L'affermare che l'autonomia delle collettività territoriali, ordinate in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato costituisce un valore, implica una nozione di funzione del benessere sociale ben precisa, che anch'essa si colloca nella dimensione delle definizioni. Definisco qui per "valore" quell'obiettivo che il popolo italiano si è dato e che è sancito solennemente nei "Principi fondamentali" che aprono la Costituzione della Repubblica. Si può affermare di non essere d'accordo, *nel merito*, sulla rilevanza di questo obiettivo: ciò semplicemente significa, sul piano logico, che si attribuisce un *maggior* peso ad obiettivi come l'uguaglianza, come esso è formulato nell'art. 3 dei "Principi fondamentali", o l'unità della Repubblica, come esso è scritto nello stesso art. 5. Ciò tuttavia, non nega l'assunto che l'autonomia sia un valore, né lo nega, l'ipotesi limite che si ritenga che il peso di questo valore sia uguale a zero.

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

Nei lavori dell'Alta Commissione, che Enrico Buglione ha proposto, in modo apprezzabile, nel saggio che stiamo qui discutendo, per autonomia si è inteso il concreto potere di far corrispondere i *mix* di servizi che è fornito alle collettività territoriali alle preferenze di coloro che le costituiscono. Si è posto in evidenza che anche questo potere comporta problemi di uguaglianza di trattamento. L'obiettivo dovrebbe essere quello di consentire a cittadini i quali appartengano a collettività territoriali dotate di una diversa capacità fiscale e su cui si applichi una medesima pressione tributaria un ritorno, in termini di servizi fruiti, non drammaticamente diverso. Questo obiettivo corrisponde ad un principio solennemente sancito dal Comitato dei ministri dell'Unione europea nel 1999. Esso è fatto proprio dall'Alta Commissione e utilmente ed in modo unanime tradotto in uno schema basato (anche) su trasferimenti correlati nello sforzo fiscale degli

Enti; lo stesso principio è bene espresso, in modo appropriatamente articolato, nel disegno di legge Mancino-Villone; in quello proposto dalla Regione Campania; nei lavori della SVIMEZ e dell'Osservatorio del Ministero dell'Interno.

10. Vi sono, dunque, almeno *tre questioni*, nei documenti predisposti in questi ultimi mesi, in ordine alle quali mi sento di proporre un giudizio fortemente critico. Queste questioni concernono, a mio avviso, i *principi* o, se si vuole, i *valori*. Vi è questione in ordine alla *trasparenza* dei percorsi che vengono ipotizzati; al principio che deve essere consentito agli Enti (ai cittadini) nelle zone ricche e nelle zone povere un sistema finanziario tale che le loro proprie risorse *risultino bastevoli* rispetto alle funzioni pubbliche che l'ordinamento della Repubblica attribuisce ad essi; al grave pregiudizio che lo schema impone per un *valore fondamentale*, che è quello dell'*autonomia* degli Enti territoriali. Un punto di partenza eccellente, che può consentire di giungere a conclusioni più meditate, è quello oggi offerto da Enrico Buglione.

Intervento di Raffaele Malizia*

Gli spunti offerti dal contributo di Enrico Buglione “*Per un Federalismo sostenibile*” sono numerosi e particolarmente stimolanti per una riflessione a tutto campo sulle caratteristiche fondamentali che il sistema di Federalismo Fiscale dovrebbe possedere affinché esso sia non solo efficiente ma, come evocato nel titolo della relazione, anche sostenibile e – in definitiva – praticabile. Sono sostanzialmente d’accordo con la filosofia di base che ispira le riflessioni di Buglione, per cui nel ribadire alcuni degli aspetti che mi sembrano rivestire rilievo strategico cercherò di approfondire alcuni argomenti in particolare su cui non vi è completa sintonia di vedute.

Appare in primo luogo essenziale che, a sei anni dall’approvazione della riforma costituzionale, si proceda quanto più speditamente possibile alla sua applicazione. L’inerzia che ha segnato la passata legislatura, impegnata in dispute di carattere politico-ideologico più che in azioni concrete di attuazione del disposto costituzionale, ha comportato riflessi negativi che sono sotto gli occhi di tutti e che richiedono un rapido superamento. Il contenzioso costituzionale si è ampliato a dismisura sul tema del conflitto di competenze Stato-Regioni ed il conseguente ingorgo istituzionale che ne è derivato ha avuto pesanti ricadute sull’efficienza dell’intero processo decisionale. Il sistema di finanziamento delle autonomie locali è stato attraversato da tensioni paralizzanti e spinte contraddittorie: basterà ricordare – per un verso – la crisi in cui è sprofondata il meccanismo introdotto dal decreto n. 56/2000 ed il continuo rinvio dell’assorbimento dei fondi stanziati a fronte del c.d. federalismo ammi-

* Direttore dell’Ufficio per il Federalismo Amministrativo del Dipartimento per gli Affari Regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

nistrativo (legge n. 59/97 e successivi decreti legislativi) nel più ampio sistema di finanziamento orientato all'assenza formale di vincoli di destinazione; per altro verso, la compressione dei margini di autonomia nella gestione del bilancio da parte delle amministrazioni locali che hanno imposto negli ultimi patti di stabilità interni della seconda metà della passata legislatura, con l'imposizione di tetti alle spese e la sospensione della facoltà di manovra delle aliquote dei tributi propri derivati.

Le criticità ora richiamate richiedono interventi decisi, ancorché adeguatamente ponderati, per il loro superamento. Alcuni passi concreti sono già stati compiuti con la legge finanziaria per il 2007 che prevede una completa rivisitazione del Patto di Stabilità interno: esso, accanto ed in coerenza con il ripristino di un effettivo potere tributario in capo agli enti decentrati, restituisce agli enti autonomia nelle scelte allocative.

Ma la discontinuità necessaria non può che derivare dall'accelerazione della fase applicativa del Titolo V per ciò che attiene il riassetto/stabilizzazione delle competenze amministrative da attribuire ai diversi livelli di governo nonché il sistema di finanziamento, cioè il Federalismo Fiscale in senso proprio. In sostanza occorre dare rapida attuazione agli artt. 117 (lett. *m*) e *p*) del c. 2°), 118 e 119 della Costituzione.

Il Governo, a questo proposito, ha recentemente licenziato il ddl delega per l'attuazione dell'art. 117, 2° c. lett. *p*) ed i primi due commi dell'art. 118. Contemporaneamente ha avviato tavoli di confronto e concertazione con le Autonomie locali per addivenire ad una rapida e concordata definizione di un disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119.

Naturalmente i principi base su cui dovrà essere costruito quest'ultimo disegno di legge delega delega sono quelli già indicati dall'Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale (ACoFF): autonomia finanziaria,

in particolare tributaria, programmabilità delle entrate, incentivo dell'efficienza ad un uso razionale delle risorse, responsabilità del bilancio, adeguatezza dei mezzi finanziari assegnati rispetto alle funzioni conferite (perequazione). Il filo conduttore su cui declinare tali aspetti è quello dell'*accountability* e del concorso di tutte le componenti la Repubblica alla stabilità finanziaria del Paese.

Concordiamo con l'ACoFF sul fatto che il fulcro dell'*accountability* non può essere rappresentato dalla manovra dei tributi propri autonomi, quelli cioè istituiti con leggi regionali che dovranno essere rispettosi di alcuni principi base fissati dallo Stato per garantire armonia ed unitarietà all'intero sistema fiscale. La loro rilevanza quantitativa, infatti, non potrà essere che limitata rispetto alle potenzialità di altre forme di entrata. Fra queste ultime, le più importanti dovranno essere costituite dai tributi propri derivati che saranno ulteriormente rafforzati rispetto a quelli attuali con l'assegnazione all'autonomia gestionale locale di alcune imposte attualmente erariali.

ICI e IRAP rappresentano le principali imposte su cui si fonda oggi la fiscalità locale.

Sul primo tributo le osservazioni dell'ACoFF e di Buglione sono condivisibili: da un lato l'ICI dovrebbe essere affiancata nella disponibilità degli enti locali da altri tributi gravanti sugli immobili, come registro, ipotecaria e diritti catastali, in modo da unificare la gestione degli stessi in capo ad un unico soggetto, quello che ha maggiori responsabilità sulla gestione urbanistica e del territorio; dall'altro la scarsa dinamicità dell'ICI è soprattutto legata agli attuali presupposti impositivi, rappresentati dai valori catastali e non da quelli di mercato (o rappresentativi degli stessi). In materia il decentramento di funzioni (servizi catastali, classamento) avviato con la legge finanziaria ed in corso di attuazione attraverso l'opera di un'apposita Cabina di regia (che vede il concorso dell'Agenzia del demanio, altre Amministrazioni centrali e l'ANCI) ha aperto la stra-

da ad un progressivo aggiornamento e dinamismo delle basi imponibili. Non è neanche da sottovalutare – in termini prospettici – il ruolo che potrà essere svolto da un tributo – quello di scopo per il finanziamento di opere pubbliche – introdotto dalla finanziaria. Esso potrà concorrere ad un uso più equo ed efficiente delle risorse contribuendo a rafforzare il principio guida dell'*accountability* e la flessibilità di gestione del bilancio: il suo collegamento con la base imponibile ICI, “rigenerata” dagli interventi in atto, potrà conferire a tale forma di entrata un ruolo non marginale nel sistema di finanziamento locale.

Per quanto riguarda l'IRAP, la posizione dell'ACoFF non ci trova fino in fondo d'accordo. Alcuni presupposti in base ai quali se ne afferma la scarsa adeguatezza per la finanza locale non ci sembrano sussistere fino in fondo. Il fatto che la localizzazione delle imprese sia sensibile al livello di imposizione e, quindi, si potrebbero innescare forme di competizione fiscale per le Regioni non è di per sé un male: infatti la riduzione delle aliquote non potrebbe, in ogni caso, essere eccessiva ripercuotendosi negativamente, nell'immediato, sulla disponibilità di risorse correnti (la perequazione dovendo essere riferita a *standard* di gettito fiscale); una limitata competizione fiscale non sarebbe comunque da valutare negativamente poiché, da un lato, incentiverebbe la ricerca di più elevati livelli di efficienza nella produzione dei servizi locali e, quindi, di forme di risparmio di spesa; dall'altro lato potrebbe più facilmente essere attuata dalle Regioni con basi imponibili più ridotte (quelle del Sud) perché una riduzione di aliquota comporterebbe costi finanziari più contenuti. D'altra parte non è completamente condivisibile la tesi per cui l'IRAP non risponderebbe affatto al principio di correlazione e sarebbe, quindi, inefficiente nello stimolare l'*accountability*. Non solo, e non tanto, le imprese sono interessate a che l'ambiente sanitario in cui esse ed i propri dipendenti operano sia di buon livello ma, soprattutto, esse giocano un ruolo non secondario nel sistema di consenso su cui l'amministratore regionale deve politicamente contare: è vero che le

imprese non votano, come invece fanno i cittadini, ma hanno grande capacità di influenza sul clima politico per cui la loro voce è ben ascoltata dalla maggioranza di governo regionale. Del resto la correlazione tra imposte e funzioni va intesa in senso lato ed anche in termini di sistema dei tributi su cui l'Amministrazione locale ha potere di intervento. La recente esperienza maturata con riferimento agli *extra deficit* sanitari in alcune Regioni ha mostrato l'efficacia dissuasiva, comunque sanzionatoria, dei comportamenti non virtuosi. Il peso politico addossato sugli amministratori responsabili è significativo. Inoltre l'associazione degli aumenti delle aliquote dell'IRAP a quelli delle addizionale IRPEF rappresenta, nel suo insieme, un efficace strumento di collegamento con la funzione sanità coinvolgendo tutta la platea dei soggetti potenzialmente interessati. Certamente i meccanismi di *enforcement* vanno meglio testati e assimilati, anche culturalmente, dal sistema istituzionale per dispiegare compiutamente le loro potenzialità, ma a nostro parere queste prime sperimentazioni hanno avuto il merito di portare concretamente sulla scena il principio di responsabilità. Riteniamo, in definitiva, che prima di procedere alla ristrutturazione del prelievo riportando allo Stato le quote del gettito IRAP a carico delle imprese (e mantenendo in capo alle Regioni la sola parte pubblica) siano da ponderare bene vantaggi e svantaggi di una tale operazione, anche considerando il fatto che l'IRAP è ormai una imposta percepita come regionale e che ogni cambiamento ha un suo costo. La proposta dell'ACoFF di compensare il minore gettito per le Regioni con l'assegnazione di imposte oggi erariali, quali l'accisa sui tabacchi, l'imposta sui giochi e l'imposta di bollo, andrebbe a nostro parere riformulata nel senso di considerare tali imposte ad integrazione del gettito IRAP al fine di accrescere l'autonomia tributaria regionale. E' chiaro che l'ampiezza di tale integrazione dipende dalla configurazione che assumerà il processo di decentramento di funzioni (ad esempio una grande differenza farà se l'istruzione sarà effettivamente decentrata o meno) e su quali li-

velli si devono attestare le entrate da compartecipazioni e da fondo perequativo.

Il rafforzamento delle capacità di gestione autonoma e di programmabilità delle entrate da parte degli enti decentrati può essere convenientemente accompagnato dalle attribuzioni di compartecipazioni a tributi erariali non eccessivamente dispersi sul territorio e dotati di sufficiente dinamica. IVA e IRPEF sono, in proposito, le due imposte che meglio si prestano a tale scopo. A questo proposito condividiamo la proposta dell'ACoFF consistente nel cercare di rendere le compartecipazioni quanto più possibile aderenti alla realtà ed alla dinamica delle economie locali in modo da incentivare l'interesse delle autonomie ad operare attivamente, non solo con politiche di sostegno alla crescita ma anche attraverso interventi finalizzati al recupero delle basi imponibili. E' chiaro che, per funzionare, tale proposta presuppone che le aliquote di compartecipazione siano fissate per periodi sufficientemente lunghi (ad esempio 5 anni) e non siano continuamente ricontrattate.

La stabilità pluriennale delle aliquote di compartecipazione dovrebbe accompagnarsi ad un altrettanto programmato livello della perequazione che dovrebbe essere ancorato al differenziale che, per ogni Regione o ente locale, si riscontra tra gettito *standard* delle entrate tributarie proprie derivate e costo *standard* delle prestazioni coperte da LEP o riconosciute meritevoli di tutela finanziaria rafforzata (ad es. le funzioni fondamentali di Comuni e Provincie su cui, sovente, interagiscono in termini programmatori e di coordinamento anche le Regioni).

L'evoluzione dei flussi perequativi potrebbe essere fissata pari ad un determinato tasso di crescita (ad esempio quello del PIL o dell'insieme dei tributi erariali) nel corso degli intervalli di tempo che superano la data di determinazione iniziale degli *standard* delle prestazioni da quella del loro periodico aggiornamento. Affinché il sistema sia sostenibile nel tempo, occorre non solo che il calcolo

degli *standard* e i criteri di determinazione dei fabbisogni siano concordati ma anche che le autonomie locali siano dotate di capacità di manovra delle entrate proprie tale da poter compensare esigenze di finanziamento che emergessero in eccedenza a quelle preventivate.

Ma come dovrebbe essere organizzato il sistema perequativo affinché possa essere in grado di salvaguardare l'equità e al tempo stesso stimolare l'efficienza?

L'ACoFF propone un meccanismo sulla cui filosofia concordiamo nella sostanza anche se, a nostro modo di vedere, dovrebbe essere adattato in qualche sua parte. Più specificamente l'ACoFF ipotizza di fissare il flusso perequativo da assegnare a ciascuna Regione in modo che la somma tra lo stesso, le entrate proprie derivate standardizzate e quelle da compartecipazione consenta di coprire il 95% del costo *standard* delle funzioni. Tale percentuale rappresenta la media fra il 100% del costo per la sanità, su cui sono da rispettare livelli essenziali delle prestazioni costituzionalmente garantiti, e l'85% del costo delle altre funzioni. Alla Regione che con il gettito pro capite dei tributi propri derivati maggiormente si avvicina all'obiettivo del 95% del costo delle funzioni viene assegnata una quota di compartecipazione all'IVA tale da coprire il residuo mancante. Tutte le altre Regioni beneficeranno non solo di tale quota, riferita al gettito prodotto dal loro territorio, ma anche di un flusso perequativo sufficiente a colmare l'ulteriore divario. Il riferimento agli *standard* induce sforzi all'efficienza in quanto la Regione non riceverà nulla di più di quanto implicato dagli *standard* medesimi e potrà eventualmente appropriarsi di parte delle assegnazioni concesse in eccedenza qualora la sua efficienza tecnica ed allocativa risulti essere superiore a quella in essi implicita. Nel meccanismo prefigurato l'autonomia tributaria assicurata alle Regioni consente di far fronte al restante 5% non coperto dalla perequazione.

Il sistema, ripetiamo, è attraente nella sua filosofia. Ciò che non convince è la fissazione della percentuale. A nostro parere essa do-

vrebbe essere una conseguenza (quindi non si dovrebbe predeterminare) di un criterio che preveda il finanziamento integrale delle prestazioni coperte da LEP e di quelle – come ad esempio il trasporto locale – che, riguardando diritti di cittadinanza diffusi (e che producono esternalità positive anche per i non residenti), necessitano di una tutela finanziaria adeguata. Per questa seconda tipologia di funzioni si potrebbe pensare di non calcolare costi *standard* in senso stretto ma, comunque, parametri rappresentativi in senso lato di bisogni “oggettivi” da soddisfare. Per le funzioni di spesa che esulano dalle due categorie citate, cioè che sono di tipo localistico, si dovrebbe prevedere che i mezzi acquisibili con la manovra delle entrate proprie siano da considerare comunque sufficienti. In definitiva, la percentuale di copertura potrebbe essere diversa dal 95% e potrebbe differenziarsi da Regione a Regione. Il sistema perequativo dovrebbe disinteressarsene, dovendo provvedere unicamente a garantire gli *standard* per le funzioni meritevoli di tutela finanziaria.

Un accorgimento, che potrebbe essere utile sperimentare, è quello per cui alle Regioni con capacità fiscale particolarmente ridotta sia attribuita un’integrazione al gettito da esse ottenibile in caso di sforzo fiscale effettuato fino al massimo possibile per almeno uno dei tributi propri derivati.

Una questione particolarmente delicata è quella che si riferisce al ruolo da riconoscere alle Regioni nella perequazione a favore degli enti locali del proprio territorio. Per le funzioni da esse conferite è ipotizzata l’organizzazione di un sistema di finanziamento che replichi a livello regionale quello gestito a livello nazionale dallo Stato. Riteniamo che su tale punto sia da considerarsi attentamente il fatto che lo Stato ha competenza esclusiva sia in merito alla determinazione dei LEP, sia in merito alla identificazione ed attribuzione delle funzioni fondamentali a Comuni e Province.

Sarebbe imprescindibile, a garanzia del principio di equiordinazione di cui all’art. 114 Cost., che lo Stato svolga un ruolo determi-

nante nella fissazione dei criteri di base con cui procedere alla distribuzione delle risorse del fondo perequativo ai singoli enti locali delle diverse circoscrizioni regionali. Le Regioni, in relazione alle suddette funzioni di spesa, potrebbero svolgere un ruolo integrativo utilizzando informazioni di maggior dettaglio per calibrare meglio le assegnazioni ai singoli enti predefinite dallo Stato. Per tale parte riteniamo che i flussi perequativi, ancorché integrati dall'intervento regionale, dovrebbero essere gestiti direttamente dallo Stato evitando il rischio che le Regioni possano "trattenere", anche temporaneamente, i trasferimenti destinati agli enti locali per far fronte a proprie esigenze di finanziamento.

Il sistema della finanza decentrata deve essere governato, per la complessità della sua configurazione, avendo sempre presente la necessità della sua coerenza ed armonia con gli obiettivi nazionali che, tra l'altro, impegnano il Paese nei confronti dell'Unione europea. Lo strumento preposto a sovrintendere alla sostenibilità finanziaria del sistema è il Patto di Stabilità interno le cui caratteristiche fondamentali, come accennato, sono state recentemente riviste in profondità come primo passo in direzione del futuro sistema di Federalismo Fiscale. L'obiettivo che gli enti locali sono oggi chiamati a rispettare è definito in termini di saldo di bilancio, lasciando piena autonomia ad essi circa la modalità per conseguirlo. Alcuni ulteriori affinamenti sono previsti (cfr. in proposito documento del gdl intergovernativo presentato per l'avvio del confronto con le Regioni ed enti locali per la redazione del ddl delega di applicazione dell'art. 119 Cost.) e vanno esattamente nella direzione prefigurata dall'ACoFF. In particolare si ipotizza di affidare un ruolo di coordinamento alle Regioni con riferimento agli enti locali del proprio territorio, prevedendo l'organizzazione di un sistema di scambio di diritti all'indebitamento che possano salvaguardare le esigenze di finanziamento degli investimenti di ciascun ente locale nel rispetto del *target* complessivo fissato a livello regionale. Essenziale, a nostro modo di vedere, è che

si abbia un coinvolgimento preventivo degli enti nella definizione degli obiettivi e che tale coinvolgimento sia inserito in un percorso più ampio che veda la partecipazione delle autonomie locali alla politica di programmazione finanziaria nazionale. Responsabilità e partecipazione sono un binomio che sempre più dovrà ricorrere nella conduzione della politica di bilancio locale e nazionale se, come auspicabile, la prima dovrà essere sinergicamente integrata nella seconda.

Intervento di Enzo Russo*

Avverto preliminarmente che le mie osservazioni si riferiscono non solo al lavoro di Enrico Buglione ma anche, per certi aspetti, al Documento Giarda del dicembre scorso e all'audizione del Ministro Padoa Schioppa del 9 febbraio scorso che, in grossa parte, recepisce le indicazioni del gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Giarda. L'analisi di Enrico Buglione riflette l'impostazione prevalente dell'Alta Commissione sul Federalismo ACoFF. Rispetto a questa sono dissenziente. Sono invece d'accordo con la linea del Presidente Novacco espressa nella lettera ai Presidenti delle Regioni.

Anche se c'è apparente accordo trasversale sull'art. 119 Cost., secondo me, questo non significa che l'articolo sia scritto bene e, forse, ad essere maliziosi, tale accordo riflette solo la comune riluttanza ad attuarlo e la propensione a prendere tempo.

Il disaccordo sostanziale emerge immediatamente appena si passa all'analisi dei problemi concreti, quali l'autonomia di spesa e di entrata.

Secondo me, l'autonomia di spesa non significa che gli enti sub-centrali debbano avere la totale discrezionalità sull'impiego delle risorse messe a disposizione. Un tale sistema consentirebbe l'irresponsabilità. Non vogliamo ripetere gli errori storici, successivi alla riforma fiscale del 1971-73, anche in considerazione dell'entità delle somme in gioco. Stiamo parlando di un 30% circa della spesa del settore pubblico.

Autonomia di spesa non significa che gli enti sub-centrali debbano ricevere trasferimenti senza vincoli di destinazione. Qualcuno

* Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

inoltre dovrebbe spiegare perché gli enti sub-centrali dovrebbero avere un'autonomia di spesa maggiore di quella del governo centrale se è vero che la spesa discrezionale nel bilancio dello Stato si aggira attorno al 5% del suo *budget*. L'autonomia correttamente intesa è quella necessaria per potere variare al margine l'entità di certe spese e, conseguentemente, di assumersi, in tutto o in parte, l'onere del relativo finanziamento.

È discutibile l'idea che l'autonomia di spesa debba tradursi sempre e comunque nel diritto degli enti territoriali a disporre risorse libere da vincoli di destinazione. E' vero che il principio è ora inopportuno scritto nell'art. 119 ma le norme costituzionali dovrebbero essere lette molto attentamente – come del resto sottolinea lo stesso Enrico Buglione nella nota 19 di p. 12 e ancora a p. 14 del suo saggio.

Che l'autonomia di entrata corrisponda ad un diritto a disporre di entrate proprie può anche andare bene ma che queste discendano sempre da imposte “istituite e gestite dagli stessi enti territoriali” è tutto da dimostrare. Non voglio ripercorrere le analisi che molti giuristi e costituzionalisti che, a partire da Franco Gallo, hanno svolto in questi anni. Mi sembra ovvio che, se uno va all'essenza del federalismo, è chiaro che esso consiste in una suddivisione della sovranità legislativa anche in materia fiscale e che tale ripartizione, di norma, può essere operata soltanto tra Stato e Regioni nonostante l'equiparazione inopportuna di tutti i livelli sub-centrali di cui all'art. 114 cost.

Quanto alle fonti dell'autonomia tributaria, sono contrario alle “presunte rivoluzioni” in materia di tributi. Posso citare il broccardo inglese: “*an old tax is a good tax*”. Se mi è consentito, posso citare me stesso: le imposte non sono gerani che si trapiantano ogni anno e rifioriscono subito. Le imposte sono al contrario come ulivi che danno pochi frutti nei primi anni ma poi, quando entrano in produzione, danno buoni raccolti per molti decenni e persino secoli.

In questo senso, è superato, in grossa parte, il discorso sull'IRAP dopo la sentenza della Corte di Giustizia europea. Pertanto sarei più circospetto circa le modifiche non richieste più neanche dalla Confindustria. Di nuovo, no ad una serie di nuovi tributi per rimpiazzare quelli esistenti.

Il C-S non deve fare quello che il C-D non ha fatto perché ce lo propongono le conclusioni dell'Alta Commissione sul Federalismo, creata a posta per "fare ammuina" fatto salvo il rispetto per la competenza dei suoi singoli componenti.

Trovo debole l'argomentazione sulla incontrollabilità del livello della pressione tributaria nazionale in conseguenza delle manovre discrezionali degli enti sub-centrali sui tributi propri. In Italia, nonostante la retorica della decentralizzazione, i margini di autonomia tributaria degli enti sub-centrali restano molto limitati.

Cito da un mio lavoro (2005) sulle tendenze emergenti alla decentralizzazione a livello internazionale dove riprendo le conclusioni di Stegarescu [2005]. Anche questi concorda che l'effettivo grado di decentralizzazione tende ad essere sopravvalutato. Il grado di decentralizzazione si conferma più elevato dal lato della spesa che non di quello dell'autonomia tributaria. Il grado di decentralizzazione generale è cresciuto negli ultimi tre decenni. In controtendenza è diminuito in alcuni Paesi quello di autonomia tributaria. E' diminuito di più negli Usa che in altri Paesi Ocse. Rimane una forte incidenza dei trasferimenti espliciti. Non è possibile enucleare la percentuale di gettito proveniente dalle compartecipazioni. E' quindi probabile che l'incidenza totale dei trasferimenti (espliciti ed impliciti) sia maggiore di quella che appare rappresentata nelle statistiche.

Risulta chiaro che, sia nei Paesi centralizzati che in quelli non centralizzati, una quota consistente della spesa pubblica dei governi sub-centrali è finanziata da trasferimenti dal governo centrale. Dalle analisi comparatistiche condotte dall'Ocse e da studiosi privati emerge che i trasferimenti passano attraverso molteplici canali. In altre

parole, si riscontrano molteplici meccanismi di trasferimenti con finalità diverse.

La questione dei trasferimenti con o senza vincolo. Nella teoria del Federalismo Fiscale di prima generazione e dal punto di vista normativo i trasferimenti condizionali *matching grants* sono giustificati dalla esigenza di catturare le esternalità. Nel modello competitivo di Breton [1996] sono finalizzati a rendere possibile la competizione tra giurisdizioni con diversa capacità fiscale. Nella teoria di seconda generazione [Oates, 2005] gli stessi sono giustificati dall'esigenza di far funzionare meglio il modello agente-principale e/o di definire contratti meno imperfetti. Trovano scarso o nessun riscontro meccanismi unificati per cui le risorse trasferite dal governo centrale a quelli sub-centrali passano esclusivamente nella forma di *block grant*, non condizionali.

Se la pressione tributaria rispetto al dato previsionale dovesse divergere di qualche decimale, è veramente un problema serio?

Quindi ribadisco il mio dissenso totale sui trasferimenti senza vincoli di destinazione. Si dice che i vincoli sono inopportuni ma non si dà una spiegazione plausibile. Quello dell'*other people's money* non è un argomento convincente perché delle due l'una: o crediamo veramente che sviluppare il Mezzogiorno sia una necessità per tutto il Paese e allora i soldi sono spesi nell'interesse di tutti oppure non ci crediamo, accettiamo la logica leghista dei soldi sprecati. Il vero significato dell'*other people's money* è che tutti gli operatori pubblici spendono il denaro del contribuente. Non senza trascurare che anche i *manager* delle società private utilizzano i soldi degli azionisti e obbligazionisti.

E' debole anche l'argomento del decreto legislativo n. 56/2000 a dimostrazione che già ora sono di scarsa entità i trasferimenti con vincolo di destinazione per due ragioni.

La prima perché in fatto e per più anni tale decreto non è stato attuato. Quando il governo Berlusconi ha provato ad attuarlo i provvedimenti sono stati impugnati in sede giurisdizionale.

La seconda è che in fatto le procedure negoziali gli accordi finora stipulati in materia di trasferimenti coprono sì e no la spesa sanitaria delle Regioni e, quindi, in fatto, i trasferimenti che vanno a integrarla sono più che mai vincolati.

Il ruolo dei meccanismi di perequazione. Dice Enrico Buglione: trasferimenti possono essere distinti in due categorie: quelli che consentono il normale svolgimento delle attività conferite e quelli che finanziano interventi straordinari.

Tale bipartizione non mi sembra sufficiente. Per rendere più chiaro il mio pensiero devo fare alcune affermazioni preliminari. Gli interventi mirati al superamento degli squilibri territoriali non passano solo attraverso i meccanismi specifici del Federalismo Fiscale di cui all'art. 119 Cost.. C'è visione avanzata della politica economica generale secondo cui, in un Paese caratterizzato da forti squilibri, tutta la politica economica dovrebbe essere orientata a tale scopo. La politica di sviluppo del Mezzogiorno e delle altre aree arretrate non può essere ridotta alla stregua di una politica settoriale qualsiasi. C'è la politica degli incentivi alle imprese. C'è il fondo aree sottoutilizzate e quant'altro. Ci sono gli interventi strutturali dell'Unione europea. In questa come sappiamo, la politica monetaria è accentrata ma la politica economica è competenza degli Stati nazionali cui resta il compito di ricondurre il tutto ad un disegno coerente e congruo. Alcuni Paesi, come l'Italia, hanno iniziato processi di decentramento interno. Non solo, ma nel 1993 nel nostro Paese è stato abolito l'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno e delle altre aree arretrate.

Per quattro o cinque anni si è quindi lavorato a incorporare nei meccanismi dell'intervento ordinario le procedure degli interventi straordinari, introducendo la c.d. programmazione negoziale. Sap-

priamo tutti che i nuovi istituti nel Mezzogiorno non hanno funzionato soprattutto perché in molti casi gli enti sub-centrali non avevano risorse sufficienti da impegnare. E questo è avvenuto anche perché il governo centrale di centrosinistra, con la riforma costituzionale del 2001, ha trasferito molte delle funzioni di politica economica alle Regioni ma quello di centrodestra non ha poi trasferito le risorse necessarie per finanziarle per via della decisione di sospendere l'attuazione dell'art. 119. Ecco perché rimane aperto il discorso se c'è spazio per finanziare strumenti mirati al superamento degli squilibri territoriali all'interno dei meccanismi tipici del Federalismo Fiscale. Penso in particolare a fondi perequativi che tengano conto di deficit infrastrutturale, di disoccupazione e, quindi, vadano a finanziare infrastrutture locali e politiche del lavoro.

Insomma, teniamo conto che anche la politica regionale passa o può passare per diversi canali e quello che conta è l'entità delle risorse che mettiamo complessivamente all'interno dei diversi canali.

Tornando alla questione dei due tipi di trasferimento, la domanda che mi pongo è: dove mettiamo gli interventi diretti a superare e ridurre gli squilibri territoriali?

Nella prima o nella seconda categoria?

Dopo l'abrogazione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno nel 1994 la logica vorrebbe che li mettessimo nella prima categoria. Se così lo Stato dovrebbe assicurare che essi siano erogati in misura approssimata ai fabbisogni e/o alle diverse capacità di assorbimento.

Ma che senso avrebbe parlare anche a questo riguardo solo di costi *standard*?

Non dovremmo invece prendere in considerazione anche indici di *deficit* infrastrutturale, di disoccupazione, di capacità fiscale, di bisogno, ecc.?

Non c'è un'unica soluzione tecnica praticabile.

Da quanto leggo a p. 11 del saggio sembra invece che Enrico Buglione – come fanno tanti altri – si riferisca solo ai servizi con LEP assistiti dalla garanzia dello Stato centrale – per quello che vale quest’ultima.

Se mettessimo gli interventi straordinari nella seconda categoria, è chiaro che diventa alto il rischio che essi risultino del tutto insufficienti e comunque in contrasto con la legislazione vigente che ha incorporato gli interventi straordinari in quelli ordinari attraverso i c.d. istituti della programmazione negoziale.

Servono invece risorse consistenti e sufficienti a ridurre o superare gli squilibri in tempi ragionevoli, ossia, in tempi diversi da una prospettiva secolare.

Tutto questo mi conferma nel convincimento che mi sono fatto sin dalla prima lettura e analisi del testo dell’art. 119 Cost. e che ho esposto in occasione del XIX Convegno di Contabilità pubblica, organizzato dall’Università di Teramo (16-17 novembre 2001), a cui partecipò anche il redattore del testo, il Prof. Vincenzo Cerulli Irelli (vedi Bassi 2003).

Trovo quindi conferma che quelli che hanno scritto le norme e quelli che vi si riferiscono alla lettera trascurano le indicazioni che possiamo derivare dalla teoria dei beni pubblici e da quella dei trasferimenti.

Ho argomentato altrove e a tali testi rinvio che il testo è scritto proprio male, anzi malissimo. Certo qualsiasi testo si può attuare al meglio come sostiene tra tanti Franco Bassanini (2006). Quello che mi sembra inaccettabile è che si debba soprassedere a qualsiasi tentativo di modificarlo. Secondo me, intanto lo si può applicare al meglio e, contemporaneamente, visto che le procedure sono lunghe e tortuose, visto che è comunque necessario intervenire anche sull’art. 117, avviare subito le procedure per la riforma della riforma, ossia, il pacchetto degli artt. dal 114 al 119. Mi sembra infatti indispensabile che tornando al 117 non ci si limiti allo spostamento di alcune competen-

ze dal c. 3 (concorrenti) al c. 2 (esclusive dello Stato) ma che si addi- venga ad un chiaro e preciso riparto tecnico delle prime e alla indivi- duazione di criteri espliciti di *cost-sharing*.

In questo senso occorre analizzare meglio il modello fondato su autofinanziamento e sulla funzionalità. Sull'autofinanziamento biso- gna essere chiari e non retorici. In tutti i Paesi anche a struttura ge- nuinamente federale resta lo squilibrio fiscale verticale o *vertical fiscal imbalance*, ossia, un livello di risorse proprie ben inferiore a quello delle spese erogate.

Riesaminando i criteri del *tax assignment*, ossia, delle regole che dovrebbero guidare l'assegnazione delle funzioni e degli stru- menti di finanziamento, Bird [99: 6] osserva che – ammesso e non concesso che i politici decidano sulla base di esse – in fatto, si ri- scontra un'assegnazione ai governi sub-centrali di un ammontare di risorse inferiore a quello che servirebbe sulla base delle funzioni assegnate. Anche perché, da un lato, le basi imponibili disponibili per i governi sub-centrali sono molto limitate e, dall'altro, i governi di livello superiore non vogliono perdere ogni influenza sulle funzioni nominalmente trasferite. Il che porta ad uno squilibrio fiscale vertica- le (*vertical fiscal imbalance*) di tipo strutturale che, in modi più o meno efficaci, viene affrontato con i trasferimenti.

In altre parole, tutti i governi sub-centrali non hanno autonomia tributaria al 100%. I governi centrali mantengono una quota signifi- cativa di trasferimenti che manovrano per influenzare il comporta- mento degli enti sub-centrali. Anche per questo motivo, esistono non solo i trasferimenti generici ma anche quelli speciali e con vincolo di destinazione.

Al riguardo è emblematico quanto afferma lo stesso Enrico Bu- glione circa il comportamento apparentemente paradossale delle Re- gioni che non vogliono trasferimenti vincolati dal governo centrale e sono riuscite a fare scrivere nella costituzione un criterio al riguardo

ma poi utilizzano i vincoli di destinazione nei loro trasferimenti agli enti locali sub-regionali.

Il discorso sulla funzionalità. Non bastano gli incentivi all'uso efficiente delle risorse. Tutti affermano che è sacrosanto che le risorse scarse vengano utilizzate in modo efficiente ma pochi ricordano che a tale scopo servono conti standardizzati, piena trasparenza e controlli efficienti ed efficaci.

Si dà il fatto che i vecchi controlli, in via transitoria, sono stati sostituiti con niente. Affermano Salvi e Villone (2005) che: "se le forme nuove ed incisive di responsabilità e di controllo non vengono in essere, l'effetto delle riforme è solo la riduzione o l'azzeramento di quelle vecchie, buone o cattive che fossero.

Il risultato netto è che oggi chi governa o amministra è meno responsabile. Più difficilmente, o con minore efficacia, può essere chiamato a rispondere delle scelte fatte". Se questo è vero, come si spiega allora che si sia proceduto non solo allo smantellamento dei controlli ma anche alla riforma dell'istituto della responsabilità per danni legge n. 20/1994 con ammessa riduzione dei termini di prescrizione da 10 a 5 anni *ex* legge n. 639/1996. A mio giudizio, si spiega con alcune circostanze concomitanti.

La prima è che, dopo Tangentopoli, c'è stata una reazione del sistema politico, dei poteri forti, la delegittimazione della magistratura di ogni tipo e queste operazioni hanno funzionato.

La seconda è che nel 1996-97, parallelamente ai lavori della Bicamerale presieduta dall'On. D'Alema, inizia in anticipo il decentramento amministrativo in vista e in attesa di quello politico-legislativo che poi è arrivato nel 2001 in chiusura della legislatura ma che è rimasto per lo più non attuato, lasciato nel limbo, disarmonico e/o scompensato.

La terza è, come dire, oggettiva o intrinseca alla economia dei controlli. Giustamente Salvi e Villone osservano che i controlli di

legittimità sono semplici. Basta accostare il provvedimento alla legge che lo prevede.

I controlli di gestione sono ben più complessi e non sono solo *ex post*. Per essere efficienti ed efficaci essi dovrebbero essere amministrati da soggetti esterni molto competenti ma che soffrono comunque di asimmetria informativa rispetto ai gestori e controllori interni.

Data la difficoltà oggettiva dei controlli esterni in fatto prevalgono quelli interni come nel modello aziendale che presenta evidenti limiti. In questo, infatti, è connaturale la collusione tra controllori e controllati come dimostrano i continui scandali che occorrono in Italia, in Germania, negli Stati Uniti ed in altri Paesi. Per questi motivi, nelle pubbliche amministrazioni, servono meccanismi di diverso tipo e rafforzati anche perché, giustamente, l'allarme sociale circa l'inefficienza del settore pubblico è più elevato. Pertanto si possono allentare i controlli sui cittadini se rispettano le leggi, se aumenta l'adempimento spontaneo. In nessun caso, lo si può fare sui funzionari pubblici che devono applicare le leggi e che svolgono funzioni di controllo sui cittadini. Sui funzionari pubblici i controlli dovrebbero essere relativamente più severi e di vario tipo. Se non si fanno o si fanno male, non ci si può sorprendere che la corruzione dilaghi.

Ciò posto, concludo con il discorso sull'*accountability* – di cui tutti abusiamo. Esso può essere agevolmente rovesciato. Senza vincoli di destinazione non c'è trasparenza. I bilanci degli enti sub-centrali diventano opachi e l'opacità aumenta anche per la trasformazione di grossa parte dei trasferimenti espliciti in partecipazioni, *alias*, trasferimenti impliciti. In questo modo i bilanci degli enti sub-centrali saranno meno leggibili e meno controllabili di quanto lo siano ora. Sappiamo tutti che i controlli sui bilanci degli enti sub-centrali funzionano ancor meno di quelli sulla finanza centrale anche perché, come ho ricordato sopra, c'è un problema di standardizzazione del sistema dei conti degli enti territoriali con quelli nazionali.

Senza trasparenza piena non c'è vera *accountability*. In mancanza di essa, prevale un sistema di illegalità e irresponsabilità che è esattamente il contrario dell'*accountability*. A livello sub-centrale tale sistema è aggravato dallo strapotere dei governatori e dei sindaci.

Bibliografia

- Bassanini Franco, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in Alberto Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, Studi e Ricerche, 2006.
- Bassi Maria Luisa (a cura di), *I conti dei sistemi delle autonomie*, Milano, Franco Angeli, 2003;
- Bird Richard M. (1999), *Rethinking Subnational Taxes: a New Look at Tax Assignment*, IMF working paper 99/165.
- Breton Albert (1966 e1998), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, New York and Melbourne.
- Buglione Enrico, *Per un Federalismo sostenibile*, in “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, anno XX, n. 2-3/2006, pp. 289–313.
- Cerulli Irelli Vincenzo, *Controlli e nuova finanza degli enti territoriali nella riforma del Titolo V*, in Maria Luisa Bassi (a cura di), *I conti dei sistemi delle autonomie*, 2003, pp. 55–61.
- Gallo Franco (2002), *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in “*Rassegna Tributaria*”, anno XLV, n. 2, pp. 585–606.
- Giarda Piero, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova costituzione: ci sono rimedi ?*, in Fossati Amedeo (a cura di), *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 85–105.

- Oates, W.E. (2005), *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, in “*International Tax and Public Finance*”, 12(4).
- Pica Federico, *L’attuazione del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in “*Rivista dei Tributi Locali*”, n. 6/2006, pp. 575–583.
- Russo V., *Il nuovo art. 119 della Costituzione*, in Maria Luisa Bassi (a cura di), *I conti dei sistemi delle autonomie*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 291–298.
- Idem, *Ancora sul nuovo art. 119 della Costituzione e la perequazione*, in “*Rivista dei Tributi Locali*”, anno XXII, n. 6/2002, pp. 593–615.
- Idem, *Prospettive per la perequazione e per il federalismo*, in “*Rivista dei Tributi Locali*”, n. 2/2005, pp. 143–155.
- Salvi Cesare e Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori, 2005.
- Stegarescu D., (2005), *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends*, in “*Fiscal Studies*”, 26(3).
- Zanardi, vedi Bassanini.

Intervento di Gaetano Stornaiuolo*

Ritengo che per affrontare i temi del Federalismo Fiscale in Italia sia utile partire dalle motivazioni strutturali, economiche ed amministrative che spiegano ed impongono la necessità dello spostamento dell'organizzazione istituzionale verso le Regioni e gli enti locali e di individuare, una volta analizzate queste motivazioni, la forma di federalismo più idonea alla complessa realtà italiana. E' questo l'approccio sottolineato da alcuni interventi di questa mattina e ricordo con piacere che è stato l'approccio da tempo seguito dalla SVIMEZ, la quale ha sempre sottolineato la necessità della costruzione in Italia di un modello di federalismo capace di bilanciare l'esigenza di maggiore autonomia politica delle istituzioni sia regionali sia locali e quella di assicurare la continuità di politiche ed interventi nelle aree depresse o in ritardo di sviluppo presenti nel territorio nazionale.

Tuttavia, ad eccezione di poche lodevoli voci, il tema del legame necessario tra federalismo e riduzione del divario economico è poco presente nel dibattito che si sta riaccendendo sull'attuazione del Federalismo Fiscale. A dimostrazione dello scarso peso che si dà a questo tema può essere utile analizzare la proposta sull'attuazione dell'art. 119 approvata nel Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 dicembre del 2006; documento questo rimasto sostanzialmente inalterato anche dopo il confronto con la Conferenza delle Regioni sui due punti salienti, sui quali voglio accentrare la vostra attenzione. Mi riferisco, in particolare, all'interpretazione dei finanziamenti speciali (5° c.) e della perequazione (4° c.) dell'art. 119 della Costituzione

* Professore Associato di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

che in questi documenti ufficiali si è voluto dare da parte del Governo. Su questi temi vi è un ampio materiale, frutto di un lavoro intenso sia dottrinario che politico-istituzionale, al quale anche la SVIMEZ ha dato importanti contributi. Dato il tempo a mia disposizione, mi limito a richiamare solo alcuni di questi temi che mi consentono di fare qualche considerazione sulla necessità di non porre in contrasto il maggiore grado di decentramento determinato del modello federale che si sta scegliendo in Italia con la necessità di promuovere strategie nazionali e regionali, capaci di ridurre gli squilibri interregionali.

I punti del Documento “Giarda” (punti b), c) e d), pagg. 4 e 5)

Sull’interpretazione dei fondi speciali (c. 5°) e della perequazione (c. 4°) è utile partire dalle affermazioni contenute nel documento del 22 dicembre:

b) “Parte delle funzioni attinenti alla lett. *m)* possono trovare una copertura finanziaria anche nel c. V dell’art. 119, che consente l’elargizione di trasferimenti vincolati a particolari enti per particolari esigenze di sviluppo. (...) Si tratta di un insieme di funzioni finanziate con trasferimenti vincolati da parte di livelli superiori di governo, con una forte vocazione redistributiva, cioè elargiti prevalentemente a vantaggio delle Regioni più povere. In quanto giustificabili alla luce del c. V dell’art. 119, il Gruppo di lavoro ritiene che parte di questi meccanismi di finanziamento possano essere mantenuti anche in una logica di attuazione del medesimo articolo; considera tuttavia che vi siano ampi spazi per interventi di razionalizzazione, che li riportino maggiormente nell’ambito delle modalità *a)* o *c)* qui di seguito descritte, stante il carattere evidentemente “residuale” che il Legislatore costituente intendeva attribuire a queste forme di finanziamento”.

In sostanza, secondo questo documento, il c. 5° può essere utilizzato anche per la copertura finanziaria delle prestazioni inseribili nelle funzioni che rientrano nella lett. *m)* dell’art. 117.

c) “ Per le funzioni che non rientrano nella lett. m) ma che sono in ogni caso ritenute di tale rilievo da richiedere una garanzia sul piano finanziario, il sistema di tutela finanziaria dovrebbe essere meno stringente ma pur sempre calibrato su parametri rappresentativi dei fabbisogni corrispondenti (legando le risorse ad indicatori sintetici di bisogno). Anche in questo caso – e *a fortiori* – i livelli di fabbisogno non rappresentano un vincolo per la spesa delle autonomie interessate, ma semplici trasferimenti quantitativi “ oggettivi “ per una distribuzione equilibrata ed efficiente delle risorse”.

d) “Per le residue funzioni regionali, quelle che potremmo definire “autonome” delle RSO, che non hanno una portata equitativa tale da essere tutelate dall’art. 117 lett. m) o che non rientrano nelle funzioni meritevoli di particolare tutela, le ragioni per un intervento di controllo da parte dello Stato centrale sono per definizione minori, come minori sono le esigenze per un’uniformità nell’offerta di servizi sul territorio nazionale. E’ dunque possibile immaginare sistemi di finanziamento in cui il ruolo del centro sia meno pervasivo e dove anche i sistemi di perequazione territoriale delle risorse siano meno orientati ai principi dell’egualitarismo”.

Seguendo il percorso delineato dalle lett. b), c) e d) vi sarebbe una tripartizione delle funzioni che a scalare richiedono una garanzia di copertura finanziaria sempre meno completa e, di conseguenza (specie per le funzioni inseribili nella lett. d), una diversificazione dell’offerta delle prestazioni determinata dalle risorse differenti nel territorio e non eliminata totalmente dalla perequazione.

I rilievi e le indicazioni della Corte costituzionale

1) Il c. 5° dell’art. 119 della Costituzione

La Corte costituzionale nelle decisioni adottate ha indicato due punti rilevanti:

1) le funzioni pubbliche regionali e locali devono essere integralmente finanziate attraverso i proventi dello schema generale

stabilito dal 4° c. dell'art. 119: compartecipazioni, tributi propri e fondo perequativo);

2) i finanziamenti speciali, di cui al c. 5°, sono costituiti da risorse eventuali ed aggiuntive che non devono interferire con lo schema di finanziamento dell'esercizio normale delle funzioni trasferite (370/2003; 16/2004; 49/2004); dunque, gli interventi previsti dal c. 5°, con finalità di perequazione speciale, non solo devono risultare aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai soggetti del sistema "federale", ma devono riferirsi a finalità specifiche, diverse dal normale esercizio delle funzioni, ed essere indirizzate a categorie ben determinate di soggetti.

In conclusione la Corte ha più volte affermato che le risorse finalizzate ed aggiuntive, di cui al c. 5° del 119, sono a fronte di situazioni particolari che richiedono l'intervento della fiscalità generale, ma non entrano a comporre l'effetto normale della perequazione che rimane un compito esclusivo della legge statale.

2) Il c. 4° dell'art. 119: la perequazione.

Il c. 4° dell'art. 119 Cost. stabilisce che le funzioni attribuite alle Regioni (e ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane) devono essere integralmente finanziate con:

- a) tributi ed entrate propri;
- b) compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio;
- c) assegnazioni, senza vincoli di destinazione, a valere dal fondo perequativo istituito per (ridurre o eliminare, il punto è cruciale) le differenze nelle capacità fiscali per abitante.

Secondo le indicazioni della Corte costituzionale, le funzioni normali attribuite alla competenza, concorrente ed esclusiva, delle Regioni, (ed alla competenza degli altri enti territoriali), devono trovare integrale finanziamento nella somma delle tre fonti prima indicate. E tali funzioni normali comprendono i Livelli essenziali ma si riferiscono anche a tutte le funzioni attribuite. Di conseguenza il fon-

do perequativo concorre al finanziamento di tutte le funzioni attribuite e non solo al finanziamento dei Livelli essenziali: diversamente si annullerebbe la natura non finalizzata e indistinta del fondo.

In sostanza, il meccanismo perequativo opera allo scopo di realizzare l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni e tale finanziamento include, in via normale, la garanzia dei diritti essenziali civili e sociali, secondo la formula del 117, 2° c., lett. *m*), che sono presenti anche nelle funzioni affidate alle Regioni.

Il punto sta nello stabilire se la formula di perequazione deve solo ridurre o deve eliminare le differenze nella capacità fiscale per abitante. Se si accetta la tesi della riduzione (e non della eliminazione) della diversa capacità fiscale, si dovrebbe concludere che le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni possono essere assolte con diversità di offerta, maggiore nelle Regioni più ricche, minore in quelle relativamente meno dotate

Il Gruppo di lavoro "Giarda", nel suo Documento, sembrerebbe interpretare il testo costituzionale come un'indicazione di attuare un modello di federalismo, descritto da alcuni autori, come "forte", e dunque tendenzialmente aperto ad una rilevante divaricazione tra le prestazioni pubbliche, divaricazione che riflette ed amplifica le diversità nella capacità fiscale delle diverse Regioni. Le decisioni che la Corte ha applicato sembrano indicare, invece, un modello di tipo cooperativo o solidaristico, che mira ad assicurare in via prioritaria una (più o meno) elevata eguaglianza fra i cittadini, indipendentemente dalla Regione di residenza, attraverso una robusta azione perequativa dei gettiti fiscali: solo dopo che questo obiettivo è stato raggiunto è possibile garantire differenziazioni locali.

Sono, cioè, possibili differenze nella capacità fiscale, e dunque nella offerta pubblica tra le Regioni, ma solo dopo che l'effetto combinato dei tributi propri, delle partecipazioni ai tributi erariali e delle assegnazioni dal fondo perequativo, consentano a tutti gli abitanti di tutte le Regioni di godere delle prestazioni essenziali concer-

nenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale anche nelle funzioni “residuali”.

Dunque, i Livelli essenziali sono la chiave di volta del sistema e giocano in modo preventivo ed esterno rispetto alla determinazione dei meccanismi di perequazione e coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali. La compartecipazione e la perequazione non possono essere realizzate in modo da compromettere o addirittura da non rendere possibile l’esercizio delle funzioni assegnate alla competenza esclusiva dello Stato e che attengono alle garanzie di uguaglianza e degli inderogabili doveri di solidarietà (artt. 2 e 3 Cost.).

Le Regioni possono autodeterminare il livello delle funzioni loro attribuite nelle materie concorrenti, ma dentro un vincolo di equilibrio finanziario posto dalla preventiva definizione di formule di compartecipazione e di perequazione idonee a consentire il preventivo finanziamento, a carico della finanza statale dei “Livelli essenziali” su tutto il territorio nazionale. Lo spazio per possibili divaricazioni nel livello delle funzioni e dei servizi resi dalle Regioni nelle materie a competenza esclusiva o concorrente è correlato inversamente alla ampiezza (qualità e quantità) dei Livelli essenziali.

Le condizioni per la costruzione di un modello di Federalismo Fiscale non in contrasto con gli obiettivi di sviluppo del Mezzogiorno.

E’ opportuno iniziare a trattare questo tema con una considerazione. Bisogna riconoscere che, durante tutto il dibattito che si è sviluppato in Italia in merito alla necessità di introdurre il federalismo, il Mezzogiorno non ha risposto negativamente a queste proposte di riforme. La discussione, in generale, nel Mezzogiorno non si è incentrata sul tema federalismo sì o federalismo no, ma su quale modello di federalismo fosse più adeguato alla realtà italiana.

Forse è stato sottovalutato il livello di maturità con il quale i gruppi dirigenti, le forze intellettuali e scientifiche hanno discusso e discutono nel Mezzogiorno su questi temi.

Quali sono le motivazioni che da tempo hanno spinto tutte le Regioni del Mezzogiorno, tutti i “Governatori”, tutti i gruppi politici e gran parte del mondo scientifico ad accettare una nuova organizzazione dello Stato, pur conoscendo lo stato delle istituzioni presenti all’interno del Mezzogiorno, le loro inefficienze, la scarsa dotazione di adeguate risorse umane e di capacità gestionale? Rispondere a questa domanda permetterà di capire, nello stesso tempo, a quale modello di Federalismo Fiscale il Mezzogiorno è interessato e di confrontarlo con quello che sta emergendo dalle proposte di riforma di applicazione dell’art. 119 del Titolo V della Costituzione, illustrate in precedenza.

Da un lato, le nuove forme di competizione territoriale mostrano che lo sviluppo economico regionale non è affatto uno sviluppo equilibrato che si distribuisce su tutto il territorio nazionale. D’altra parte, queste stesse forme di competizione internazionale e le nuove forme organizzative della produzione, se trovano all’interno di un territorio quelle capacità territoriali ed ambientali di cui si è detto, possono favorire itinerari di sviluppo anche in aree e Regioni che prime non avevano queste potenzialità di sviluppo.

Pertanto anche per il Mezzogiorno si impone la necessità di modificare radicalmente gli obiettivi, gli strumenti delle politiche regionali e gli stessi meccanismi istituzionali: il federalismo può diventare, accompagnato dalle politiche nazionali che sono sempre necessarie, un asse strategico della politica di sviluppo per il Mezzogiorno.

Quando si tenta di dare risposta ad una seconda domanda – e cioè quali sono le condizioni, la forma, e le caratteristiche che il Federalismo Fiscale deve assumere in Italia, affinché possa essere favorevole ad una politica di crescita del Mezzogiorno –, occorre tenere conto non solo dei divari di crescita economici interregionali esistenti ma anche delle diverse capacità delle istituzioni sub-nazionali (regionali e locali) di mettere a disposizione dei soggetti dello sviluppo

quei fattori del capitale sociale che consentono processi continui ed innovativi del territorio.

Ma affermato questo principio, occorre individuare i meccanismi perequativi attraverso i quali deve essere attuata una politica di perequazione. Questo è un tema centrale per individuare la forma di Federalismo Fiscale più utile per l'Italia.

Per discutere di questo tema è opportuno analizzare, anche se in modo non completo, il legame che esiste tra i fini della politica di sviluppo regionale e quelli connessi alla perequazione. Tenendo conto dei divari esistenti in Italia, gli obiettivi della perequazione, oltre che garantire che ciascuna amministrazione sia in grado di assicurare uno *standard* adeguato di servizi alla propria collettività, devono essere coerenti con gli obiettivi di uno sviluppo equilibrato tra le diverse aree del nostro Paese. Gli strumenti utilizzati per raggiungere il primo obiettivo devono essere in grado di aiutare, insieme agli altri strumenti diretti ed indiretti attuati dallo Stato e dagli enti istituzionali, a raggiungere il secondo obiettivo.

Vi è, infatti, un profondo legame tra la perequazione finanziaria e ciò che, in questa comunicazione, ho definito come politica regionale. In primo luogo, se nel breve periodo la perequazione finanziaria può ottenere come risultato una più equa distribuzione di servizi tra enti locali e Regioni, è indubbio che nel lungo periodo lo *standard* dei servizi pubblici e delle infrastrutture in una data area, che la perequazione finanziaria intende appunto uniformare, è un rilevante fattore di influenza sullo sviluppo economico regionale. Ciò implica che il 3° c. dell'art. 119 individui 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 (4° c.).

In secondo luogo, l'attività pubblica per la soluzione delle tradizionali diseconomie esterne – quali la congestione del traffico,

l'inquinamento ambientale, ecc. – e per la formazione e 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. Ciò significa che i meccanismi di perequazione previsti nel c. 5° dell'art. 119, hanno come obiettivo prioritario quello di promuovere uno sviluppo regionale equilibrato. A tale scopo i meccanismi devono essere costruiti, in tutto o in parte, sulla base anche di indicatori economici, quali il tasso regionale di disoccupazione, il grado di industrializzazione, il livello quantitativo e qualitativo delle infrastrutture a rete, ed altri che possano meglio individuare un indice di sviluppo socioeconomico raggiunto dalle amministrazioni locali e regionali del Mezzogiorno. Vanno, pertanto, respinte le ipotesi (come quelle rinvenibili nel documento esaminato) di utilizzare tali contributi aggiuntivi per il finanziamento dei livelli essenziali inserite nella lett. m) del 117.

Il Federalismo Fiscale, i principi dell'autonomia e della responsabilità ed il Mezzogiorno

La proposta di un federalismo che faccia affidamento sui principi della sussidiarietà, dell'autonomia, della responsabilità e della cooperazione è indubbio che trova nel Mezzogiorno un'area critica di applicazione.

Credo che l'accordo condiviso all'interno della Conferenza delle Regioni di commisurare i fabbisogni non più alla spesa storica ma al costo *standard* dimostri la volontà delle Regioni meridionali, dove il meccanismo attuale degli interventi finanziari erogati dal governo centrale ha, talvolta, contribuito al raggiungimento di un livello di non adeguata efficienza delle Regioni meridionali, sia una dimo-

zione di volere un federalismo fondato anche sulla responsabilità degli amministratori, stimolati e vincolati, attraverso il raggiungimento del costo *standard*, al miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni locali.

Ad essere pronte a svolgere questo ruolo si dichiarano, da tempo, disponibili tutte le Regioni meridionali, ben sapendo che, se anche viene accettato un modello di federalismo di tipo cooperativo, saranno numerosi i momenti di competizione e di confronto sui risultati da esse ottenute e sul ruolo attivo che avranno nell'erogazione dei servizi e nelle politiche di sviluppo regionale.

Il tema della competitività anche all'interno di un federalismo cooperativo viene sottovalutato da chi propone un sistema federale di tipo competitivo. In realtà attraverso l'attuazione di un modello di Federalismo Fiscale fondato sui principi dell'autonomia e della responsabilità e della solidarietà si possono ottenere tre obiettivi. Il primo è quello di ribadire che il principio della solidarietà è necessario in tutti i sistemi unitari, sia accentrati sia federali; il secondo è quello di assicurare la visibilità dei trasferimenti erogati dallo Stato a favore delle Regioni più deboli; il terzo è quello di affermare che la solidarietà non può essere disgiunta dall'efficienza. Le Regioni, una volta avuti approvati i loro programmi e ottenuto le partecipazioni e i fondi perequativi necessari, che insieme alle entrate tributarie servono ad attuare le scelte effettuate, sarebbero responsabili dei risultati ottenuti: le Regioni sarebbero, così, incentivate a costruire sistemi più efficienti.

Le Regioni del Mezzogiorno sanno che corrono molti rischi nella nuova organizzazione dello Stato basato sul federalismo, ma chiedono che la competizione "legittima", che si attua anche in un federalismo cooperativo, sia accompagnata da un'attuazione del Federalismo Fiscale (art. 119) che rispetti alcuni principi fondamentali tra i quali, assolutamente ineludibile, è il principio dell'uguaglianza dei punti di partenza dei partecipanti al gioco. Sono anche convinte

che la questione dei divari interregionali economici e sociali in Italia si lega con l'obiettivo della riforma dello Stato in una direzione federale. Pongono solo l'esigenza di un Federalismo Fiscale che tenga conto della realtà del Paese e rifiutano l'applicazione dell'art. 119 che comporti, inevitabilmente, un aggravio dei divari interregionali.

Intervento di Nino Novacco*

Io non posso dire nulla, perché sono appena arrivato da una riunione al Ministero dello Sviluppo Economico – che oggi è quello che si occupa dell’Industria, settore presente nella stessa ragione sociale della SVIMEZ –; e non avendo potuto seguire la discussione non sono in condizioni di esprimermi nel merito.

Mi limito perciò a raccogliere la domanda emersa nell’ultimo intervento del Prof. Stornaiuolo, confermando che sicuramente il “Federalismo Fiscale” è tema cui noi della SVIMEZ continueremo a portare attenzione, perché ci appare 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, macro e meso.

Io non ho specifico titolo per intervenire su molte delle questioni oggi qui discusse, in quanto non sono un giurista. Ma resta che 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 c. 5 dell’art. 119 – faceva riferimento al Mezzogiorno in termini assai diversi da quelli di oggi, in cui primeggiano particolarismi e localismi, nonché 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

* Presidente della SVIMEZ.

di enti locali: Comuni, Provincie, Regioni, Comunità montane e quant'altro.

In tale situazione la domanda che io continuo a farmi è se in qualche modo non vi sia l'esigenza di non dare per scontato nulla, per cui io finisco per non dare per scontato neanche che quella attuale sia la versione ottimale e definitiva della nostra Costituzione. Per questo credo sia giusto che la SVIMEZ ed i meridionalisti continuino a ragionare intorno a queste cose, e che alcuni degli spunti che ho sentito emergere ci debbano ulteriormente impegnare.

Su altri aspetti ed implicazioni della spesa pubblica in Italia abbiamo espresso il nostro favore rispetto alla linea di riflessione portata avanti, con riferimento a quella in conto capitale, anche dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo – il DPS del Ministero allora dell'Economia –, perché esso si proponeva di distinguere le attività ordinarie dalle attività addizionali, finalizzate in vario modo alla coesione. In proposito il problema delle risorse – sottostante anche al tema del "Federalismo Fiscale" – non può essere quello di sapere se per l'uno o per l'altro degli obiettivi da perseguire sono disponibili 5 oppure 10 miliardi di Euro, ma quello di saper decidere con un approccio di tipo "macroeconomico" l'entità dell'impegno.

Il mio giudizio è che neppure la politica dell'intervento "straordinario" condotta tra il 1950 e la metà degli anni '70 (per non dire fino alla sua chiusura, nei primi anni '90) è stata adeguata e sufficiente per il Sud, se è vero che – qualità della spesa pubblica a parte – neppure in quegli anni si è mai riusciti a dedicarvi più dell'1% del prodotto nazionale. Il problema non è certo di mettersi a studiare a tavolino, o di accordarsi per individuare il "numero" o il "valore" giusto, ma di aiutare il Parlamento ed il Governo a decidere le scelte da fare, e per quanto tempo essi ritengano che un Paese possa restare unitario se in qualche modo non si determina una accelerazione dello sviluppo proprio della sua parte più debole.

Riferendo di questi temi in Parlamento, la SVIMEZ ha fatto rilevare che se la spesa per le attività ordinarie di investimento dello Stato è al servizio dei cittadini e del territorio, essa deve ripartirsi in proporzione di questi parametri, cioè del peso nazionale medio di popolazione e territorio. La parte straordinaria, per contro, proprio perché destinata a correggere divari e dualismo, non può che essere un multiplo di quella ordinaria (cui deve aggiungersi), che deve ripartirsi in funzione del “ritardo nello sviluppo” dell’area debole, consentendo in essa una accelerazione dei tempi della storia. Per determinare ciò sarebbe opportuno che si riunisse il Parlamento – magari in seduta congiunta –, e che stabilisse esso se l’obiettivo – entro i prossimi 30, o 40, oppure 50 anni – deve essere l’eliminazione degli squilibri, o solo un avvicinamento a questo traguardo, magari con uno scarto del 10% oppure del 20%.

Con riferimento al “Federalismo Fiscale”, per contro, non si può non far presente che non è ragionevole che la discussione continui come se il solo problema da esso posto fosse la sanità. Né è possibile che si facciano operazioni assai affrettate, dicendo che oltre alla “sanità” c’è il campo dei “trasporti pubblici locali”, o magari aggiungendovi qualcosa d’altro, ma senza che nessuno dica i motivi profondi di ciò, e dove stanno scritte le ragioni di trattamenti settoriali e tematici diversi.

In tale situazione, io credo che sia doveroso per la SVIMEZ e per il Mezzogiorno approfondire queste tematiche, cercando di capire quali sono i parametri e gli *standard* in base ai quali sarebbe più opportuno ragionare in un Paese che presenta i divari e gli squilibri che caratterizzano l’Italia. Il parametro utilizzato nelle conclusioni della “Commissione Vitaletti”, riferito alla sanità, è stato quello del valore medio presente nella Regione italiana più avanzata, che si è riconosciuto essere la Lombardia, a prescindere dalle più favorevoli condizioni che ne caratterizzano, al suo interno, alcune sub-realtà.

In analogia a quel che ho detto riferendomi alla spesa pubblica ordinaria e/o addizionale riferita agli investimenti pubblici, io vorrei che fosse il Parlamento – ripeto, forse in seduta congiunta per marcare la decisività della scelta – a stabilire l’entità dello sforzo nazionale ritenuto necessario – e possibile, ed adeguato – per armonizzare sia le dotazioni fisiche delle diverse Regioni, sia i “diritti di cittadinanza” dei cittadini che vivono nelle diverse realtà del Paese. Ed è proprio e solo l’autorità che si trovi nella condizione di pronunciarsi democraticamente con la massima autorevolezza a nome dell’intero popolo italiano, che dovrebbe statuire se ciò possa avvenire già da domani – o tra 10 oppure 20 o 30 anni – rispetto ad un livello che sia il 100%, oppure altro livello compatibile con l’equità, rispetto a quello della realtà più avanzata, precisando i parametri da utilizzare di volta in volta in ciascuno dei comparti e campi in cui si decida di intervenire. Per la “sanità” il parametro – migliore rispetto a quello della spesa storica – sarà magari il dato dei posti-letto per abitante, mentre per i “trasporti pubblici locali” si adopereranno parametri non solo di dotazioni ma anche di efficienza – rapidità, quantità, qualità – dei trasporti urbani o vicinali.

Quel che voglio dire è che ci sono varie direzioni su cui lavorare, per cui sicuramente il problema del Federalismo Fiscale e dei suoi riferimenti – parametrici o reali – resterà per noi della SVIMEZ un elemento importante di riflessione, sul quale i contributi che ci verranno dai giuristi – che poi sono quelli attraverso cui si traduce nelle leggi e nelle loro interpretazioni quello che è l’orientamento del Paese, saranno decisivi, anche se non vorrei che tutta la materia diventasse solo un fatto di specialisti.

Io sono ben contento che sia stata la “Rivista giuridica del Mezzogiorno” edita dalla SVIMEZ a prendere l’iniziativa di discutere di questi temi, ma vorrei che di ciò si riuscisse a far sì che se ne discuta ampiamente nel Paese.

CARABBA: Possiamo spartirci tra specialisti ...

NOVACCO: Certo, possiamo fare incontri e seminari separati, per giuristi, per economisti, per sociologi. Ma l'importante è che riflettiamo che se non riusciamo a coinvolgere la politica e gli interessi, è come se avessimo rinunciato ad occuparci dello sviluppo dell'Italia. Allora tanto varrebbe voltare pagina e prendere atto che la storia ci ha sconfitti, perché del Mezzogiorno poco si vuol sentirne parlare; che poi è forse la cosa più grave, e comunque, purtroppo, una parte della verità.

Nella riunione di stamani al Ministero dello Sviluppo Economico ho dovuto far rilevare che discutere dei nuovi provvedimenti per l'industria va bene, ma che certo fa un po' sorridere l'idea che i prossimi otto anni – "l'industria nel 2015" – siano lo scenario adeguato rispetto a problemi quali la globalizzazione e l'innovazione, e che ancor più fa sorridere che si parli di "politica industriale italiana" senza che vi sia una specifica considerazione della strutturale diversità del Mezzogiorno rispetto al Nord e alla stessa terza Italia, realtà caratteristiche di un Paese divaricato e diviso. E poiché molti tendono a negare il "dualismo nazionale", abbiamo condotto come SVIMEZ ogni possibile analisi anche per classi di benessere e di malessere dei territori, che non sono certo rappresentate solo dalle Regioni NUTS2 su cui l'Unione europea ci ha imposto di ragionare.

Voglio dire che ci sono dei passi avanti da fare su una strada che è lunga e disagiata, e che occorre non dare per scontato né che la battaglia è persa né che la battaglia è vinta, sol perché una "Commissione di studio" ha detto una cosa oppure un'altra.

Anche se in questo momento il Presidente del Consiglio venisse a dirmi che il Mezzogiorno in fondo deve essere contento di trovarsi ad un livello di reddito pro capite pari ad oltre i due terzi della media europea, io – che certo gli consento molto, perché la mia personale amicizia con lui è di lunga data – gli direi che voglio sia il Parlamento, a nome della Nazione tutta, a dirmi che dobbiamo con-

tentarci; e perché, e per quanto tempo, e con quale equilibrio nell'allocazione delle risorse.

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”.

Per quel che mi riguarda, io chiudo qui confermando che ci sarà sicuramente una prosecuzione della nostra attenzione, seppur è certo che noi stessi dovremo riflettere meglio, man mano che il discorso verrà approfondito nei vari campi e comparti, sui parametri intorno a cui ragionare; perché ci sono certo problemi reali – economici, amministrativi, gestionali – ma anche problemi di tattica e di alleanze politiche, che rischiano di allungare i “tempi” necessari per cambiare le cose. Se i tempi dovessero diventare troppo lunghi, io – che ho circa 80 anni – non sarei certo tra quelli che potranno giudicare risultati e processi. Ma spero che la SVIMEZ possa esserci ancora, e che prima o poi le Regioni meridionali si dimostreranno capaci di dare tutte ed unitariamente un concreto seguito ai nostri formali inviti ed alle nostre sollecitazioni a collaborare, cui finora quelle che non hanno risposto è forse magari solo per contingenti ragioni politiche. Da questo punto di vista sono fiducioso che la SVIMEZ rimanga legittimata ad occuparsene, a loro servizio, ma soprattutto a servizio e nell'interesse sia del Mezzogiorno e dei suoi cittadini, sia della Nazione.

Grazie a tutti per il contributo offerto alle nostre riflessioni.

Appendice

**Memorie scritte presentate in occasione del
Seminario giuridico SVIMEZ**

Per un Federalismo sostenibile*

di Enrico Buglione

1. Come promuovere la sostenibilità del federalismo

La parte politica che aveva a suo tempo proposto la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, è, ora, di nuovo al governo. Qualora il *referendum* confermativo sulla cosiddetta “riforma della riforma” approvata nel 2005 dovesse dare esito negativo, risulterebbe necessaria una rapida attuazione delle disposizioni vigenti – sospesa ormai da cinque anni – cosa che, tuttavia, non appare affatto scontata.

Da un lato si registra, nella maggioranza attuale, un orientamento diffuso a favore della revisione del testo vigente, soprattutto per quanto riguarda la competenza esclusiva delle Regioni su alcune materie. Dall’altro, esiste la ragionevole preoccupazione che l’attuazione della riforma in questo particolare momento possa ostacolare il superamento della situazione di crisi finanziaria in cui versa il Paese. Si sostiene che i presunti guadagni di efficienza derivanti da una gestione dei servizi e degli interventi della pubblica amministrazione più vicina alle esigenze delle collettività locali, potrebbero essere più che compensati, almeno a livello nazionale, da un aumento dei costi di transazione e di quelli di gestione (per i quali rileva la proliferazione delle strutture amministrative e la difficoltà del centro a ridurre in modo adeguato le proprie strutture e il proprio persona-

* Il presente lavoro – già pubblicato sulla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, n. 2-3/2006, p. 289 – è un commento alle proposte dell’Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale. Chi scrive è stato membro e coordinatore del Comitato Tecnico Scientifico della Commissione. Le opinioni qui espresse, tuttavia, rappresentano esclusivamente il punto di vista personale dell’Autore.

le), nonché dalle maggiori difficoltà di controllo della dinamica della spesa pubblica quando il livello di decentramento, già consistente, verrà ulteriormente accentuato¹.

Per contrastare tali aspetti negativi della riforma – sottolineati anche dal Fondo monetario internazionale e dalla stessa Commissione europea – si può operare su più fronti. Ad esempio, saranno decisive le scelte sui meccanismi istituzionali volti a garantire un esercizio non eccessivamente conflittuale delle competenze tra Stato e Regioni e la leale collaborazione sui molti aspetti – dal risanamento della finanza pubblica, alla definizione dei Livelli essenziali di servizio, al sostegno alle aree sottoutilizzate – rispetto ai quali appare opportuno e necessario che il centro non prenda decisioni unilaterali.

Importante, tuttavia, sarà anche la struttura del sistema di finanziamento degli enti territoriali, allo stato attuale insoddisfacente per vari aspetti e, comunque, da riformare per renderla conforme alle indicazioni del vigente art. 119 della Costituzione, evidentemente ritenuto valido nella sua formulazione da entrambi gli schieramenti politici, non essendo stato toccato dalla riforma approvata dalle Camere nel 2005.

La modifica del sistema di finanziamento degli enti territoriali è stata al centro dei lavori dell’“Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale”

¹ Per valutare il livello di decentramento, si possono utilizzare due indicatori: l’incidenza sul PIL delle spese degli enti territoriali e la quota del totale spesa pubblica consolidata erogata dagli enti territoriali. Nel 2002 il primo indicatore risulta pari, per l’Italia, al 15,7%, un valore che colloca il Paese nella fascia di quelli con livello di decentramento medio alto (da 15 al 20%). In tale fascia rientrano, tra gli altri, la Spagna, l’Austria, la Germania, l’Australia e gli stessi Stati Uniti. Al di sopra del 20% si collocano solo la Svezia, la Svizzera, il Canada e la Danimarca (King, 2005). La quota della spesa pubblica gestita dagli enti territoriali, sempre nel 2002, risulta pari, invece, a circa il 27%. Va però sottolineato che se si escludono dal bilancio dello Stato le spese non decentrabili – quelle per interessi sul debito pubblico e quelle previdenziali, come proposto in Buglione, 2005b – tale quota sale al 50%.

(ACoFF) e dei suoi due Comitati, quello Istituzionale (CI) e quello Tecnico Scientifico (CTS)².

La relazione finale della Commissione – presentata nel settembre 2005 – è stata oggetto, in varie occasioni, di analisi volte a descriverne la struttura generale e i contenuti³. Per questo nelle pagine seguenti si è preferito concentrare l'attenzione sulle proposte attinenti ad un tema specifico, ma essenziale dal punto di vista degli effetti economici dell'attuazione del Titolo V: come favorire la sostenibilità finanziaria di un assetto istituzionale di tipo federale.

Tali proposte riguardano:

- l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e, in particolare, la possibilità di adeguare le entrate ai bisogni effettivi di spesa in modo da non incidere negativamente sul percorso di rientro nei parametri del Patto di stabilità e crescita;

- la programmabilità delle entrate, intesa non come certezza, nel tempo, di un tasso predeterminato di crescita, ma come possibilità per gli enti territoriali, di prevedere in anticipo la dinamica delle componenti principali, comprese eventuali fluttuazioni negative;

- l'esistenza, negli interventi finanziari dello Stato a sostegno degli enti territoriali, di incentivi per un uso efficiente ed efficace delle risorse;

- la valorizzazione dell'autonomia di gestione del bilancio, per sfruttare al meglio i vantaggi della riforma in senso federale e per ottenere, dagli enti territoriali, un contributo più fattivo al risanamento della finanza pubblica.

Su tutti questi aspetti il filo conduttore delle scelte effettuate dalla Commissione è stato quello di promuovere l'*accountability*, il che significa rendere i governi degli enti territoriali maggiormente

² Per il testo dei documenti elaborati dalla Commissione e dai Comitati si veda ACoFF, 2005; Comitato Istituzionale dell'ACoFF, (2005); Comitato Tecnico Scientifico dell'ACoFF (2005).

³ Si veda, ad esempio: Caruso *et al.*, 2006; ISAE, 2006, cap. 1; Zanardi, 2006a.

responsabili delle loro scelte nei confronti non solo delle collettività amministrative, ma anche del Paese nel suo insieme. E' evidente, ad esempio, che, senza una fattiva e leale collaborazione tra Stato e enti territoriali, sarebbe impossibile riprendere il cammino del risanamento della finanza pubblica e, quindi, sarebbe ad elevato rischio il riavvicinamento ai parametri previsti nel Patto di stabilità e crescita.

Dal punto di vista della sostenibilità finanziaria del federalismo rileva anche, ovviamente, la questione di una adeguata quantificazione delle risorse da mettere a disposizione degli enti locali per rendere possibile un corretto esercizio delle funzioni conferite. E', tuttavia, altrettanto certo e già comprovato che, senza *accountability*, in poco tempo esse si dimostrerebbero comunque insufficienti e che il centro – o, per meglio dire, il Paese – sarebbe chiamato a coprire i *deficit* dovuti ad una gestione non funzionale delle risorse.

2. Valorizzare l'autonomia e la responsabilità finanziaria degli Enti territoriali

Un riferimento all'autonomia finanziaria delle Regioni era contenuto anche nel vecchio testo dell'art. 119 della Costituzione. Il testo vigente, tuttavia, in proposito è più esplicito. In primo luogo il diritto all'autonomia finanziaria viene riconosciuto a tutti gli Enti territoriali e non solo alle Regioni. In secondo luogo, si precisa, nel c. 1, che essa deve essere costituita dall'autonomia di entrata e dall'autonomia di spesa⁴.

L'autonomia di spesa rappresenta il diritto degli Enti territoriali a disporre di risorse libere da vincoli di destinazione – imposti da livelli di governo superiori – tali da consentire “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (c. 4). Per autonomia

⁴ Tra gli studi sull'art. 119 del vigente Titolo V della Costituzione cfr.: Giarda, 2001, 2003 e 2004; Brancasi, 2002; De Grazia, 2002; Liberati, 2002; Pica, Stamatì, 2002; Pitruzzella, 2002; Bordignon, Cerniglia, 2003; Buratti, 2003; Bassanini, Maciotta, 2004; Bassanini, 2006; Zanardi, 2006b.

di entrata si fa riferimento al diritto a disporre di entrate proprie, istituite e gestite dagli stessi Enti territoriali. Entrambi gli aspetti sono essenziali per una corretta attuazione del decentramento. In assenza della prima, infatti, gli Enti decentrati finirebbero per essere “agenzie” del centro. In assenza della seconda, invece, l'*accountability* degli amministratori locali verrebbe seriamente compromessa: il prelievo delle risorse utilizzate per soddisfare i bisogni dei cittadini dipenderebbe in misura eccessiva da decisioni esterne e, in ogni caso, sarebbe impossibile far fronte al costo effettivo delle funzioni senza ricorrere a forme di finanziamento straordinarie, come l'indebitamento, sottoposte a rigidi vincoli dal Patto di stabilità interno.

In questo lavoro ci si occupa soprattutto dell'autonomia di entrata, visto che la quota parte del totale delle entrate costituite da trasferimenti con vincolo di destinazione è già ora modesta non solo per gli Enti locali ma – dopo il decreto legislativo n. 56/2000 che ha sostituito il Fondo sanitario nazionale con entrate, almeno sul piano formale, generiche (l'IRAP e le assegnazioni del fondo perequativo) – anche per le Regioni⁵.

Tra le entrate proprie rientrano, ad esempio, le tariffe, i proventi della gestione del patrimonio degli Enti, la vendita di beni e servizi. Una componente importante sono, tuttavia, i tributi propri, da identificare, in base ad una interpretazione letterale del c. 2 dell'art. 119, in quelli “stabiliti e applicati” dagli Enti territoriali. Leggi regionali istitutive di nuovi tributi – a vantaggio delle stesse Regioni e/o degli Enti locali – potranno essere adottate solo dopo che lo Stato abbia emanato una legge di principi, sul contenuto dei quali, nei documenti dell'ACoFF, vengono fornite indicazioni precise. In generale, essi

⁵ L'autonomia di spesa può essere calcolata come incidenza sul totale delle entrate di quelle libere da vincoli esterni di destinazione (autonomia formale), o di quelle libere al netto delle risorse da impiegare per garantire i Livelli essenziali di prestazioni previsti nella normativa dello Stato (autonomia effettiva). Per le Regioni, nel 2004, la prima risulta pari all'80% e la seconda, dato il peso della sanità, solo al 20% (Buglione, 2005a).

dovrebbero mirare a garantire il coordinamento della finanza pubblica e la libertà di movimento di beni e persone, ad evitare fenomeni di doppia imposizione su una stessa base imponibile e, anche, ad evitare che, con queste nuove imposte, gli Enti territoriali possano spostare a carico di cittadini non residenti una parte delle loro spese. Proprio per queste necessarie (e auspicabili) limitazioni, appare evidente che tale forma di finanziamento non potrà costituire il fulcro dell'*accountability* degli enti territoriali nel nuovo modello di Federalismo Fiscale.

Ridurre la nozione di “tributi propri” solo a quelli “stabiliti e applicati” dagli enti territoriali appare, tuttavia, un approccio eccessivamente restrittivo. Ad esempio, negli studi comparati sui modelli di Federalismo Fiscale, sono considerati tributi propri degli enti territoriali anche quelli istituiti e disciplinati dal governo nazionale, a patto che siano riconosciuti dei margini di autonomia decisionale ai governi subcentrali almeno per quanto riguarda la determinazione delle aliquote.

Nel rapporto finale dell'ACoFF, questi tributi – tra l'altro ritenuti legittimi rispetto al testo vigente della Costituzione da varie sentenze della Corte – sono definiti “tributi propri derivati” (TPD), mentre “tributi propri autonomi” (TPA) vengono definiti quelli, per ora inesistenti almeno nelle Regioni ordinarie e negli Enti locali, introdotti nell'ordinamento dalla legislazione regionale.

I TPD – tra i quali rientrano, ad esempio, l'IRAP, l'ICI, l'Addizionale IRPEF regionale e comunale – nel modello attuale di Federalismo Fiscale hanno una rilevanza significativa. Del totale delle entrate correnti, essi forniscono, infatti, il 38% nel caso delle Regioni ordinarie e il 39% negli Enti locali (Comuni e Provincie). Aggiungendo le entrate proprie derivanti da tariffe e vendita di beni e

servizi, si arriva al 41,9% per le Regioni e al 53,7% per gli Enti locali⁶.

Ciononostante un problema di valorizzazione dell'autonomia di entrata esiste, sia nell'immediato, sia, e soprattutto, quando verrà attuato il conferimento di funzioni previsto nel vigente Titolo V.

Nell'immediato il problema principale non sembra essere quello della eccessiva ristrettezza dei limiti imposti agli Enti locali sulla manovrabilità dei TPD. E' stato calcolato, ad esempio, che se le Regioni ordinarie sfruttassero interamente i margini di manovrabilità originariamente previsti nella normativa statale per l'IRAP, l'addizionale IRPEF, la tassa sulla benzina e la tassa automobilistica, sarebbe possibile ottenere, come media nazionale, un incremento delle entrate (da imposte e trasferimenti correnti e in conto capitale) pari al 7% (in valori assoluti circa 8 miliardi)⁷.

Piuttosto i problemi sembrano riguardare altri due aspetti. Il primo di essi è legato alle perplessità sull'ICI e sull'IRAP, cioè sui principali TPD, rispettivamente, dei Comuni e delle Regioni.

Nel caso dell'ICI – che, in quanto imposta sugli immobili è, in teoria, il tributo locale “ideale” – i motivi di insoddisfazione riguardano essenzialmente la scarsa dinamica del gettito, soprattutto se confrontata con quella dell'IVA, dell'IRPEF o della stessa IRAP. Per l'ICI la Commissione ha proposto una radicale revisione del tributo nel quadro di un più generale intervento in materia di imposte sugli immobili⁸. Va tuttavia osservato che la scarsa dinamica del gettito deriva soprattutto dal mancato adeguamento periodico del valore della base imponibile, per tenere conto delle variazioni dovute ad

⁶ In proposito si rimanda a Buglione, 2005b.

⁷ I dati sono tratti da ACoFF, 2005, Allegato 2 “Documentazione di base elaborata in materia di riforma del decreto legislativo 56/2000”. E' interessante osservare che se il gettito aggiuntivo di 8 miliardi venisse rapportato al gettito *standard* delle imposte menzionate nel testo, l'incremento percentuale sarebbe del 20%.

⁸ In proposito e, più in generale, sulla struttura del sistema tributario previsto nella relazione dell'ACoFF, si veda Vitaletti, 2006.

interventi migliorativi sull'immobile effettuati dai proprietari e/o a interventi migliorativi sull'area in cui è sito l'immobile, effettuati dalle pubbliche amministrazioni (trasporti, arredo urbano, qualità dell'aria, sicurezza ecc.). In definitiva, se i Comuni potessero aggiornare i valori catastali per tenere conto di questi fenomeni, come avviene in quasi tutti gli altri Paesi, il problemi dell'ICI, in buona parte, sarebbero risolti.

Per l'IRAP, supponendo che l'imposta non venga dichiarata illegittima dall'Alta Corte di Giustizia, i dubbi riguardano la parte dell'imposta pagata delle imprese (la cosiddetta IRAP privata, che fornisce il 74% del totale del gettito) e sono legati ad alcune caratteristiche intrinseche del tributo. Ci si riferisce in particolare, al fatto che: più del 60% del gettito è concentrato nel Nord del Paese, il che comporta interventi perequativi dello Stato di dimensione molto consistente; gravando sulle imprese, incide negativamente sulla competitività internazionale dei beni prodotti in Italia e risulta scarsamente responsabilizzate nei confronti degli amministratori (visto che i cittadini non ne percepiscono direttamente l'onere); essendo la localizzazione delle imprese sensibile al livello di imposizione, la manovrabilità regionale del tributo può innescare forme di competizione fiscale tra le Regioni per la conquista di base imponibile.

Le proposte avanzate tengono conto delle questioni sopra richiamate. In particolare, esse prevedono l'attribuzione allo Stato di una parte consistente del gettito, la limitazione dei poteri di intervento sul tributo da parte delle Regioni e l'attribuzione a queste ultime di tre imposte statali – accisa sui tabacchi, imposta sui giochi, imposta bollo di concessione – con poteri di intervento sulle aliquote⁹. In

⁹ Come indicato in ACoFF (2005), l'aliquota potrebbe essere aumentata fino ad un massimo del 10% per tabacchi e imposta di bollo e del 10% sul 33% della base imponibile per l'imposta sui giochi. Nello stesso documento si precisa, tuttavia, che i meccanismi per rendere praticabile queste flessibilità a livello regionale devono essere ancora definiti.

definitiva, una parte consistente dell'IRAP verrebbe sostituita da una serie di nuovi TPD il cui gettito è distribuito sul territorio in modo più equo, che incidono sui residenti, che danno luogo a minori problemi di competizione fiscale e la cui manovrabilità da parte delle Regioni sarebbe sicuramente soggetta a minori rischi politici (come l'esperienza di quanto avvenuto a livello centrale, anche nella legislatura appena conclusa, dimostra ampiamente).

Sempre per quanto riguarda l'immediato, c'è tuttavia un'altra questione, legata alla difficoltà di comprendere e di accettare, a livello centrale, alcune inevitabili conseguenze derivanti dal riconoscimento, dai più auspicato, di una effettiva autonomia tributaria agli Enti territoriali.

Ci si riferisce, in particolare, al fatto che, una volta attribuiti agli Enti territoriali poteri fiscali significativi, diventa impossibile, per il centro, definire nei propri documenti di programmazione il livello di pressione tributaria nazionale, essendo quest'ultimo influenzato dalle autonome scelte poste in essere dai singoli Enti. Ciononostante, nel corso della legislatura appena conclusa, il governo ha posto tra i suoi obiettivi proprio quello appena indicato e, per ottenerlo, è stato costretto ad annullare i margini di manovra dei TPD di Regioni e Enti locali, in questo modo svuotando l'autonomia tributaria prevista nelle leggi istitutive dei tributi stessi. Pur trattandosi di un comportamento legittimo – come autorevolmente confermato da diverse sentenze della Corte costituzionale – è evidente che, così operando, si mette a rischio la capacità degli Enti territoriali di far fronte alle proprie spese effettive con mezzi ordinari e si nega, nei fatti, una delle caratteristiche essenziali di un assetto istituzionale di tipo federale. Per tenere sotto controllo la pressione fiscale nazionale, l'unico approccio politicamente corretto, allo stato attuale, può essere quello di trovare un accordo preventivo con gli Enti territoriali sulle manovre da attuare congiuntamente sul versante delle entrate e su quello delle spese.

Per quanto riguarda il futuro, il problema essenziale sembra essere quello di riuscire almeno a mantenere i livelli attuali di autonomia tributaria – ad esempio in termini di incidenza del maggior gettito ottenibile sul totale delle entrate – a fronte dell’aumento del fabbisogno di risorse conseguente al conferimento delle nuove funzioni in attuazione del Titolo V, tra le quali, in particolare, l’istruzione per la quale lo Stato spende circa 50 miliardi, dei quali 38 per spese di personale¹⁰.

Premesso che per i primi anni dal conferimento le nuove spese potranno essere sostenute con trasferimenti *ad hoc* dal bilancio dello Stato – come suggerito anche nel documento del CTS – se, a regime, venissero incrementate solo le compartecipazioni e le assegnazioni del fondo perequativo è evidente che l’autonomia tributaria attuale verrebbe a ridursi a livelli inaccettabili, facendo così venir meno uno dei più importanti incentivi all’*accountability*. Sarà quindi necessario rafforzare i TPD (ad esempio ampliando i margini di manovrabilità dell’addizionale sull’IRPEF oggi previsti) e rendere possibile l’introduzione di tributi propri autonomi, emanando la legge di principi a cui prima si è fatto riferimento. Sembra tuttavia opportuno consentire e promuovere un maggior ricorso al finanziamento dei servizi forniti da Regioni e Enti locali – compresa la sanità e in futuro, l’istruzione – mediante tariffe a carico degli utenti, naturalmente salvaguardando le categorie più deboli con riduzioni e esenzioni la

¹⁰ I dati nel testo si riferiscono alle erogazioni di cassa di parte corrente effettuate dallo Stato nel 2003 (al netto dei trasferimenti agli enti territoriali) e sono tratti dalla Banca dati Conti pubblici territoriali (CPT), disponibile nel sito del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del MEF. Il fatto che, per l’istruzione, gran parte delle spese riguardi il personale e, soprattutto, che il personale sia già distribuito sul territorio, rappresenta un fatto positivo ai fini del conferimento della funzione. Come risulta anche dall’esperienza relativa all’attuazione della legge n. 59/1997, infatti, il decentramento dei dipendenti pubblici è sempre uno dei problemi più difficili da risolvere.

cui misura base potrebbe essere concordata a livello nazionale tra Stato e autonomie territoriali¹¹.

3. Migliorare la programmabilità delle entrate

Il fatto che le entrate proprie – tributarie e extra tributarie – abbiano un ruolo significativo nel bilancio degli enti territoriali è importante, come si è visto al precedente paragrafo, per promuovere l'*accountability* e per mettere in grado gli enti territoriali di sanare eventuali sbilanci tra entrate e spese senza ricorrere all'indebitamento e/o a trasferimenti a consuntivo da parte del centro. Le entrate proprie, tuttavia, presentano anche un altro aspetto positivo: quello di avere, se le norme che le disciplinano restano uniformi, una dinamica collegata allo sviluppo economico e, quindi, di essere programmabili nel tempo.

Tale caratteristica, tuttavia, vale pure per le compartecipazioni degli enti territoriali al gettito di tributi erariali che, invece, entrate proprie non sono, mancando il requisito essenziale dell'autonoma manovrabilità del gettito. Un ricorso eccessivo alle compartecipazioni – come avviene per le Regioni a statuto speciale dove esse assicurano, in media, il 64% delle entrate correnti con punte che arrivano intorno all'80% in Valle d'Aosta e nelle provincie autonome di Trento e Bolzano¹² – non appare opportuno per le Regioni ordinarie e per gli enti locali, ma un rafforzamento del loro ruolo rispetto alla situazione attuale può essere sicuramente perseguito, con benefici effetti

¹¹ Tra le politiche in questione può essere fatta rientrare anche l'istituzione di forme di assicurazione obbligatoria a carico dei cittadini per la copertura di prestazioni sanitarie, recentemente autorizzata, per la Valle d'Aosta, dal decreto legislativo. 24 aprile 2006 n. 208 (*G.U.* del 9 giugno 2006, n. 132) "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste in materia di contributi per la copertura di oneri sanitari ed assistenziali".

¹² I dati si riferiscono al 2005 e sono tratti da ISSiRFA, 2006.

sulla sostenibilità finanziaria del federalismo¹³. Proprio in questo senso è orientato il documento dell'ACoFF, tra l'altro proponendo alcuni accorgimenti che possono introdurre elementi pro *accountability*, anche in questa fonte di entrata. Le proposte avanzate per le Regioni ordinarie possono aiutare a chiarire quanto appena affermato. Per questo livello di governo è prevista un'ampia compartecipazione al gettito dell'IVA, strutturata in modo che ogni Regione possa effettivamente beneficiare di una quota, fissata in modo uniforme a livello nazionale, del gettito dell'imposta prodotto nel rispettivo territorio. Il collegamento effettivo tra entrate attribuite ad ogni Regione e gettito prodotto nel territorio rappresenta una novità rispetto alla compartecipazione IVA di cui al decreto legislativo n. 56/2000 ed è coerente con quanto previsto nell'art. 119 Cost. che, per le compartecipazioni, prevede appunto l'attribuzione in base al criterio geografico. Inoltre, esso rappresenta un elemento a favore dell'*accountability* in quanto il gettito è in questo modo correlato alla dinamica dello sviluppo economico delle singole Regioni, a sua volta almeno in parte influenzato dall'efficacia relativa delle politiche di questo livello di governo volte a sostenerlo. Infine, la Commissione propone che, sia pure non nell'immediato, il gettito da attribuire ad ogni Regione venga calcolato in base al gettito effettivo dell'IVA sui consumi finali effettuati in ogni Regione¹⁴. Queste ultime dovrebbero quindi esse-

¹³ Il decreto legislativo n. 56/2000 prevede, come è noto, una compartecipazione delle Regioni ordinarie al 38,55% del gettito dell'IVA relativo al loro territorio, al netto dei versamenti al bilancio Ue. La compartecipazione viene tuttavia attribuita alle Regioni non in base all'ammontare del gettito prodotto in ciascuna, ma in base a criteri perequativi e deve, quindi, essere considerata a tutti gli effetti un trasferimento. L'unica compartecipazione ripartita in base al criterio geografico è, sempre per le Regioni ordinarie, quella sul gettito dell'accisa sulla benzina. Nel 2005 si tratta di 2,4 miliardi, pari al 2,7% del totale delle entrate correnti.

¹⁴ Sulla metodologia utilizzata per ottenere i dati regionalizzati del gettito IVA sui consumi finali si veda Convevole, 2006 e Vitaletti, 2006. Allo stato attuale, tuttavia, si è in una fase del tutto sperimentale. La regionalizzazione del gettito, quindi, dovrebbe ancora essere effettuata utilizzando i dati ISTAT sui consumi

re indotte a collaborare con lo Stato per contenere l'evasione dal tributo, con benefici effetti per la responsabilità degli amministratori, per il bilancio delle Regioni e per la finanza pubblica del Paese.

Se è vero quanto sopra affermato, si può concludere che un significativo decentramento tributario – inteso come attribuzione a Regioni e enti locali del gettito fiscale prodotto nei rispettivi territori, sia attraverso tributi propri che con compartecipazioni a tributi erariali – può migliorare la programmabilità delle entrate e, quindi, contribuire alla sostenibilità finanziaria del federalismo. Anche in questo campo non si è all'anno zero. Nel 2002, la quota del gettito tributario complessivo, esclusi i contributi sociali, direttamente percepita dagli enti territoriali era pari al 21% contro il 13% del 1996, ma passi ulteriori possono sicuramente essere fatti¹⁵.

Bisogna tuttavia osservare che, in realtà, l'esistenza di una correlazione diretta tra livello di decentramento tributario e livello di programmabilità delle entrate degli enti territoriali è vera solo se il governo centrale accetta di non modificare continuamente e in modo unilaterale le regole che, direttamente o indirettamente, influiscono sul gettito dei tributi decentrati. Nel corso della passata legislatura si riscontrano diversi esempi di comportamenti di questo tipo: ci si riferisce, ad esempio, agli interventi sull'IRAP con i quali, a più riprese, è stata ridotta la base imponibile del tributo e a quelli sull'IRPEF dello Stato che hanno condizionato negativamente il gettito della relativa addizionale regionale. E ancora più gravi sarebbero gli effetti di una eventuale soppressione dell'ICI (proposta nella battuta finale dell'ultima campagna elettorale per le elezioni politiche) o della statalizzazione di una quota consistente dell'IRAP (proposta, come si è visto, dall'ACoff), attuate senza aver prima concordato con

delle famiglie, come per la quantificazione della quota IVA teoricamente spettante alle singole Regioni in base al decreto legislativo n. 56/2000.

¹⁵ I dati sono tratti da Buglione, 2005b. In proposito si veda anche, Franco, Messina, Zotteri, 2004 e Farina, Russo, Zanardi, 2006.

le autonomie territoriali i tempi e le modalità di sostituzione del gettito.

Del resto, l'inserimento nel DNA della *governance* della finanza pubblica del principio della leale collaborazione tra governo centrale e autonomie territoriali – come avviene già proficuamente in altri settori, a partire dalla sanità – potrebbe contribuire a migliorare la programmabilità anche di un'altra fonte di finanziamento, quella dei trasferimenti dallo Stato, importante ora ma, inevitabilmente, anche in futuro, date le forti differenze di capacità fiscale tra il Nord e il Sud del Paese.

I trasferimenti assegnati dallo Stato possono essere distinti in due grandi categorie: quella dei trasferimenti liberi assegnati ad integrazione delle entrate il cui gettito è collegato alla capacità fiscale dei singoli enti in modo da consentire, a tutti, un normale esercizio delle funzioni conferite; e quelli vincolati, oggettivamente indispensabili quando si tratta di fronteggiare situazioni di crisi dovute a eventi straordinari, o per risolvere problemi di interesse nazionale nelle materie conferite che gli enti territoriali, con le loro risorse, non sarebbero in grado di affrontare in modo efficace.

Visto che i trasferimenti generici hanno la natura di entrate ordinarie, la programmabilità delle assegnazioni assume, in questo caso, particolare importanza e rileva sia nei confronti degli enti territoriali, in quanto beneficiari delle assegnazioni, sia nei confronti dello Stato, in quanto responsabile del loro finanziamento.

Per gli enti locali, finora, non sembra siano state poste in essere azioni concrete per risolvere il problema. I trasferimenti correnti liberi risultano divisi in almeno 3 fondi (ordinario, consolidato e perequativo), ognuno disciplinato da proprie regole e il cui importo viene fissato annualmente nella legge finanziaria, senza un reale e costruttivo confronto con gli enti locali.

Per le Regioni – per le quali i trasferimenti in questione sono di ammontare molto più consistente di quelli destinati all'insieme degli

enti locali, dovendo garantire la copertura dei livelli essenziali di assistenza in sanità¹⁶ – con il decreto legislativo n. 56/2000 è stata tentata una soluzione teoricamente soddisfacente non solo per le amministrazioni regionali ma anche per lo Stato. Una volta stabilito, nel 2000, l'ammontare iniziale del fondo – in modo da garantire l'invarianza delle entrate delle singole Regioni rispetto ai trasferimenti soppressi in seguito alla sua introduzione – esso si sarebbe dovuto evolvere in linea con la dinamica del gettito IVA, una quota prestabilita del quale era appunto destinata al suo finanziamento. Il decreto stesso prevedeva, tuttavia, la possibilità di modificare tale quota, in modo da garantire comunque il fabbisogno di spesa stimato per i LEA. Questa esigenza, di fatto, si è puntualmente presentata ogni anno e la percentuale del gettito attribuita alle Regioni è salita dal 25,7% iniziale all'attuale 38,55%, senza per altro colmare il divario rispetto alla dinamica della spesa effettiva (per il solo 2006 le Regioni hanno avanzato richieste per ulteriori 7 miliardi), nonostante il complesso apparato normativo messo in piedi per contenere la dinamica delle spese e per monitorarne costantemente l'andamento, e nonostante la minaccia di commissariamento – di cui all'art. 1 c. 174 della legge finanziaria per il 2005 – per le Regioni che, comunque, non riescano a far quadrare i bilanci¹⁷.

L'ACoFF ha preso atto della complessità della situazione e, per il fondo perequativo, ha preferito evitare il riferimento ad un parametro oggettivo per determinarne la dinamica, ammettendo che esso debba evolversi in linea con la crescita dei costi oggettivi per l'esercizio delle funzioni, a partire da quelle protette da livelli essenziali, ovviamente tenendo conto dell'andamento del gettito delle en-

¹⁶ Nel rendiconto dello Stato per il 2004 per i tre fondi ordinari a favore degli enti locali è indicato uno stanziamento di competenza di circa 6 miliardi, contro i circa 35 del fondo perequativo per le Regioni ordinarie.

¹⁷ Per una approfondita analisi del sistema di perequazione di cui al decreto legislativo n. 56/2000 e dei problemi emersi nel corso della sua applicazione, si veda Strusi, Sabbadini, 2005.

trate tributarie che affluisce ai bilanci regionali. La metodologia per la determinazione dei costi oggettivi dovrebbe essere concordata tra Stato e enti territoriali in modo che i risultati non possano essere successivamente contestati.

Resta il problema di chi dovrà farsi carico delle spese in eccesso rispetto a quelle stimate necessarie. L'unica soluzione praticabile sembra essere quella che tale onere ricada sugli stessi enti territoriali, a patto che ad essi sia riconosciuto il potere di determinare i costi di produzione del servizio – compresi quelli per il personale – e che gli vengano riconosciuti margini significativi di autofinanziamento. Questi ultimi dovrebbero consistere nella manovra dei tributi propri per far fronte a situazioni di crisi in specifici enti, ma potrebbero anche contemplare la possibilità che vengano avanzate congiuntamente al governo, ad esempio attraverso la conferenza dei Presidenti delle Regioni, richieste di aumenti delle aliquote dei tributi erariali in regime di compartecipazione, finalizzati a coprire situazioni generalizzate di insufficienza degli stanziamenti inizialmente previsti. Una situazione di questo tipo, del resto, si è già verificata quando lo Stato ha aumentato l'accisa sulla benzina per coprire i maggiori costi connessi al rinnovo del contratto nazionale di lavoro dei dipendenti del trasporto locale¹⁸.

4. Indirizzare alla funzionalità gli interventi finanziari dello Stato

Viste le forti differenze di sviluppo economico esistenti tra il Sud e il resto del Paese – differenze che, come sottolineato nell'ultimo "Rapporto SVIMEZ" (2006), nel 2004 e nel 2005 sono tornate ad aumentare – i trasferimenti dello Stato agli enti territoriali

¹⁸ L'aumento dell'accisa è stato disposto con l'art. 23 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 335 (convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2004, n. 47) nella misura di 0,20 centesimi al litro, per un gettito stimato di circa 340 milioni. In proposito si veda Strusi, 2006.

dovranno comunque avere, anche in futuro, un peso significativo nei bilanci di questi ultimi e, ovviamente, soprattutto in quelli del Mezzogiorno. Questi ultimi, infatti, essendo dotati di una minore capacità fiscale, ottengono minori entrate tributarie pro capite a parità di pressione impositiva, a fronte di un fabbisogno di spesa pro capite simile a quello degli enti localizzati nelle altre aree del Paese.

Il finanziamento degli enti territoriali mediante trasferimenti, anche se necessario, è tuttavia considerato, come insegna la teoria (ma anche la pratica) del Federalismo Fiscale – controproducente per l'*accountability*: trattandosi infatti di “*other’s people money*”, gli amministratori degli enti beneficiari sono tendenzialmente portati ad utilizzare tali risorse con una minore attenzione per l’economicità, l’efficienza e l’efficacia, rispetto a quelle direttamente versate nelle loro casse dagli utenti dei servizi da essi offerti, soprattutto se si tratta di cittadini residenti e votanti.

Una strategia volta ad attenuare il problema – diffusamente utilizzata da molti Paesi, compreso il nostro, e dall’Unione europea – è quella di “attaccare” vincoli ai trasferimenti sulla destinazione delle risorse ma, spesso, anche su altri aspetti come, ad esempio, l’obbligo a carico dell’ente beneficiario di cofinanziare una parte delle spese, di dimostrare l’efficacia degli interventi realizzati e, soprattutto nel caso degli investimenti, di ottenere l’approvazione preventiva dei progetti di intervento.

Promuovere un uso efficiente delle risorse trasferite utilizzando su larga scala la strategia della imposizione di vincoli è, però, in generale inopportuno e, in Italia, contrario alla Costituzione vigente. E’ inopportuno in quanto – come dimostra l’esperienza delle Regioni fino agli inizi degli anni ‘90, quando i trasferimenti vincolati rappresentavano l’80% delle entrate di questo livello di governo – tale strategia produce effetti negativi superiori ai presunti vantaggi. E’ contrario alla Costituzione, in quanto l’art. 119 non solo tutela in generale l’autonomia di spesa degli enti territoriali ma, con il c. 5, arriva a

consentire l'utilizzazione di assegnazioni aggiuntive e speciali solo in determinate ipotesi e solo a favore di specifici enti¹⁹.

Ma allora, come promuovere un uso efficiente delle risorse trasferite?

Il problema, è bene sottolinearlo, si pone non solo nei confronti degli enti a minore capacità fiscale – una parte consistente delle entrate dei quali sarà comunque costituita da assegnazioni dello Stato – ma anche nei confronti degli enti più ricchi. Nel bilancio di questi ultimi, infatti, accanto alle entrate proprie avranno un peso consistente le compartecipazioni a tributi erariali, le quali, nonostante la loro natura tributaria, sono pur sempre entrate prelevate dallo Stato e versate agli enti territoriali. Dal punto di vista degli amministratori, in altre parole, anche le compartecipazioni potrebbero essere considerate “soldi di altri” e anche per esse devono essere previsti incentivi volti a promuoverne un uso efficiente.

Secondo l'ACoFF, la soluzione deve essere cercata strutturando il sistema di finanziamento in modo che il gettito standardizzato dei TPD, quello delle compartecipazioni a tributi erariali – necessariamente *standard*, in quanto essi sono applicati con aliquote uniformi su tutto il territorio nazionale – e le assegnazioni del fondo perequativo a favore degli enti con minore capacità fiscale, garanti-

¹⁹ A proposito della impossibilità di utilizzare trasferimenti vincolati se non nei confronti di specifici enti, il Comitato Tecnico Scientifico dell'ACoFF (2005, p. 6), ha sottolineato che “un rispetto letterale del testo vigente impedirebbe qualsiasi trasferimento dello Stato a favore di tutte le Regioni, anche in presenza di problemi aventi rilevanza nazionale, come ad esempio l'immigrazione, e anche quando, sull'opportunità del finanziamento con trasferimenti specifici, ci sia l'accordo delle stesse Regioni”. Una revisione del testo vigente potrebbe dunque essere opportuna, anche per evitare che lo Stato, al fine di tutelare gli interessi nazionali, sia spinto ad utilizzare il principio di sussidiarietà per avocare a sé le competenze amministrative in materie delle Regioni, compresa l'erogazione delle risorse direttamente ai beneficiari finali. Del resto ciò si è già verificato – in particolare nel settore delle attività produttive – e con l'avallo della Corte costituzionale, dato in ragione della tutela del principio di concorrenza o delle esigenze di sviluppo dell'economia nazionale (Arabia, Desideri, 2006).

scano ad ogni ente entrate sufficienti a coprire una quota inferiore, sia pur di poco, al 100% del costo *standard* delle funzioni che essi sono tenuti ad esercitare (escluse, per gli enti locali, quelle conferite dalle Regioni).

Per chiarire meglio il funzionamento del modello, può essere utile richiamare la struttura essenziale di quello previsto per le Regioni ordinarie.

L'obiettivo finale è garantire a ciascuna Regione risorse sufficienti a coprire il 95% del costo *standard* pro capite delle funzioni. Tale quota è calcolata come media tra il 100% (o il 99%) del costo oggettivo per la sanità, considerato per intero in quanto funzione protetta da Livelli essenziali nazionali, e l'85% (o l'86%) del costo delle altre funzioni.

Per raggiungere l'obiettivo viene in primo luogo considerato il gettito standardizzato pro capite ottenibile dai tributi propri derivati²⁰. Alla Regione che, con queste risorse, si avvicina di più all'obiettivo (ente a più elevata capacità fiscale), viene attribuita una quota di compartecipazione al gettito dell'IVA prodotto nel territorio, tale da coprire la differenza residua e, per questo, definita "compartecipazione di equilibrio"²¹. Le altre Regioni beneficeranno della stessa quota di compartecipazione e, in aggiunta, di assegnazioni del fondo perequativo quantificate in modo da coprire, insieme ai TPD, sempre il 95% della spesa *standard*, come nella Regione più ricca.

In un assetto di questo tipo gli incentivi all'*accountability* derivano essenzialmente dal fatto che tutti gli enti – compresi quelli con capacità fiscale elevata o, comunque, superiore alla media – dovrebbero essere spinti a migliorare la funzionalità per contenere i costi al

²⁰ In particolare si tratta dei seguenti tributi: IRAP (pubblica e privata), addizionale IRPEF, accisa sui tabacchi, imposta sui giochi, imposta di bollo, tasse automobilistiche, accisa sulla benzina (cfr. ACoFF, 2005, allegato 2).

²¹ In base alle elaborazioni della Commissione, l'aliquota di equilibrio dovrebbe essere pari al 61% e la Regione che con tale gettito, sommato a quello *standard* dei TPD, riuscirebbe a coprire il 95% del costo *standard* delle funzioni è la Toscana.

di sotto del livello *standard* e/o a procurarsi entrate aggiuntive rispetto a quelle *standard* garantite dei tre canali sopra indicati, esponendosi nei confronti dei cittadini. Per ottenere tali entrate aggiuntive, le Regioni e gli enti locali avrebbero a disposizione diversi strumenti: in primo luogo i margini di autonomia riconosciuti sui TPD, cosa che, nella simulazione effettuata dalla Commissione per le Regioni, dovrebbe già consentire di coprire interamente il costo *standard*; in secondo luogo, i tributi propri autonomi previsti nella legislazione regionale; infine, le entrate extratributarie che possono essere potenziate, ad esempio, attraverso una attenta politica tariffaria ma anche sfruttando adeguatamente le potenzialità di reddito del patrimonio immobiliare.

Nel modello, l'autofinanziamento e il livello di funzionalità hanno un ruolo essenziale. Rispetto a questi due aspetti, tuttavia, alcuni enti si trovano in una situazione di svantaggio.

Per l'autofinanziamento, risultano penalizzati gli enti territoriali con minore capacità fiscale. A parità di incremento della pressione fiscale, infatti, in questi ultimi si ottengono minori entrate pro capite che negli enti "ricchi". Per attenuare il problema, nel documento dell'ACoFF si prevede che una quota del fondo perequativo sia destinata agli enti di questo gruppo che elevino al massimo consentito almeno uno dei TPD previsto nel modello. Dalla sperimentazione effettuata nei confronti delle Regioni ordinarie, risulta che, applicando l'incentivo di cui sopra all'addizionale IRPEF, l'incremento delle aliquote da parte delle Regioni del Mezzogiorno produrrebbe un incremento del gettito pro capite di questa imposta pari alla media nazionale.

Per la funzionalità risultano invece svantaggiati gli enti territoriali – spesso localizzati di nuovo nel Sud – che, anche a causa delle caratteristiche del modello di finanziamento attuale, non hanno potuto (o voluto) applicare tecniche efficaci di monitoraggio e di miglioramento della gestione delle risorse. Nel documento del Comitato

tecnico scientifico dell'ACoFF sono, quindi, previsti incentivi economici – preferibilmente da erogare attraverso il canale dei fondi aggiuntivi di cui al c. 5 dell'art. 119 Cost. – a favore delle Regioni e degli enti locali che si impegnino a raggiungere predeterminati obiettivi di miglioramento dell'output in specifici servizi.

5. Potenziare l'autonomia di gestione del bilancio, nel rispetto degli interessi nazionali

A proposito dell'autonomia finanziaria si è osservato che, attualmente, il finanziamento degli enti territoriali mediante trasferimenti dello Stato gravati da vincoli di destinazione è molto contenuto – nei confronti delle Regioni come degli enti locali – e che, soprattutto per le Regioni, questo è il risultato delle importanti riforme attuate nel corso degli anni '90. Ciò non significa che i trasferimenti vincolati non esistano più – anzi scorrendo la normativa dello Stato se ne riscontrano nei campi più disparati, a favore delle Regioni come di comuni e province – ma che il loro peso sul totale delle entrate si mantiene entro limiti, per così dire, fisiologici, soprattutto se si tiene conto di quanto avviene negli altri Paesi, anche a struttura federale. Inoltre, l'art. 119 pone limiti precisi sul ricorso a questa fonte di finanziamento e la Corte costituzionale è già intervenuta con diverse sentenze per evitarne utilizzazioni improprie²².

In proposito bisogna tuttavia osservare che, innanzitutto, la questione potrebbe ripresentarsi nei rapporti tra Regioni e enti locali e, poi, che lo Stato, in vista della tutela di interessi nazionali, ha posto in essere forme di ingerenza nella gestione dei bilanci degli enti territoriali, altrettanto se non più invasive di quelle conseguenti all'utilizzazione di trasferimenti vincolati.

Per quanto riguarda il primo aspetto rileva il fatto che le Regioni quasi sempre utilizzano trasferimenti vincolati per mettere a dispo-

²² Per una puntuale analisi della giurisprudenza costituzionale cfr. Ronchetti, 2005.

sizione degli enti locali le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni da esse conferite. Nel corso degli ultimi anni l'importanza di tali assegnazioni si è accresciuta in modo significativo e, nel 2002, esse rappresentavano circa il 12% delle entrate correnti degli enti locali e circa il 25% di quelle in conto capitale. Per l'attuazione del Titolo V appare probabile (e auspicabile) che venga adottato un modello di decentramento delle funzioni a due stadi, prima dallo Stato alle Regioni e, poi, dalle Regioni agli enti locali in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.. Il ruolo delle Regioni nel finanziamento degli enti locali è quindi destinato ad accrescersi e, se esso dovesse continuare a basarsi su trasferimenti vincolati, diventerebbe un ostacolo per l'autonomia di gestione del bilancio da parte di comuni e provincie. L'ACoFF ha, quindi, suggerito che le Regioni adottino, soprattutto per la copertura delle spese correnti inerenti alle funzioni da esse conferite, un modello di finanziamento simile a quello delineato nell'art. 119 Cost, basato su entrate proprie degli enti locali, opportunamente integrate da compartecipazioni e trasferimenti liberi. A questo scopo le Regioni dovrebbero: riconoscere agli enti locali forme di compartecipazione al gettito dei tributi da esse percepiti; prevedere la facoltà per gli enti locali di introdurre addizionali sui tributi istituiti dalle stesse Regioni; costruire sistemi regionali di perequazione che, come è previsto dalla Commissione per quelli nazionali, incentivino un adeguato sfruttamento delle basi imponibili e premino l'efficienza amministrativa e gestionale dal lato delle spese.

Passando, ora, alle ingerenze dello Stato nella gestione dei bilanci degli enti territoriali in vista della tutela di interessi nazionali, va detto che alcune sono inevitabili e, in generale, anche opportune. Ci si riferisce a quelle volte a garantire i Livelli essenziali di prestazioni (LEP), di cui alla lett. *m*) del c. 2 dell'art. 117 Cost.. E' certamente vero che lo Stato, introducendo i LEP, finisce, in buona sostanza, per predeterminare le risorse che i singoli enti territoriali do-

vranno destinare ai servizi protetti, limitando, così, la loro autonomia di gestione del bilancio.

Va tuttavia osservato, in primo luogo, che, quando è in gioco un interesse nazionale ampiamente condiviso, la sua tutela è da considerare prioritaria e, se mai, andrebbe migliorata, garantendo ai cittadini non solo un uguale diritto di accesso a determinate prestazioni ma anche il diritto a prestazioni comparabili, su tutto il territorio, in termini quantitativi e qualitativi. In secondo luogo, che i Livelli essenziali sono in genere concordati con gli enti territoriali. Infine che, come dimostra la sanità, per i servizi in questo modo protetti gli enti territoriali riescono più facilmente ad ottenere dallo Stato un adeguamento delle risorse alla dinamica dei costi.

Meno razionali appaiono, invece, le ingerenze dello Stato nell'autonoma gestione dei bilanci degli enti territoriali poste in essere attraverso il Patto di stabilità interno, al fine di tutelare l'interesse nazionale al risanamento della finanza pubblica. Il problema non riguarda il patto in sé stesso e neppure il fatto che il coordinamento della finanza pubblica resti saldamente nelle mani del governo centrale, ma le regole in esso previste e, in particolare, che esse:

- vengono definite senza un effettivo e preventivo accordo con gli enti territoriali chiamati ad applicarle, cosa che influisce negativamente sulla loro lealtà nel modo di applicarle;

- ogni anno hanno contenuti diversi, influenzando negativamente sulla programmabilità del bilancio;

- invece di limitarsi ad imporre agli enti territoriali il raggiungimento di determinati saldi di bilancio, entrano nel merito specifico della gestione, ad esempio prevedendo tetti su determinate categorie di spese, limitando l'uso degli avanzi di amministrazione, limitando le assunzioni di personale e, recentemente, condizionando anche la politica degli investimenti;

- per il modo in cui sono applicate, penalizzano soprattutto gli enti i quali, in precedenza, hanno gestito il bilancio in modo equilibrato.

L'ACoFF ha preso atto di tali critiche e, pur ritenendo indispensabile che la responsabilità finale del coordinamento della finanza pubblica resti allo Stato, ha valutato positivamente sia un maggior coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione del Patto di stabilità interno, sia una maggiore costanza nel tempo delle regole in esse previste.

La Commissione, inoltre, ha ritenuto opportuni i passi avanti finora compiuti per rafforzare gli strumenti di monitoraggio e controllo della gestione della finanza pubblica a livello centrale e locale, sia in generale, sia in specifici settori come la sanità e l'indebitamento di Regioni e enti locali. Anzi, la piena funzionalità di questi strumenti è stata ritenuta una delle condizioni necessarie per procedere all'introduzione di vincoli solo sui saldi di bilancio, come pressantemente richiesto dal mondo delle autonomie.

Almeno nel documento del CTS, tuttavia, viene reputata possibile, sia pur non nell'immediato, l'introduzione di un'altra importante innovazione: la previsione, per gli enti locali, di un vincolo rigido a livello regionale, ma applicabile sui singoli enti di ogni Regione in maniera differenziata, tale da contemperare meglio le diverse esigenze di ciascuno. Questo approccio potrebbe essere proficuamente applicato, in primo luogo, nei confronti delle spese per investimento e interessi – incluse nel Patto a partire dal 2005 – dove è già emerso in modo evidente il problema della irrazionale discriminazione tra enti che, in passato, avevano già effettuato grandi investimenti (nel sistema attuale favoriti) e enti che tali investimenti devono ancora realizzarli (nel sistema attuale penalizzati). La previsione, da parte dello Stato, di un vincolo rigido per l'insieme degli enti locali di ogni Regione, consentirebbe a quest'ultima, in accordo con gli enti locali, di

distribuirne l'importo tra i singoli comuni e provincie, tenendo conto della situazione effettiva in cui ciascuno si trova.

La regionalizzazione del Patto di stabilità interno – in Italia già applicata nel territorio delle Regioni speciali – non appare tuttavia agevole da perseguire per una serie di motivi tra i quali, non ultimo, l'opposizione di comuni e provincie a qualsiasi rafforzamento del ruolo alle amministrazioni regionali in materia di finanza locale.

6. E' possibile un moderato ottimismo sull'attuazione del Titolo V?

Le proposte sulle quali si è inteso richiamare l'attenzione sembrano avere, come si è detto all'inizio, l'obiettivo finale di favorire la sostenibilità finanziaria del federalismo rendendo gli amministratori degli enti territoriali più responsabili: da un lato nei confronti delle loro collettività, valorizzando l'autonomia finanziaria sul versante delle entrate e delle spese; dall'altro, nei confronti del Paese, prevedendo una partecipazione più attiva delle autonomie alla definizione dei contenuti del Patto di stabilità interno, nonché su altri temi di interesse generale come la politica fiscale, i livelli essenziali di prestazioni, il miglioramento dell'efficienza dell'intervento pubblico.

Ma tali proposte possono effettivamente contribuire a rendere sostenibile l'attuazione finanziaria del Titolo V?

A favore di una risposta positiva gioca, in primo luogo, il fatto che esse, evitando cambiamenti radicali, prevedono soprattutto l'affinamento e il potenziamento di alcune caratteristiche del sistema attuale di finanziamento degli enti territoriali. Ciò appare importante, in quanto consente di sfruttare il bagaglio di esperienze fin qui acquisito, ma spesso trascurato nel dibattito corrente.

L'autonomia tributaria degli enti territoriali è un esempio eccellente a questo riguardo. I dati a cui si è fatto riferimento nel testo, indicano che, oggettivamente, sui tributi propri degli enti territoriali devoluti dallo Stato, la normativa vigente riconosce margini significativi di manovra, tali da consentire, unitamente ad interventi di ra-

zionalizzazione delle spese, il sostanziale rispetto delle regole del Patto di stabilità interno (come risulta per comuni e provincie, ad esempio, da Corte dei conti, 2005). Sempre a questo proposito è qui il caso di ricordare che gli enti territoriali hanno dimostrato con i fatti di gradire la possibilità di attuare politiche fiscali autonome, non solo riducendo il carico fiscale a favore di particolari categorie di contribuenti ritenute meritevoli di sostegno – sia cittadini, sia imprese – ma anche, assumendosene i relativi rischi politici, elevando la pressione tributaria per far fronte a *deficit* di bilancio e combattendo l'evasione. Cosa, quest'ultima, che, ad esempio, ha contribuito in modo sensibile alla crescita del gettito dell'ICI (ISAE, IRES, IRPET, 2006). Va sottolineato, infine, che la propensione ad usare la leva fiscale si è manifestata in modo evidente anche negli enti locali del sud, in questo caso soprattutto per non ridurre eccessivamente le spese, a fronte dei tagli dei trasferimenti provenienti dal centro (Pica, 2005). Certo, l'utilizzazione della leva fiscale da parte degli enti territoriali ha portato ad una differenziazione della pressione tributaria sul territorio nazionale, ma chi interpreta questo fenomeno come un aspetto negativo sostenendo, tuttavia, l'opportunità di una riforma in senso federale, si contraddice in modo evidente.

Un altro esempio di buona pratica federalista riguarda la collaborazione tra Stato e autonomie per la definizione di politiche comuni in campi di interesse generale. Oltre agli accordi in sanità del 2000 e del 2001, concernenti la definizione del fabbisogno necessario a garantire i Livelli essenziali di prestazioni e le misure adatte a consentire il rispetto dei tetti di spesa previsti, il raggiungimento di intese in sede di Conferenza Stato – Regioni (o di Conferenza unificata) sta diventando una prassi diffusa. Solo nei primi cinque mesi del 2006, ne sono stati conclusi almeno 12, la maggior parte in materia sanitaria (tra i quali quello sul contenimento delle liste di attesa per il triennio 2006–2008) e di sicurezza alimentare, ma anche in settori diversi come i trasporti, le attività produttive, il lavoro, la partici-

zione delle Regioni alla definizione delle politiche comunitarie. Se è vero questo, è pure vero che esistono almeno le premesse per arrivare a stipulare veri e propri accordi, impegnativi per lo Stato e per le autonomie territoriali, su fronti nuovi, come il contenuto del Patto di stabilità interno o la politica fiscale.

Supponendo che le proposte dell'ACoFF siano attuabili, anche perché strutturate in modo da innestarsi su un tessuto istituzionale preparato a riceverle, resta il problema di vedere se l'ammontare della spesa pubblica da decentrare per l'attuazione del Titolo V, non sia tale da risultare comunque al di fuori delle possibilità del Paese.

Bisogna premettere che, da questo punto di vista, l'esito del referendum confermativo sulla riforma della riforma, quella approvata nel 2005, ha un'importanza relativa: in termini finanziari essa ha, infatti, un impatto modesto e, anzi, secondo alcuni, potrebbe anche contribuire a ridurre l'entità delle risorse da trasferire, visto che alcune funzioni sono assegnate di nuovo alla competenza del centro. In altre parole, il grosso delle risorse necessario per il conferimento delle funzioni è legato al testo vigente.

Ma quali sono, in definitiva, le cifre in gioco?

A prescindere da alcuni titoli di giornale "ad effetto" – come "Devolution da 270 miliardi" (Sole 24 Ore del 12 giugno 2006) – l'entità del decentramento di spesa dovrebbe aggirarsi al massimo sui 70 miliardi (come del resto risulta anche dal testo dell'articolo appena citato), dei quali 45 per l'istruzione, 15 per la protezione sociale e, per le altre funzioni, 10 miliardi, cifra, quest'ultima, pari a circa il 60% di quella già trasferita in attuazione del cosiddetto decentramento amministrativo di cui alla legge n. 59/1997 (Commissione Bicamerale Consultiva in ordine all'Attuazione della Riforma Amministrativa, 2005). Il grosso del decentramento, in termini di risorse finanziarie, riguarderà, dunque, i primi due settori e soprattutto l'istruzione. In proposito è utile osservare che, in seguito all'istituzione del Servizio sanitario nazionale e al decentramento

delle spese nel settore, nel 1980 alle Regioni sono stati assegnati 18 miliardi di lire corrispondenti al 5,5% del Pil e, a prezzi 2005, a circa 39 miliardi di euro. Ciò significa che il Paese ha già affrontato – e tutto sommato con relativo successo – trasferimenti di spese dal centro alla periferia non dissimili, in termini di ammontare, da quello attualmente in discussione.

Ciò che preoccupa, tuttavia, non è solo la dimensione delle risorse da trasferire, ma anche la crescita delle spese dopo il decentramento, essendo l'istruzione e la protezione sociale, come la sanità, esempi tipici di materie rispetto alle quali dovranno essere garantiti livelli essenziali di prestazioni in tutto il territorio nazionale.

Per giudicare fondata quest'ultima preoccupazione, bisognerebbe tuttavia riuscire a dimostrare, che, per la sanità, in Italia le spese sono cresciute in modo anomalo, cosa che i dati più recenti disponibili sembrano smentire: dal 1981 l'incidenza sul Pil della spesa pubblica per la sanità in Italia è aumentata di un punto (France, Taroni, Donatini, 2005) e il dato per il 2002 (6,4%), risulta simile a quello di Belgio, Canada e Regno Unito, e nettamente inferiore a quello di Francia (7,4%) e Germania (8,6%) (OECD, 2004). Bisognerebbe poi dimostrare che tale crescita è dipesa soprattutto dal decentramento e non piuttosto dal fatto che, a livello nazionale, si è preferito mantenere tendenzialmente inalterato il livello di protezione garantito dall'SSN.

L'ammontare delle risorse da trasferire non sembra dunque rappresentare, di per sé, un problema insormontabile, soprattutto se il trasferimento – delle funzioni e dei mezzi finanziari – verrà attuato per passi successivi, come finora è avvenuto. La modifica del modello di Federalismo Fiscale nel senso, ad esempio, proposto dalla Commissione, potrebbe quindi effettivamente contribuire a rendere più sostenibile il passaggio ad un assetto istituzionale di tipo federale. Ciò, tuttavia, va verificato e proprio tale sperimentazione potrebbe

utilmente rappresentare il primo passo da compiere per ridestare dal sonno l'attuazione del Titolo V.

Bibliografia

ACoFF – Alta Commissione per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale, (2005), *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale*, ACoFF, Ministero dell'Economia e delle Finanze (mimeo).

Arabia A. G., Desideri C., (2006), “*Gli orientamenti e le novità della normativa regionale sulle attività produttive*”, in ISSiRFA-CNR, *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, vol. 4, Milano, Giuffrè.

Bassanini F., “*Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*”, (2006), in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, 85–113, Bologna, Il Mulino.

Bassanini F., Maciotta G., (2004), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino.

Bordignon M., Cerniglia F., (2003), “*I nuovi rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*”, Società italiana di economia pubblica, *Working Papers*, n. 207.

Brancasi A., (2002), *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una repubblica federale*, “*Diritto Pubblico*”, n. 3, p. 909–980.

Buglione E., (2005a), “*La finanza*”, in ISSiRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, p. 575–613, Milano, Giuffrè.

Buglione E., (2005b), “*Un termometro del federalismo: decentramento e autonomia finanziaria negli anni 1996-2002*”, Relazione presentata al Convegno *Federalismo equità e sviluppo*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Roma, dicembre.

Buratti C., (2003), *La finanza delle provincie dopo la riforma costituzionale*, “*Economia Pubblica*”, n. 1, p. 5–32.

Caruso E. et al., (2006), *Sintesi dei principali documenti prodotti dall’Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale*, “*Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*”, n. 1.

Commissione Bicamerale Consultiva in ordine all’Attuazione della Riforma Amministrativa, (2005), *Audizione del Ministro per la funzione pubblica Mario Baccini*, Parlamento italiano, 19 ottobre.

Comitato istituzionale dell’ACoFF, (2005), *Prime considerazioni sulla definizione di criteri di perequazione coerenti con le prescrizioni dell’art. 119 della Costituzione*, ACoFF, Ministero dell’Economia e delle Finanze (mimeo).

Comitato tecnico scientifico dell’ACoFF, (2005), *Indicazioni per adeguare il modello di federalismo fiscale all’art. 119 della Costituzione*, ACoFF, Ministero dell’Economia e delle Finanze (mimeo).

Convenevo R., (2006), “*Partenza sprint per il quadro VT – I primi risultati dei dati sulla ripartizione dell’IVA al consumo esposti nella dichiarazione 2005*”, *FiscoOggi.it*, 16 marzo.

Corte dei conti, (2005), *Relazione sui risultati della gestione finanziaria e sull’attività degli enti locali*, Corte dei conti, Roma.

De Grazia D., (2002), “*L’autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*”, *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, p. 267–304.

Farina F., Russo V., Zanardi A., (2006), “*Esperienze di decentramento fiscale: tendenze emergenti*”, in A. Zanardi (a cura di), *Per*

lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale, 43–62, Bologna, Il Mulino.

France G., Taroni F., Donatini A., (2005), *The Italian health care system*, *Health economics*, n. 14, p. 187–202.

Franco D., Messina G., Zotteri S., (2004), “*Fiscal decentralization in Italy: an unfinished agenda*”, *Wirtschaftspolitische Blätter*”, n. 4, p. 467–481.

Giarda P., (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, “*Le Regioni*”, n. 6.

Giarda P., (2003), *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, “*Rivista italiana degli economisti*”, n. 1, p. 21–56.

Giarda P., (2004), *Decentralization and intergovernmental fiscal relations in Italy: a review of past and recent trends*, “*Rivista di diritto tributario e scienza delle finanze*”, n. 4, p. 527–561.

ISAE, (2006), *Rapporto ISAE – L’attuazione del federalismo*, Roma, marzo (mimeo).

ISAE, IRES, IRPET, (2006), *La finanza locale in Italia*, Milano, Franco Angeli.

ISSiRFA–CNR, (2006), *Osservatorio Finanziario regionale/28*, Milano, Franco Angeli editore.

King D., (2005), “*Follow-up to the discussion of allocation of taxing powers*”, relazione presentata al *Network on fiscal relations across levels of government*, OECD, Parigi, settembre (mimeo).

Liberati P., (2002), “*Fiscal federalism and national standards in Italy: implications for redistribution*”, in Società italiana di economia pubblica, *Welfare nazionali tra integrazione europea e decentramento regionale*, Università di Pavia, p. 261–286.

OECD, (2004), *Health data 2004*, OECD, Parigi.

Pica F., (2005), *I comuni e il “Patto” di stabilità 2006: antefatti, fatti e prospettive*, “*Rivista economica del Mezzogiorno*”, n. 4, p. 707–742.

Pica F., Stammati S., (2002), *La finanza delle Regioni deboli nel titolo V della Costituzione italiana*, “*Rivista economica del Mezzogiorno*”, n. 1-2, p. 9–28.

Pitruzzella G., (2002), *Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia*, “*Le Regioni*”, n. 5, p. 977–988.

Ronchetti L., (2005), “*La giurisprudenza costituzionale*”, in ISSIRFA–CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 380–447, Giuffrè, Milano.

Strusi A., (2006), “*Trasporto pubblico locale e servizio idrico in Veneto: decentramento e finanziamento*”, in www.issirfa.cnr.it > Le autonomie locali > I servizi pubblici locali.

Strusi A., Sabbadini A., (2005), *Nuova finanza e perequazione nel federalismo fiscale delle Regioni: l’esperienza del decreto legislativo 56/2000*, “*Economia e società regionale*”, n. 1.

SVIMEZ, (2006), *Rapporto SVIMEZ 2006 sull’economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

Vitaletti G., (2006), *Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell’Alta Commissione*, in “*Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*”, n. 1.

Zanardi A., (2006a), “*Le prospettive del federalismo fiscale nel documento di sintesi del Comitato Tecnico Scientifico dell’Alta Commissione per il Federalismo Fiscale*”, federalismi.it, 1.

Zanardi A., (2006b), “*Introduzione. Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*”, in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, 11–42, Bologna, Il Mulino.

“Indicatori di decentramento e di autonomia tributaria: qualche suggestione quantitativa” di Mariella Volpe*

La ricostruzione di alcuni indicatori di decentramento della spesa pubblica e di autonomia finanziaria riportati in questa Appendice ha l’obiettivo di fornire basi quantitative più solide ad un dibattito, come quello sul federalismo, spesso non supportato da evidenze empiriche adeguate.

Si è quindi ritenuto utile ricostruire e aggiornare una batteria di indicatori¹, già utilizzata sia nello studio che ha fatto da spunto al seminario di oggi che in altri lavori recenti².

Le informazioni di base sono tratte dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)³, che costituisce oggi un solido strumento di ripartizione territoriale dei flussi finanziari del Settore Pubblico Allargato, che supporta l’attività dell’analista e del programmatore, sia a livello centrale che a livello regionale. Le informazioni disponibili nella banca dati sono il risultato di una ricostruzione effettuata sulla

* Fa parte dell’Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

¹ L’elaborazione dei dati CPT e la predisposizione dei grafici è stata effettuata da Alessandra Tancredi.

² Buglione E., *Per un Federalismo sostenibile*, in “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, n. 2-3/2006; Buglione E., *Un termometro del federalismo: decentramento e autonomia finanziaria negli anni 1996–2002*, in Barca F., Capiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di), *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Bologna, Il Mulino, 2006.

³ Dettagli, approfondimenti e dati sono disponibili, anche in lingua inglese, su www.dps.mef.gov.it/cpt-eng/cpt.asp. Il contenuto del sito viene costantemente aggiornato.

base dei bilanci consuntivi di enti e amministrazioni pubbliche e tengono conto pertanto di dati contabili definitivi relativi a spese effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, eliminando i flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, quindi attraverso un processo di consolidamento degli stessi.

Le informazioni contenute nella banca dati CPT – riferite agli anni 1996-2005 – permettono di effettuare analisi su diversi universi di riferimento: la Pubblica Amministrazione (PA) e il Settore Pubblico Allargato (SPA). Esse risultano inoltre articolate, oltre che per regione, per ente, livello di governo, settore e categoria economica.

Il dettaglio della banca dati e una serie storica ormai sufficientemente lunga consentono pertanto di evidenziare alcune grandi linee di tendenza del decentramento e dei suoi effetti sulla spesa e sulle entrate dei vari livelli di governo in Italia e nelle due grandi ripartizioni.

L'obiettivo dell' Appendice è essenzialmente quello di fornire delle suggestioni e di stimolare ulteriori direzioni di ricerca, utilizzando l'estrema ricchezza e articolazione della banca dati, lasciando però all'utilizzatore piena libertà nella interpretazione dei fenomeni.

Tutte le informazioni qui riportate a livello piuttosto aggregato (essendo l'obiettivo quello di dare una ricostruzione strutturale dei fenomeni) possono essere infatti ulteriormente articolate per tipologie di spesa e di entrata e per singolo territorio regionale. Ogni tavola riporta l'indicazione di come l'indicatore è costruito così da consentire all'utilizzatore una lettura adeguata.

Lo stato della spesa per livelli di governo è costruita, nelle prime tavole, al netto della spesa tendenzialmente non decentrabile, quindi al netto della spesa previdenziale e degli interessi sul debito.

I *focus* settoriali sul decentramento della spesa in alcuni settori significativi (ambiente, acqua, trasporti), in cui il ruolo del governo locale è potenzialmente rilevante, si riferiscono non più, come tutti i

precedenti, alla sola PA, ma al Settore Pubblico allargato (SPA), formato, oltre che dagli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, dall'universo degli enti appartenenti all'Extra PA sia centrale (Imprese Pubbliche Nazionali – IPN) che Locale (Imprese Pubbliche Locali – IPL), quindi da tutte quelle entità sotto il controllo pubblico, impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la *mission* di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica.

L'analisi di questa componente è particolarmente importante per il Settore Locale, proprio perché dà informazioni precise sulla struttura dei mercati e sulle differenziazioni territoriali rispetto a tale scelta, consentendo una analisi più vera anche del decentramento amministrativo. La complessa realtà giuridico-istituzionale di tale componente è rappresentata nella classificazione riportata nella Tab. 1. Gli enti appartenenti a tale aggregato sono circa 2.200.

Alcune cadute considerevoli della spesa sia del livello centrale che locale nei settori citati non risulterebbero ad esempio spiegabili senza il riferimento alla fetta consistente delle imprese pubbliche locali, verso cui è stato orientato un consistente processo di decentramento di funzioni e attività, sia indotto da autonome scelte del governo locale, che da prescrizioni normative o regole programmatiche (ad es. nel settore dell'acqua molto orientato in tale direzione dalla Legge Galli e da alcune prescrizioni del QCS 2000-06).

I due ultimi indicatori misurano rispettivamente il livello di autonomia di entrata e di entrata tributaria degli enti locali, rilevanti per conoscere la capacità dell'amministrazione di disporre di risorse libere da vincoli di destinazione.

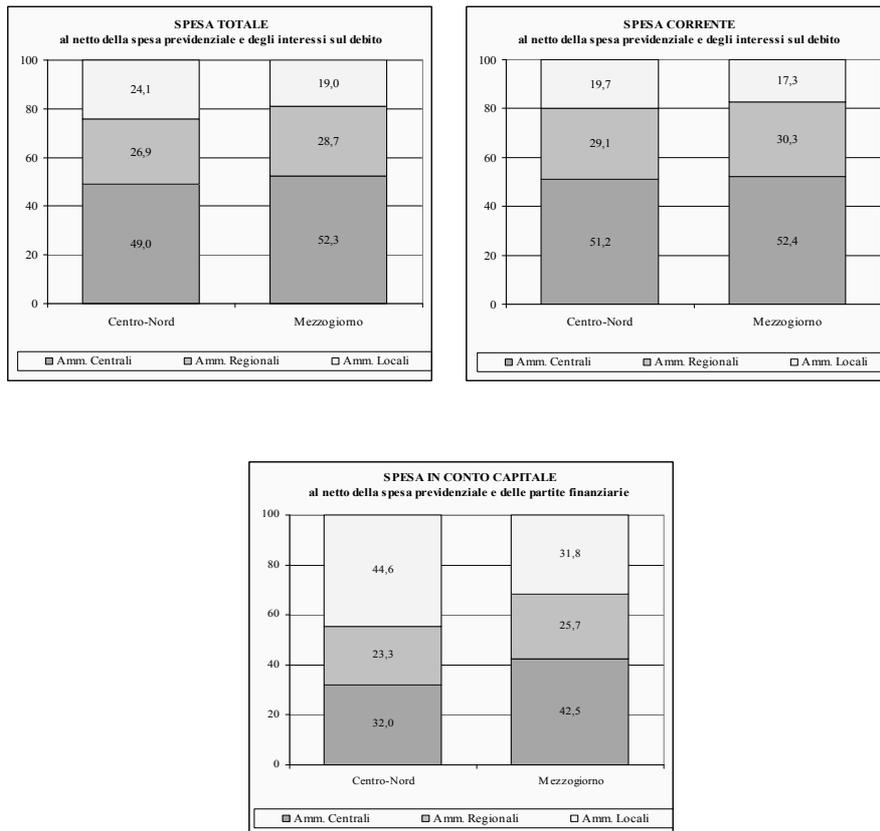
Tab. 1. *Classificazione degli enti territoriali (P.A. e SPA)*

UNIVERSO	SUBUNIVERSO	CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO
SPA	PA	Amministrazione Regionale	Amministrazione Regionale	Amministrazione Regionale
		ASL, aziende ospedaliere e IRCCS	ASL, aziende ospedaliere e IRCCS	ASL Aziende ospedaliere IRCCS
		Enti dipendenti	Enti dipendenti di livello regionale	Enti e Istituti regionali Agenzie regionali Enti di promozione turistica di livello regionale Enti per il diritto allo studio universitario
			Enti dipendenti di livello sub-regionale	Enti e Istituti di province e/o comuni Agenzie di province e/o comuni Enti di promozione turistica di livello sub-regionale
		Autorità ed Enti portuali	Autorità ed Enti portuali	Autorità ed Enti portuali
	Extra PA	Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) Parchi regionali e interregionali Consorzi di bonifica
			Forme associative di livello subregionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni Parchi di province e/o comuni
		Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Enti pubblici economici ed Aziende regionali Aziende consortili regionali Istituzioni regionali Aziende servizi alla persona (ASP) di livello regionale Aziende di edilizia residenziale di livello regionale
			Aziende e istituzioni di livello subregionale	Aziende speciali e municipalizzate Enti pubblici economici di livello sub-regionale Aziende consortili di province e/o comuni Istituzioni di province e/o comuni Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale Aziende servizi alla persona (ASP) di livello sub-regionale
		Società e fondazioni partecipate	Società e fondazioni a partecipazione regionale	Società di pubblici servizi a partecipazione regionale Fondazioni a partecipazione regionale Altre Società a partecipazione regionale
			Società e fondazioni a partecipazione subregionale	Società di pubblici servizi a partecipazione sub-regionale Fondazioni a partecipazione sub-regionale Altre Società a partecipazione sub-regionale

Allegato statistico

**Italia – Mezzogiorno - Centro Nord
1996 - 2005**

Fig. 1. PA: Spesa media 1996-2005 per livelli di governo (a) (Composizione percentuale)

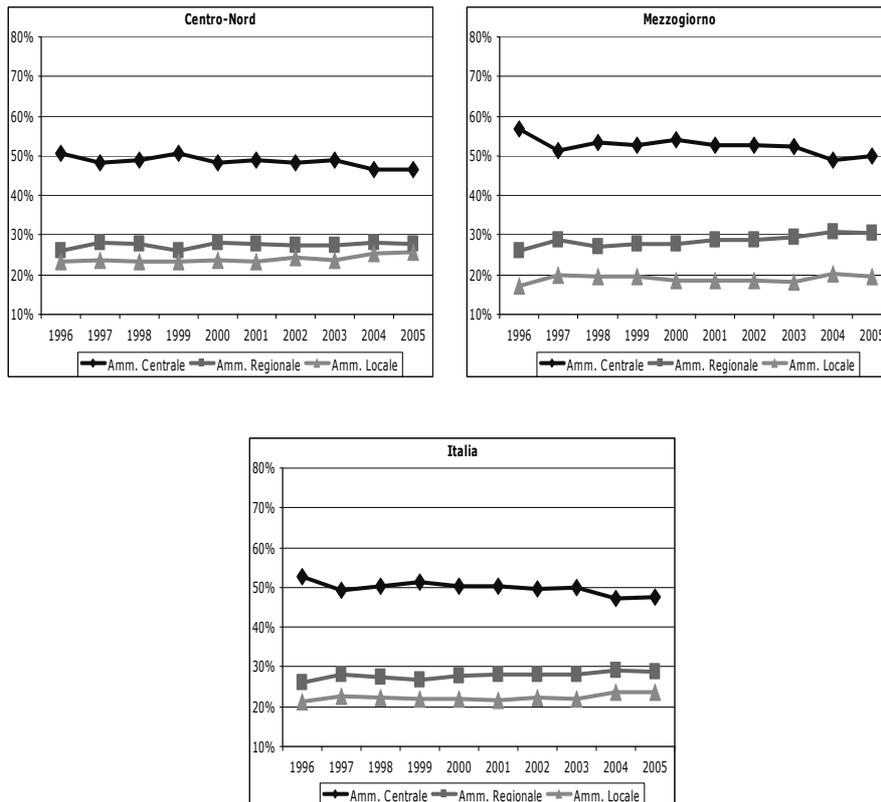


(a) La composizione percentuale della spesa media annua per livelli di governo dà un'indicazione strutturale del decentramento.

Nel caso specifico è calcolata come quota dei vari livelli di governo sulla spesa consolidata della PA, considerata al netto delle spese per interessi sul debito pubblico e quelle previdenziali, relativamente all'area di riferimento. Gli aggregati di spesa considerati sono il totale della spesa e le sua ripartizioni principali: la spesa corrente e la spesa in conto capitale, quest'ultima considerata anche al netto delle partite finanziarie.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

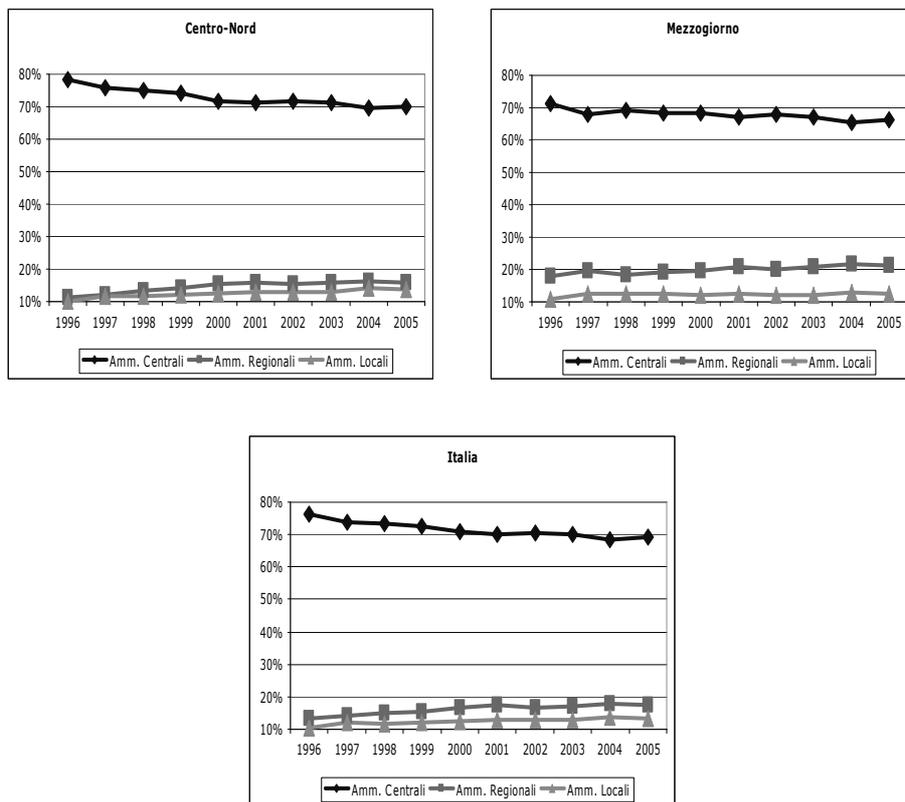
Fig. 2. PA: Livello di decentramento della spesa pubblica totale al netto della degli interessi sul debito e delle spese previdenziali (a) (Distribuzione % per area)



(a) L'indicatore livello di decentramento della spesa pubblica totale netta misura l'evoluzione del decentramento dalle spese, al netto degli interessi sul debito e della spesa previdenziale. Valuta la rilevanza degli enti territoriali all'interno della Pubblica Amministrazione: maggiore è la quota, maggiore è il ruolo assunto da questi enti. Nel caso specifico è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord, Mezzogiorno e Italia), come percentuale che i vari livelli di governo assorbono sulla spesa totale netta consolidata della PA.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

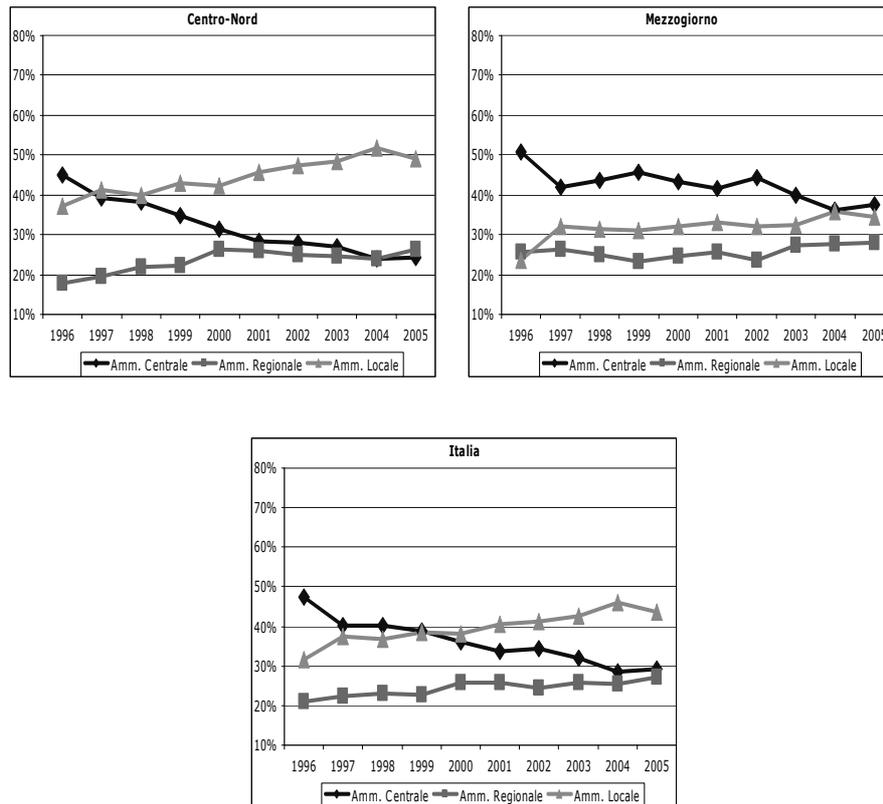
Fig. 3. PA: Livello di decentramento della spesa pubblica totale (a)
(Distribuzione % per area)



(a) L'indicatore livello di decentramento della spesa pubblica totale misura l'evoluzione del decentramento dal lato dei pagamenti (compresi gli interessi sul debito e la spesa previdenziale). Nel caso specifico è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord, Mezzogiorno e Italia), come percentuale che i vari livelli di governo assorbono sul totale della spesa consolidata della PA.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

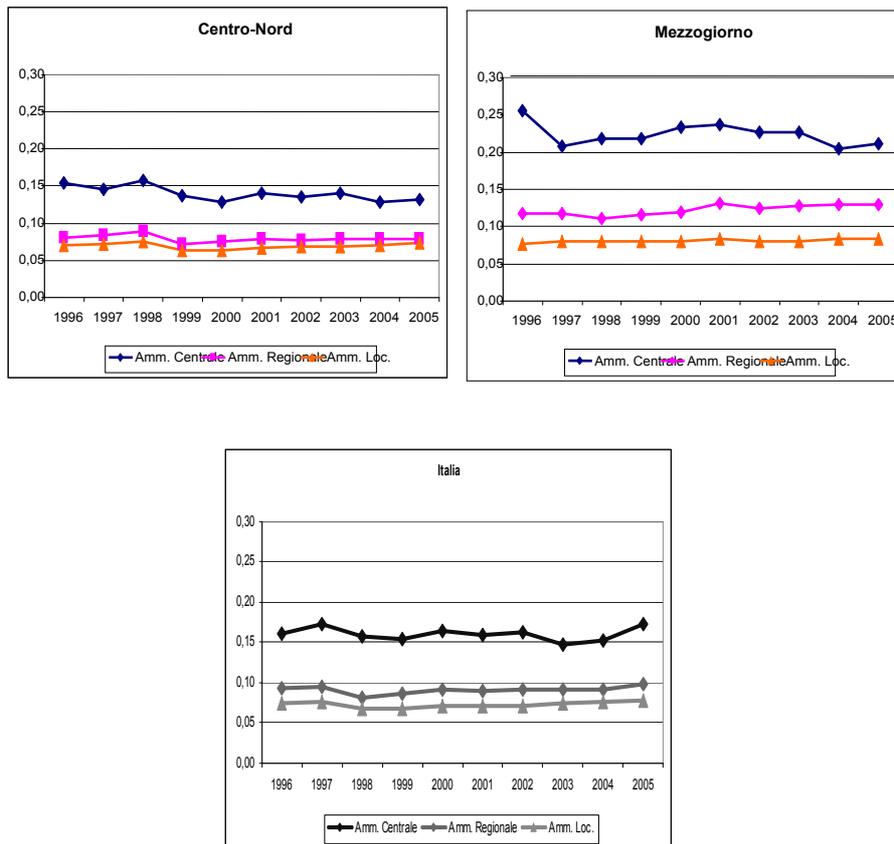
Fig. 4. PA: Livello di decentramento della spesa pubblica in conto capitale al netto delle delle partite finanziarie e delle spese previdenziali (a) (Distribuzione % per area)



(a) L'indicatore livello di decentramento della spesa pubblica in conto capitale netta misura l'evoluzione del decentramento dalle spese per interventi strutturali, al netto delle partite finanziarie e della spesa previdenziale. Valuta il ruolo degli enti territoriali all'interno della Pubblica Amministrazione nel dotare il territorio di infrastrutture: maggiore è la quota, maggiore è la funzione assunta da questi enti. Nel caso specifico è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord, Mezzogiorno e Italia), come percentuale che i vari livelli di governo assorbono sulla spesa in conto capitale netta consolidata della PA.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

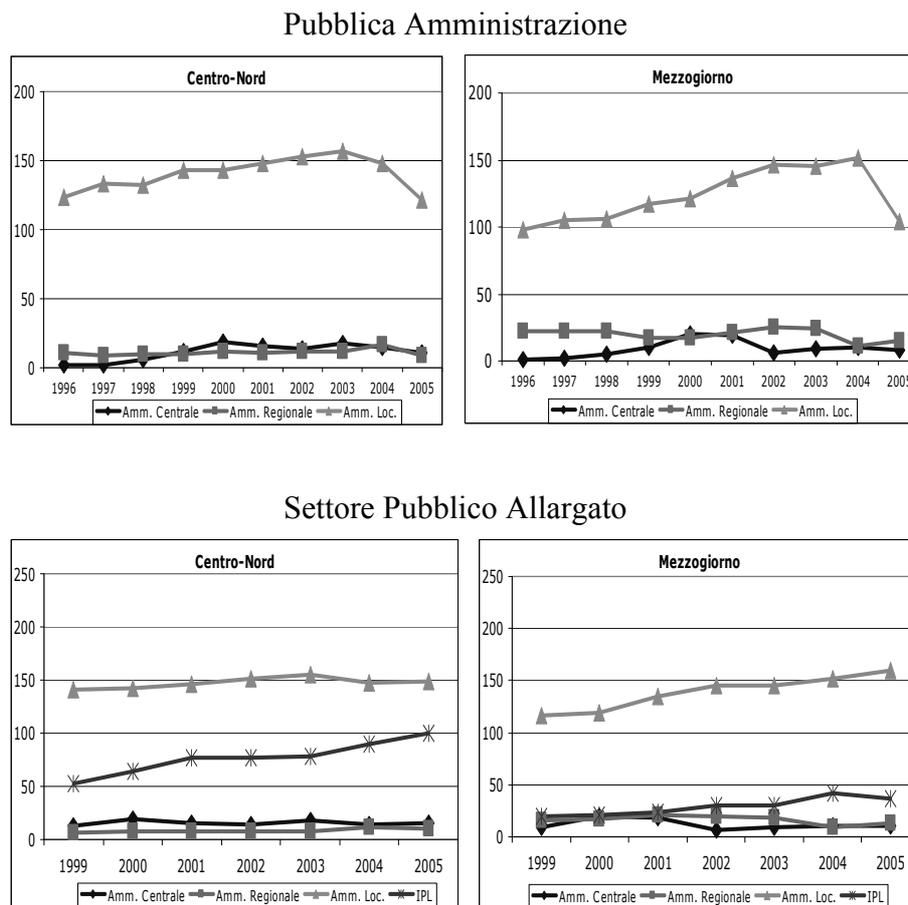
Fig. 5. PA: Incidenza percentuale sul PIL delle spese degli enti (a)
(Valori %)



(a) L'indicatore incidenza percentuale sul PIL della spesa totale netta degli enti misura il livello del decentramento delle spese, al netto degli interessi sul debito pubblico e della spesa previdenziale, in rapporto alla produzione. È utile sia per determinare l'apporto delle varie amministrazioni alla produzione dell'area, sia per confrontare il livello di decentramento raggiunto in Paesi diversi. Nel caso specifico è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord, Mezzogiorno e Italia), come rapporto tra la spesa totale netta consolidata dei vari livelli di governo e il PIL dell'area.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

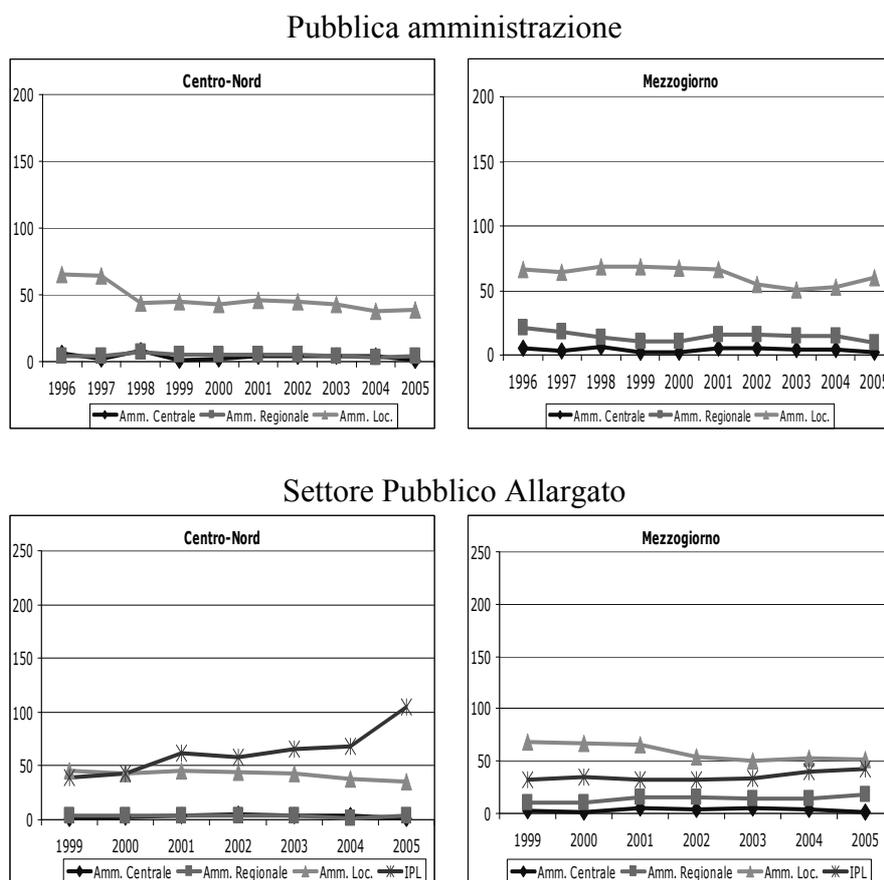
Fig. 6. Livello di decentramento della spesa pubblica per ambiente e smaltimento dei rifiuti (a) (Distribuzione pro capite costante 1999)



(a) L'indicatore livello di decentramento della spesa pubblica per ambiente e smaltimento dei rifiuti misura il livello del decentramento delle spese dello specifico settore d'intervento pubblico. È utile per monitorare nel tempo la gestione degli interventi. Per comprenderne fino in fondo gli andamenti è utile, in questo caso, calcolare l'indicatore anche sull'universo del Settore Pubblico Allargato, in cui si vede chiaramente come gli enti territoriali abbiano delegato, secondo la normativa vigente, la specifica funzione ad aziende e società partecipate. Nel caso specifico è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord e Mezzogiorno), come percentuale che i vari livelli di governo assorbono della spesa consolidata del settore all'interno della PA.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

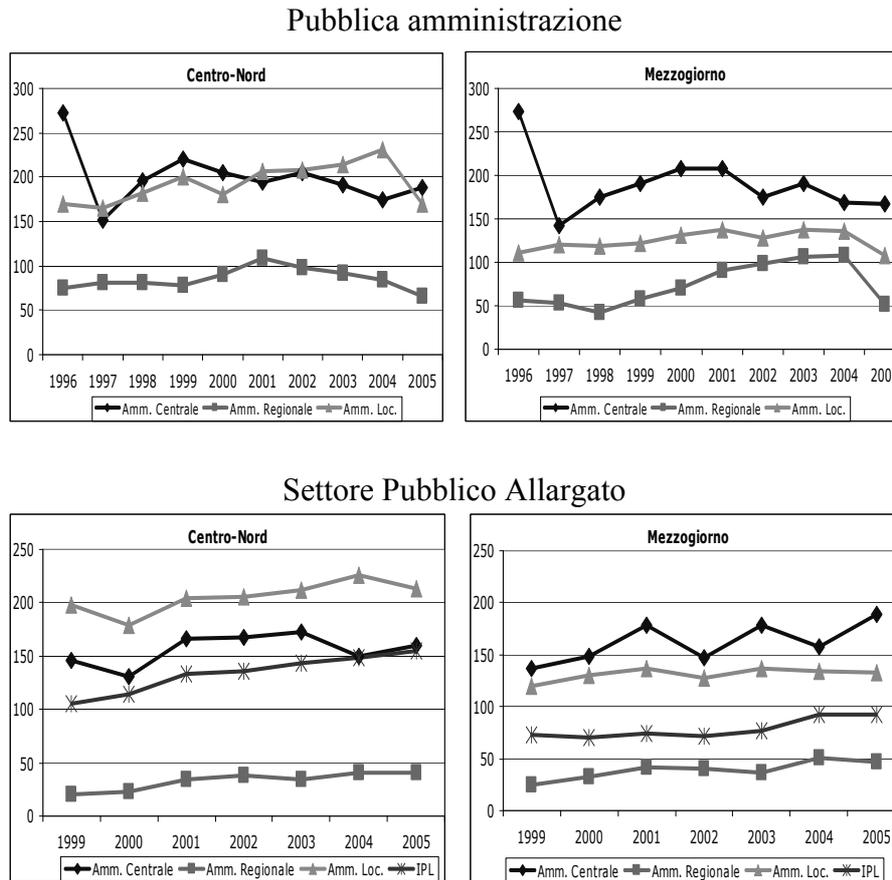
Fig. 7. PA: Livello di decentramento della spesa pubblica per ciclo integrato dell'acqua (a) (Distribuzione pro capite costante 1999)



(a) L'indicatore livello di decentramento della spesa pubblica per ciclo integrato dell'acqua misura il livello del decentramento delle spese dello specifico settore d'intervento pubblico. È utile per monitorare nel tempo la gestione degli interventi. Per comprenderne fino in fondo gli andamenti è utile, in questo caso, calcolare l'indicatore anche sull'universo del Settore Pubblico Allargato, in cui si vede chiaramente come gli enti territoriali abbiano delegato, secondo la normativa vigente, la specifica funzione ad aziende e società partecipate. Nel caso specifico è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord e Mezzogiorno), come percentuale che i vari livelli di governo assorbono della spesa consolidata del settore all'interno della PA.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

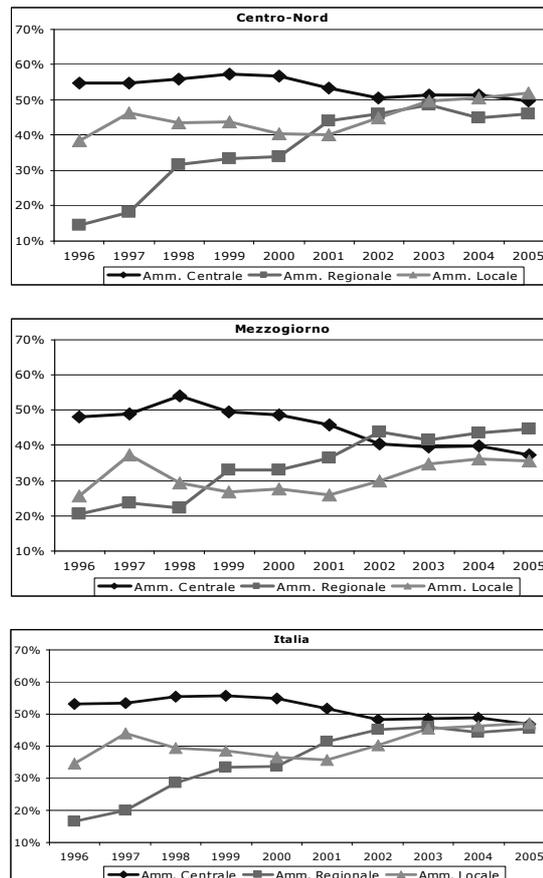
Fig. 8. PA: Livello di decentramento della spesa pubblica per viabilità e altri trasporti (a) (Distribuzione pro capite costante 1999)



(a) L'indicatore livello di decentramento della spesa pubblica per viabilità e altri trasporti misura il livello del decentramento delle spese dello specifico settore d'intervento pubblico. È utile per monitorare nel tempo la gestione degli interventi. Per comprenderne fino in fondo gli andamenti è utile, in questo caso, calcolare l'indicatore anche sull'universo del Settore Pubblico Allargato, in cui si vede chiaramente come gli enti territoriali abbiano delegato, secondo la normativa vigente, la specifica funzione ad aziende e società partecipate. Nel caso specifico è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord e Mezzogiorno), come percentuale che i vari livelli di governo assorbono della spesa consolidata del settore all'interno della PA.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

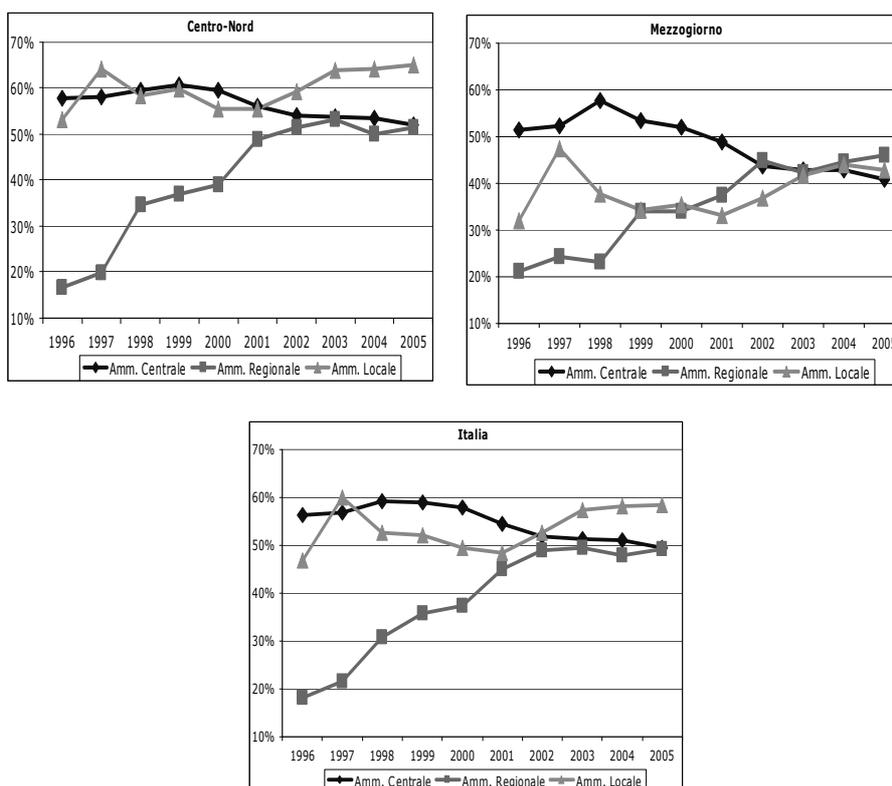
Fig. 9. PA: Livello di decentramento dei tributi propri in percentuale delle entrate correnti non consolidate (a) (Distribuzione %)



(a) L'indicatore livello di decentramento dei tributi propri in percentuale delle entrate correnti non consolidate misura il livello di autonomia di entrata tributaria degli enti territoriali. Maggiore è la quota di tributi all'interno delle entrate correnti dell'Amministrazione, maggiore è la capacità dell'Amministrazione di disporre di risorse libere da vincoli di destinazione. Nel caso specifico l'indicatore è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord, Mezzogiorno e Italia), come rapporto percentuale tra i tributi propri e le sue entrate correnti all'interno della PA. Per l'Amministrazione Centrale i tributi propri sono stati considerati al netto delle devoluzioni erogate agli enti territoriali, mentre i tributi propri di questi ultimi sono considerati al lordo delle devoluzioni stesse.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

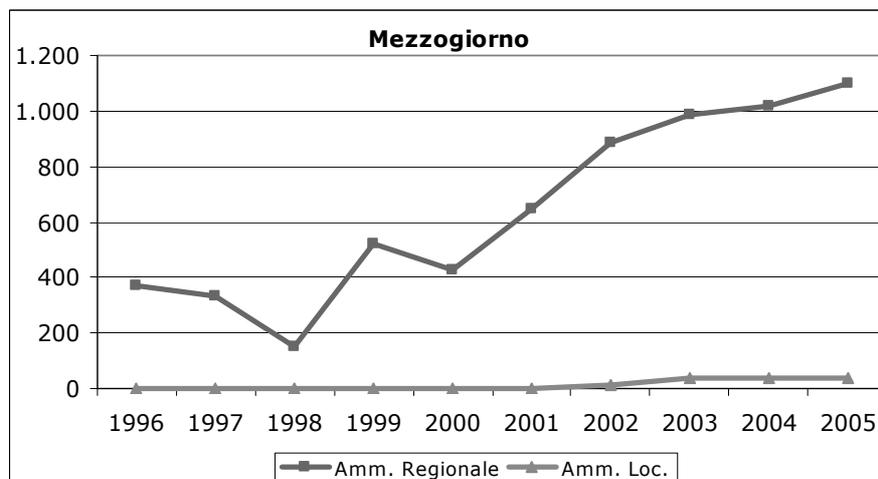
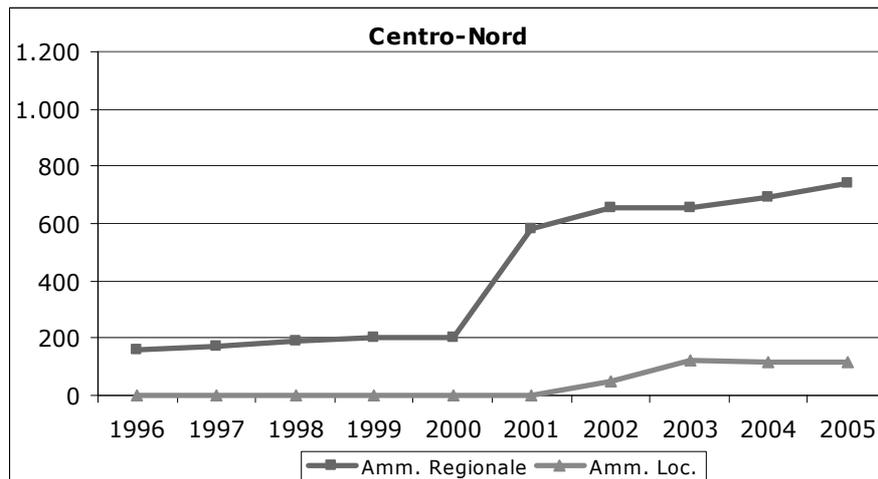
Fig. 10. PA: Livello di decentramento delle entrate proprie in percentuale delle entrate correnti non consolidate (a) (Distribuzione %)



(a) L'indicatore livello di decentramento delle entrate proprie in percentuale delle entrate correnti non consolidate misura il livello di autonomia di entrata degli enti territoriali. Maggiore è la quota di entrate proprie all'interno delle entrate correnti dell'Amministrazione, maggiore è la capacità dell'Amministrazione di disporre di risorse libere da vincoli di destinazione. Nel caso specifico l'indicatore è calcolato, nelle singole aree territoriali (Centro-Nord, Mezzogiorno e Italia), come somma dei tributi propri, delle entrate derivanti da vendita di beni e servizi e dai redditi da capitale, in rapporto percentuale con le sue entrate correnti all'interno della PA. Per l'Amministrazione Centrale i tributi propri sono stati considerati al netto delle devoluzioni erogate agli enti territoriali, mentre i tributi propri di questi ultimi sono considerati al lordo delle devoluzioni stesse.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

Fig. 11. PA: Livello di decentramento pro capite dei tributi devoluti (a) (Euro costanti 1999)



(a) L'indicatore livello di decentramento pro capite dei tributi devoluti monitora il livello delle devoluzioni effettuate dall'Amministrazione Centrale agli enti territoriali.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali-UVAL (DPS)

“Politica di decentramento, autonomia e Federalismo Fiscale”

di Domenicantonio Fausto*

1. Introduzione¹

Durante l'ultimo quindicennio, il decentramento fiscale è stato al centro del dibattito di politica finanziaria in Italia, nonostante l'intralcio della mancanza di consenso politico sugli obiettivi ultimi e sulle desiderate caratteristiche del decentramento, in particolare in termini di fornitura di servizi nelle diverse aree del Paese.

I trasferimenti di competenze amministrative e di risorse finanziarie, insieme alla riduzione dei controlli amministrativi, in attuazione del processo di decentramento in atto, hanno notevolmente esteso il ruolo e le autonomie di Regioni, Province e Comuni. La riforma costituzionale, di cui alla legge 18 ottobre 2001, n. 3, e la legislazione regionale hanno accentuato questa dinamica istituzionale. Nello stesso tempo, il vincolo riguardante l'andamento dei principali parametri della finanza pubblica (*deficit* in termini di prodotto interno lordo, rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo) ha imposto limiti alla dinamica delle entrate e delle spese locali ai fini del rispetto del “Patto di stabilità e crescita”. La riduzione dei trasferimenti del Governo centrale e l'introduzione di vincoli all'andamento delle entrate e delle spese locali hanno comportato revi-

* Professore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

¹ Testo rivisto della Relazione presentata al Seminario di Studi su “*Stato sociale e solidarietà nazionale*”, organizzato dell'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR (Cava dei Tirreni, 17 luglio 2006), già pubblicato sulla “*Rivista economica del Mezzogiorno*”, n. 1/2007, p. 61.

sioni nella fornitura dei servizi e modifiche negli strumenti di finanziamento.

L'obiettivo di una maggiore autonomia finanziaria, da conseguire principalmente attraverso forme di maggiore autonomia tributaria, ha trovato una prima manifestazione nella legge n. 421/1992, che, all'art. 4, nel disciplinare la finanza degli enti territoriali, indica come preminente "il fine di consentire alle Regioni, alle Province ed ai Comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie". A partire da questa legge, sono state stabilite le norme delegate contenute nel decreto legislativo n. 504/1992, con il quale, tra l'altro, è stata istituita l'ICI.

Il processo di revisione e di riordino della fiscalità locale è sfociato, poi, nel decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, in attuazione delle deleghe contenute nel "collegato" alla finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662). Ciò ha portato all'abolizione dei contributi per il Servizio sanitario nazionale (inclusa la tassa per la salute), dell'ILOR, dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, della tassa di concessione governativa sulla partita IVA, dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunale. In sostituzione di questi tributi è stata istituita l'IRAP, con l'obiettivo di un gettito non inferiore a quello dei tributi soppressi.

Questo andamento ha comportato una significativa inversione di tendenza rispetto alla riforma tributaria degli anni '70. In quella sede prevalse l'idea della gestione unitaria dell'intero sistema della finanza pubblica, con conseguente soppressione dei più importanti tributi locali (imposta di famiglia, imposte sui consumi), a causa dei loro elevati costi amministrativi di gestione.

Riguardo a questa linea di politica finanziaria tendente a lasciare agli enti territoriali il compito di provvedere ad una parte rilevante del loro fabbisogno attraverso risorse proprie, la SVIMEZ ha incisivamente messo in rilievo che: "una maggiore quota della spesa corrente finanziata con entrate proprie non costituisce condizione né

necessaria, né sufficiente per un' autonomia di un Ente locale nella determinazione del suo livello di bilancio. Ciò che conta, al riguardo, è la maggiore elasticità delle entrate dell'Ente rispetto alla determinazione dei parametri dei tributi e delle tariffe che esso abbia titolo a stabilire”; “al crescere della quota rappresentata dai tributi sulle spese correnti cresce la difficoltà di costruire un sistema efficace di perequazione finanziaria, che garantisca uno *standard* adeguato di servizi su tutto il territorio e che assicuri a cittadini di comunità diverse che, a parità di ricchezza fiscalmente rilevante, subiscono un medesimo carico fiscale un livello di servizi non drammaticamente diverso”.

2. La situazione finanziaria degli enti territoriali

Gli effetti della politica descritta nel paragrafo precedente appaiono evidenti per tutti gli enti territoriali.

Per i Comuni, tra il 1991 ed il 2005, la percentuale delle entrate tributarie sulle spese correnti è aumentata dal 20,6% al 40,1%, mentre la percentuale dei trasferimenti correnti dello Stato rispetto alle spese correnti, nello stesso periodo, si è ridotta dal 61,3% al 28,4%. Lo sforzo fiscale è stato più accentuato per i Comuni del Mezzogiorno, che hanno visto crescere le entrate fiscali del 126,8%, rispetto ad una variazione percentuale, a livello medio nazionale, dell' 87,9%. In euro pro capite a valore costante 2005, a livello medio nazionale, le entrate tributarie sono cresciute, tra il 1991 ed il 2005, di 143,7 euro, mentre i trasferimenti correnti si sono ridotti di 269,7 euro. Si è, pertanto, verificata una diminuzione di risorse di 126,0 euro.

La maggior crescita della quota della spesa corrente finanziata, nell'Italia meridionale, da entrate tributarie ha portato, nel 2005, ad una situazione in cui, sia i Comuni dell'Italia Nord orientale che quelli del Mezzogiorno continentale, hanno finanziato con entrate tributarie il 37,8% delle loro spese correnti, pur in presenza di un importo pro capite delle spese correnti nell'Italia meridionale inferiore del 26,5% a quello dell'Italia Nord orientale. “Nel confronto tra le

due zone, ciò che accade è in sostanza che una uguale quota di un diverso importo di spesa viene ottenuto nell'una e nell'altra di esse applicando sui cittadini una pressione fiscale (un rapporto tra prelievo e ricchezza) che è assai maggiore nella zona povera, rispetto a quella più ricca”.

Alle Provincie è stato riservato un trattamento diverso rispetto ai Comuni. Nel periodo 1996–2005, la crescita delle entrate tributarie è stata del 303,3%, rispetto ad una riduzione dei trasferimenti del 62,1%. Si è avuto un aumento dei tributi di 55,8 euro pro capite, rispetto ad una diminuzione dei trasferimenti di 36,2 euro, con un incremento delle entrate correnti di 19,6 euro, pari al 14,8% delle spese correnti. Nello stesso periodo, i trasferimenti regionali sono aumentati di 30,1 euro pro capite, caratterizzando sempre più le Provincie come enti strettamente dipendenti dalle Regioni di appartenenza.

Un primo punto di riferimento degli effetti del Federalismo Fiscale nel caso italiano è rappresentato dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che detta norme per l'attribuzione alle Regioni di una quota del gettito dell'IVA, in funzione del finanziamento, in via prevalente ma non esclusiva, della spesa sanitaria. Il decreto ha aperto un contenzioso tra Stato e Regioni, che portato a limitazioni nella sua applicazione, in attesa delle norme di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, che stabilisce i nuovi criteri per il finanziamento delle funzioni assegnate agli enti territoriali.

La penalizzazione delle Regioni più povere risulta in modo evidente dalla proiezione al 2013 dei contenuti del provvedimento. In presenza di una crescita uniforme, e mettendo a confronto le risorse delle Regioni, rispettivamente a legislazione vigente e a legislazione modificata, la Regione che in termini di percentuale di risorse totali vedrebbe migliorata maggiormente la propria posizione è la Lombardia (+ 0,33%); nella situazione peggiore, invece, si verrebbe a trovare la Campania (– 0,38%), seguita dalla Calabria (– 0,20%).

Uno dei punti più discutibili del provvedimento è che il gettito standardizzato dei tributi propri delle Regioni è perequato riducendo del 90% la differenza tra il gettito standardizzato per abitante di ciascuna Regione rispetto al gettito standardizzato medio delle Regioni a statuto ordinario. Una perequazione pari al 100% avrebbe comportato un miglioramento per tutte le Regioni meridionali, nonché per la Liguria, le Marche e l'Umbria, a danno del Lazio, della Toscana, dell'Emilia Romagna, del Veneto, della Lombardia e del Piemonte.

Questo tipo di perequazione appare poco comprensibile, specie alla luce della considerazione che, nelle Regioni a più basso reddito, il gettito dei tributi propri serve in larga misura a finanziare un bene, come la tutela della salute, nei cui confronti lo Stato è obbligato a garantire l'eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini. L'art. 32 della Costituzione, infatti, prevede: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

A proposito del decreto legislativo n. 56/2000, Giarda – all'epoca del varo del decreto sottosegretario al Tesoro – ha, in un recente volume, parlato di "*mistreatment*", che ha comportato errori di applicazione che sono la causa di fondo della mancata accettazione dei suoi effetti soprattutto da parte delle Regioni meridionali.

Resta il fatto che, anche se il decreto legislativo n. 56/2000 fosse stato applicato secondo le indicazioni di Giarda, le Regioni meridionali sarebbero state ugualmente penalizzate. Dallo stesso Giarda apprendiamo che ogni cittadino campano nel 2002 ha perso 4,25 euro di trasferimenti statali. Se il decreto legislativo n. 56/2000 fosse stato applicato correttamente, la Regione Campania avrebbe perso solo 1,22 euro per abitante. La Regione Lombardia, viceversa, sempre nel 2002, ha guadagnato 5,20 euro in più di trasferimenti statali per abitante; mentre, se il decreto fosse stato applicato correttamente, ne avrebbe guadagnato soltanto 2,35 per abitante. Complessivamente, con l'applicazione corretta del decreto, la Regione Lombardia avreb-

be guadagnato 21,4 milioni di euro, invece di 47,4. Viceversa, la Regione Puglia avrebbe perso 5,6 milioni di euro, invece di 29,9; la Regione Campania 7,1 milioni di euro, invece di 24,6; la Regione Molise 0,3 milioni di euro, invece di 3,3; la Regione Abruzzo 1 milione di euro, invece di 5,5; la Regione Basilicata 0,5 milioni, invece di 6; la Regione Calabria 2,9 milioni, invece di 18,3.

Giarda riconosce che parte della perdita deriva anche dalla incompleta perequazione della capacità fiscale. Ma precisa che, nell'intesa raggiunta con le Regioni sul provvedimento, "era sottostante l'assunzione che i differenziali interregionali nei gettiti pro capite dei tributi propri regionali (che vedevano sfavorite le Regioni meridionali) potessero ridursi nel tempo e contrastare la redistribuzione a favore delle Regioni ricche che si sarebbe gradualmente determinata per effetto della incompleta perequazione della capacità fiscale. C'era forse l'idea, o la speranza, che la crescita delle economie delle Regioni meridionali potesse essere superiore alla media nazionale (il caso Abruzzo era allora ampiamente discusso) e che ciò potesse attenuare la modesta redistribuzione delle risorse che il decreto legislativo n. 56/2000 avrebbe potuto determinare".

Si è trattato, purtroppo, di una valutazione ottimistica dei possibili effetti benefici del decentramento, in linea con l'opinione – sfortunatamente ampiamente diffusa anche nell'ambito delle Regioni meridionali – che il Federalismo Fiscale sia un sistema che incentiva la moltiplicazione delle risorse.

Le considerazioni esposte risultano ancora più rilevanti se si considera che, in termini pro capite ed in euro a valore costante 2005, la spesa pubblica complessiva, tra il 1996 e il 2003, è cresciuta in media del 2,8% all'anno nel Centro-Nord, rispetto all'1,7% del Mezzogiorno. Il livello di spesa pro capite, che, nel 1996, nel Mezzogiorno, era pari al 94% di quello del resto del Paese, nel 2003 era diminuito all'87,5%. Si tratta di un andamento che, pur riguardando amministrazioni centrali ed enti territoriali, risulta più accentuato per

questi ultimi. Nel periodo considerato, per le amministrazioni centrali, la diminuzione registrata è dal 92,3% al 90,3%; mentre, per gli enti territoriali, è dal 96,1% all'84,6%. Il fenomeno risulta particolarmente accentuato nel comparto della spesa in conto capitale. Ciò sembra suggerire l'ipotesi che "le difficoltà degli Enti meridionali siano da ricondurre piuttosto che alla fase della spesa a quella dell'acquisizione delle entrate. Si osserva infatti che esse hanno cominciato a manifestarsi dopo che a tali Enti sono stati riconosciuti spazi di autonomia fiscale; i meccanismi del nuovo sistema di finanziamento in sostanza non sarebbero in grado di assicurare agli Enti meridionali entrate in linea con quelle delle quali possono disporre, grazie alla loro maggiore capacità fiscale, gli Enti del Centro-Nord".

Oltre alle questioni precedenti, ciò che caratterizza l'andamento della finanza degli enti territoriali è il ruolo cruciale del cosiddetto "Patto di stabilità interno", reso necessario per imporre a questi enti regole finanziarie compatibili con gli impegni assunti dall'Italia in sede di Unione europea con il "Patto di stabilità e crescita".

Il "Patto di stabilità interno" – che rappresenta il rafforzamento attraverso diverse correzioni dell'art. 28 della legge n. 448/1998 (legge finanziaria 1999) – impone a Regioni, Provincie e Comuni specifici comportamenti, – riferiti, fino al 2005, al controllo dei saldi finanziari di bilancio, e, successivamente, all'ammontare delle loro spese.

Come è stato messo in rilievo dalla SVIMEZ, per lo meno per quanto riguarda i Comuni, dal 1999 al 2005, "gli Enti delle zone d'Italia a maggiore ricchezza hanno potuto seguire in modo efficace l'evoluzione delle norme del "Patto", per certi versi anticipandola". La linea di tendenza seguita è stata quella di una contestuale riduzione sia delle spese che delle entrate, con una riduzione delle entrate maggiore di quella delle spese. La modifica della normativa, con l'apposizione del vincolo dell'ammontare delle spese (riferito al triennio 2001-2003), ha prodotto il maggior danno alle zone

dell'Italia a minor ricchezza, cioè a quelle dell'Italia meridionale, che, tra il 1999 e il 2005, hanno aumentato (in euro a valore costante 2005) le entrate tributarie del 19,3%, per finanziare un aumento del livello delle spese correnti del 2,3%. “ Si tratta, evidentemente, di una linea di tendenza del tutto opposta, rispetto a quella seguita dagli Enti del Nord d'Italia. Questo diverso orientamento comporta che il vincolo concernente l'importo della spesa sia riferito ad un valore progressivo più basso dell'attuale (mentre la situazione opposta risulta per le altre zone d'Italia) il che comporta che l'aggiustamento richiesto sia più oneroso”

Si può ancora notare che il metodo dei limiti all'ammontare delle spese, in sostituzione del controllo dei saldi finanziari di bilancio, rende, indubbiamente, molto più stringente il rispetto del “Patto di stabilità interno” per gli enti territoriali, ma è in chiaro contrasto con il processo di decentramento avviato in Italia, anche attraverso riforme di natura costituzionale. Il vincolo, infatti, appare in contrasto con l'art. 119, c. 1, della Costituzione, che concede agli enti territoriali “autonomia finanziaria di spesa”.

Il “Patto di stabilità interno”, dagli inevitabili connotati centralisti, rappresenta una prova poco controvertibile che significativi spazi di autonomia finanziaria agli enti decentrati, oltre ad essere fonte di accentuazione degli squilibri economici a livello territoriale, sono scarsamente compatibili con il perseguimento di obiettivi prefissati di politica economica.

3. Le modifiche del 2001 al Titolo V della Costituzione

Agli inizi del 2001, il Parlamento approvò, a stretta maggioranza, una legge di riforma di alcuni articoli della Costituzione, che – dopo la ratifica con *referendum* popolare – dette luogo alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Questa legge, pur non facendo cenno esplicitamente al federalismo, ha trasferito rilevanti poteri dallo Stato agli enti territoriali. Le modifiche di maggior rilievo, dal

nostro angolo visuale, riguardano i nuovi articoli 114, 116, 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 114 riporta una nuova suddivisione degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica, dotati tutti di una propria autonomia. È creato un nuovo ente, la "Città metropolitana", e lo Stato è posto accanto alle altre suddivisioni (Comuni, Province, Regioni). Lo Stato, pertanto, è diventato solo una parte della Repubblica.

L'art. 116, oltre a confermare l'autonomia speciale già prevista per le cinque Regioni a statuto speciale, consente – su richiesta delle Regioni interessate, e mediante legge approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, di cui al 3° c. dell'art. 117. Per quanto riguarda le materie di legislazione esclusiva, di cui al 2° c. del medesimo articolo, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia riguardano: la giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La nuova formulazione dell'art. 116 prevede, pertanto, la prospettiva di un federalismo a "geometria variabile", cioè un decentramento di poteri differenziato. Questo federalismo "arlecchino", che si muoverebbe nella direzione di un drenaggio di risorse da parte delle Regioni a reddito più elevato, oltre ad essere gravido di rischi per un Paese ad economia dualistica qual è l'Italia, potrebbe essere anche fonte di crescenti conflitti tra le Regioni.

La riformulazione dell'art. 117 ha profondamente modificato l'ordinamento del riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni. Ha riservato alla potestà esclusiva dello Stato le materie indicate nel 2° c.; ha attribuito, nel 3° c., uno spazio molto ampio alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni; ha conferito, nel 4° c., alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

La potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni riguarda: “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”.

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 limitative di scelte delle Regioni ampiamente differenziate. La legislazione concorrente tra Stato e Regioni presenta confini così vaghi ed incerti da dare luogo a problemi di controversa definizione degli ambiti dei rispettivi poteri legislativi, con inevitabili conflitti di competenza.

Il regime di legislazione concorrente appare del tutto ingiustificato in campi come i rapporti internazionali e con l’Unione europea, nonché il commercio estero. Specie il raccordo tra Stato e Regioni per i rapporti con l’Unione europea è diventato un problema di difficile soluzione. Le Regioni sono da tempo interlocutrici dell’Unione europea: il Trattato di Maastricht ha creato il Comitato delle Regioni, che esercita dal 1994 un ruolo consultivo. Ma non si può pensare di

accrescere questo ruolo a scapito dello spazio che, in ogni caso, compete agli Stati nazionali. Le autorità regionali, tra l'altro, non dispongono di uno stesso grado di autonomia e non esercitano le stesse competenze. Le Regioni, tanto nelle materie di competenza esclusiva, quanto in quelle di competenza concorrente, devono recepire le direttive comunitarie, e lo Stato ha l'obbligo di intervenire in caso di inadempienza, di cui risponde anche con sanzioni di carattere pecuniario. In realtà, nello svolgimento di questa funzione, lo Stato è vincolato dall'ordinamento interno, che riserva alle Regioni la competenza per determinate materie. Bisogna inoltre considerare che l'ultimo comma dell'art. 117 prevede che le Regioni – nei casi e con le forme disciplinati dalle leggi dello Stato – possano concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad un altro Stato. Si tratta di un abnorme ampliamento della competenza delle Regioni, che fa venire meno il principio di una politica estera che, in modo unitario e coerente, miri al perseguimento dell'interesse nazionale. Gli effetti di questa normativa sono già ampiamente visibili. L'Italia appare all'estero un Paese frammentato, che si abbandona allo spreco di denaro pubblico. Le Regioni gareggiano nell'aprire a Bruxelles ed in altri luoghi microambasciate; organizzano viaggi promozionali di loro pletoriche rappresentanze, in direzioni spesso anche molto remote, con obiettivi abbastanza vaghi.

Anche il decentramento della previdenza complementare e integrativa appare una misura non condivisibile, perché va in direzione opposta agli sforzi della Unione europea per armonizzarne la normativa. Del tutto ingiustificata appare, poi, l'attribuzione alla legislazione concorrente di materie come la ricerca scientifica e tecnologica, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'energia. La realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale viene così soggetta agli ostacoli del potere d'interdizione di miopi interessi localistici.

La riforma costituzionale del 2001 permette alle Regioni di intervenire anche in settori come l'istruzione, ma è carente nella fissa-

zione dei compiti spettanti, rispettivamente, allo Stato e alle Regioni. L'istruzione, infatti, si trova sia tra le materie a legislazione concorrente che tra le materie di potestà esclusiva dello Stato. Questo quadro complesso è ulteriormente complicato dal 2° c. dell'art. 116, che annovera le norme generali sull'istruzione tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato che possono essere oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuibili alle Regioni. Questo sistema estremamente confuso di competenze può rappresentare il terreno adatto per far crescere e prosperare "culture paesane", che, in piccoli spazi, quali sono quelli in cui si muovono le Regioni italiane, possono solo mirare alla difesa localistica di "piccole patrie".

Riguardo al potere legislativo esclusivo ed autonomo delle Regioni, di cui al 4° c. dell'art. 117, va considerato che 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". 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. Ciò crea difficoltà nell'impiego delle risorse pubbliche, provocando diversità territoriali di trattamento dei cittadini in settori rilevanti per la vita economica.

L'art. 119 attribuisce a Comuni, Provincie, Città metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa. È disposto che essi istituiscano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio. Lo Stato deve istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore

capacità fiscale per abitante; inoltre, deve destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il Legislatore, nel formulare il nuovo testo dell'art. 119, ha mancato di precisare i modi in cui si dovrebbe realizzare l'autonomia finanziaria; parimenti, ha mancato di indicare i criteri di funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale. L'ampliamento delle possibilità per gli enti territoriali di procurarsi risorse autonome, con gli ampi divari economici regionali esistenti, non può non produrre forti differenze nel prelievo pro capite, con un forte aggravamento degli oneri per il fondo perequativo. Nel caso di una perequazione incompleta, o comunque di livello non adeguato, i cittadini residenti in aree con minore capacità fiscale, riceveranno livelli di servizi inferiori.

Non è del tutto chiaro se il fondo perequativo, previsto dal 3° c. dell'art. 119, dovrà eliminare o solo ridurre le differenze di gettito derivanti dalle diverse capacità fiscali delle diverse Regioni. L'opinione di Giarda è che: "In generale, nella tradizione dei paesi che si riferiscono espressamente al criterio della perequazione delle capacità fiscali (per esempio Germania, Canada, Australia), la perequazione non si pone come obiettivo quello di eliminare le differenze ma solo di ridurle. Nel caso italiano, sarebbe una vera contraddizione avere introdotto il criterio di attribuire le compartecipazioni alle singole Regioni in relazione al gettito prodotto nei loro territori per poi eliminare, con le quote del fondo perequativo, le differenze interregionali che derivano dalla sua applicazione. La lettura combinata del NT [nuovo testo] del 2° e 3° c. dell'art. 119 porta al convincimento che il costituente abbia inteso conservare, almeno in parte, le differenze nei gettiti pro capite prodotti dalla diversità delle basi imponibili dei tributi regionali". Riguardo alle materie regionali a competenza esclusiva, Giarda afferma: "Per la natura delle materie in questione, la perequazione non deve passare per la strada della valuta-

zione dei bisogni (come proposto dalla vecchia Costituzione), ma può utilizzare un programma di trasferimenti diretto a correggere le conseguenze delle diversità nelle capacità fiscali (come indica la nuova Costituzione). La perequazione dovrebbe anche porsi come obiettivo la riduzione delle differenze e non la loro eliminazione”.

L'intenzione del Legislatore costituente può, però, essere interpretata anche in modo diverso. Si deve, infatti, considerare che, per il c. 4° dell'art. 119, il fondo perequativo, insieme alle altre risorse proprie, deve consentire alle autonomie territoriali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. L'unico vincolo per gli enti territoriali, per avere diritto alla eliminazione delle differenze, sembra che possa essere un livello *standard* di risorse proprie. Questa interpretazione è basata sulla constatazione che al Legislatore statale spetta la responsabilità, rilevante a livello costituzionale, di definire meccanismi che impediscano che una certa funzione attribuita ad un livello di governo non possa essere esercitata per insufficienza di risorse finanziarie. Bisogna, a tal proposito, anche considerare che alla legislazione esclusiva dello Stato spetta anche la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, c. 2°, lett. *m*).

Si può notare, infine, che il c. 5° del nuovo art. 119 ha eliminato l'impegno (di cui al precedente art. 119) di “valorizzare il Mezzogiorno e le Isole” mediante l'assegnazione di contributi speciali a singole Regioni. Questo impegno è stato sostituito dalla destinazione di risorse aggiuntive e dalla effettuazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”, “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 funzioni”.

In uno studio curato dalla SVIMEZ, è stato messo in rilievo che si è eliminato “un riferimento che era stato fortemente e coscientemente voluto dal Costituente, il quale decise così di costituzionalizzare il problema della valorizzazione dell’assetto civile, economico e sociale del Mezzogiorno e delle Isole. Quasi una disposizione di “diritto sociale e territoriale”, volta a promuovere e perseguire lo sviluppo economico e la coesione sociale dell’area meridionale”. A proposito di questo comma, poi, se ne è già tentata una interpretazione che ne distorce la funzione. Poiché non tutti gli enti territoriali sono in grado di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite senza fare ricorso al fondo perequativo (di cui al c. 4° dell’art. 119), si è argomentato che il finanziamento di queste funzioni possa avvenire anche con le risorse di cui al c. 5° dello stesso articolo. In questo modo, il c. 5° finirebbe per assumere una funzione integrativa, se non addirittura sostitutiva, del fondo perequativo. Questa impostazione è da respingere. I contenuti del c. 5° sono del tutto estranei alla logica del finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali. Gli interventi, non a caso, sono definiti “speciali”; le risorse che servono a finanziarli sono definite “aggiuntive”; gli interventi, poi, non riguardano la generalità degli enti territoriali, ma solo “determinati” Comuni, Provincie, Città metropolitane e Regioni.

4. I tentativi di ulteriori modifiche della Costituzione

Non erano state ancora avviate le procedure per l’attuazione delle modifiche apportate alla Costituzione nel 2001, quando fu proposto un nuovo testo di riforma, poi approvato in quarta lettura al Senato il 16 novembre 2005. Questo testo, – che riformava una cinquantina di articoli della Costituzione – sottoposto a *referendum* popolare il 25-26 giugno 2006, è stata giudicato inaccettabile dalla larga maggioranza dei votanti.

Nel caso che nel *referendum* fossero prevalsi i voti favorevoli alla conferma, l'assetto costituzionale vigente avrebbe subito drastiche modifiche, con la riduzione del ruolo del Parlamento, lo svilimento della funzione di garanzia del Presidente della Repubblica (privato dei poteri di scioglimento del Parlamento e di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri), lo sbilanciamento dell'equilibrio tra i vari poteri, con l'assegnazione di una funzione di preminenza al Primo Ministro.

Circa l'argomento che strettamente ci riguarda, l'art. 117 della Costituzione, nella formulazione respinta dal *referendum*, prevedeva una competenza legislativa esclusiva delle Regioni per le seguenti materie: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia amministrativa regionale e locale; ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Questa cosiddetta "*devolution*" sarebbe risultata avventurosa non solo dal punto di vista finanziario. Ogni ipotesi di competenza esclusiva delle Regioni in materia di sanità, istruzione e sicurezza, riguardando i diritti fondamentali di cittadinanza, metterebbe a rischio l'eguaglianza di trattamento dei cittadini attraverso discriminazioni dovute alla diversa qualità dei servizi a seconda delle aree socio-economiche.

I risultati del *referendum* mostrano che la larga maggioranza degli italiani, in quasi tutte le aree del Paese, ha avvertito il pericolo di disgregazione a cui la comunità nazionale sarebbe andata incontro. Indice di ciò è già l'affluenza alle urne (53,7% degli aventi diritto), – la più alta in una consultazione referendaria da oltre un decennio. Largamente superiore alle previsioni è stata anche l'ampiezza della bocciatura delle norme proposte: il no ha ottenuto il 61,3% dei voti espressi ed il sì il 38,7%, con una differenza a favore del no di 5.829.945 voti. La vittoria del no si è avuta in tutte le grandi aree del

Paese: Italia settentrionale (52,6%), Italia centrale (67,7%), Italia meridionale (74,8%), Italia insulare (70,6%). Il no ha prevalso in tutte le Regioni, con l'eccezione della Lombardia 54,6% per il sì) ed il Veneto (55,3% per il sì). Ma bisogna considerare che Milano (città e provincia) e Venezia hanno votato contro la riforma, che ha avuto una maggioranza di consensi solo nelle piccole città e nei centri minori in cui maggiore è l'influenza della Lega Nord, – movimento di protesta territoriale, ormai espressione solo di alcune aree periferiche dell'Italia settentrionale, portatore di una visione di tipo secessionistico, in nome di un paese immaginario, la cosiddetta "Padania". La progettata riforma costituzionale – ha sottolineato *"The Economist"* – *"was not just a bill that most voters disliked; it was one they seemed determined to kill. (...) most saw the measure in simple terms, as an attempt to give the already rich north the means by which to become richer"*.

Il netto risultato del *referendum*, che avrebbe dovuto definitivamente mettere a tacere i propugnatori di qualsiasi ipotesi di riforma della Costituzione in senso federale, sfortunatamente sembra non avere fatto cessare le spinte verso la frammentazione del Paese. Le forze politiche uscite vincitrici dalla prova referendaria, all'indomani di un risultato non equivocabile, inopinatamente, e in dispregio della volontà popolare, hanno subito avviato un dialogo con gli sconfitti, per muoversi comunque in direzione di una riforma federalista dello Stato. Da qui una serie di approcci tattici specie con gli esponenti della Lega Nord, cioè con i principali artefici dell'abortito tentativo di stravolgimento della Costituzione.

I frutti di questa politica sono presto venuti a maturazione. I sostenitori della fallita *"devolution"*, accortisi che la Costituzione modificata nel 2001 consente alle Regioni più ricche del paese di raggiungere lo stesso obiettivo per altre vie, hanno cominciato furbescamente a richiedere l'applicazione del c. 3 dell'art. 116 (paradossalmente salvato dal risultato negativo del *referendum*), che consente forme e

condizioni particolari di autonomia attraverso la differenziazione delle funzioni. All'interno di questo quadro politico e istituzionale, la Regione Lombardia – con la sua maggioranza federalista, di cui è parte consistente la Lega Nord, ma anche con la convergenza di una parte consistente dell'opposizione – ha già avviato le procedure per ottenere più competenze e più risorse finanziarie per esercitarle. Nella stessa direzione della Regione Lombardia sembra volersi muovere anche la Regione Veneto, e, per effetto di imitazione, anche qualche Regione del Sud.

Ad un regime di competenze differenziate delle Regioni si è subito mostrato favorevole un esponente del Governo, il sottosegretario alle Riforme istituzionali, Paolo Naccarato, che ha affermato: “l'applicazione dell'art. 116 sarebbe un'autentica rivoluzione. Mi pare del tutto opportuno, e auspicabile, un approccio *bipartisan*”. Sfortunatamente, questa politica di autonomia differenziata sembra rientrare tra gli obiettivi dell'intero Governo, secondo quanto risulta dal testo del disegno di legge delegato per la riforma del codice degli enti locali, o codice delle autonomie.

I tentativi di teorizzare questa impostazione, tendente ad un'autonomia differenziata, sembrano abbastanza discutibili. Ha sostenuto Bordignon che “un processo di decentramento che iniziasse dalle Regioni più ricche, per poi eventualmente estendersi alle altre, potrebbe essere vantaggioso, perché consentirebbe di stemperare il conflitto distributivo tra territori”. Questa presa di posizione, sorprendentemente, viene dopo la constatazione dello stesso Bordignon che sono “ovvie le difficoltà di costruire un sistema tributario e perequativo tra le Regioni, politicamente sostenibile (...). Ogni tentativo di affrontare il problema può scatenare un conflitto distributivo tra territori e non c'è Governo nazionale che sia disponibile a correre questo rischio a cuor leggero. Motivo per cui il Federalismo Fiscale, sempre annunciato, viene continuamente rimandato”. D'altro canto, lo stesso Bordignon, in collaborazione con un'altra studiosa, ha sti-

mato le conseguenze finanziarie, per l'intero Paese, di una politica di autonomia differenziata. L'eventuale applicazione alla Lombardia e al Veneto di un'autonomia regionale simile a quella attuale del 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. Il punto è che con solo il 10% delle sue imposte lasciate allo Stato, il Trentino non finanzia abbastanza il debito pubblico, la previdenza e gli altri beni pubblici nazionali”.

Specie il tema dalla ripartizione del debito pubblico tra le Regioni in una futura Italia federale è stato un argomento quasi del tutto trascurato nella pur abbondante letteratura sul Federalismo Fiscale degli anni recenti. La ragione sta forse nel fatto che si tratta di una problema per il quale sembra poco possibile l'individuazione di una soluzione plausibile. Bisogna, in primo luogo, considerare che metà del debito pubblico italiano è detenuto all'estero e che l'indebitamento pubblico locale può comportare problemi ancora più rilevanti del debito pubblico nazionale. Bisogna, poi, tener conto che la maggior parte dei titoli di Stato è di proprietà di residenti nelle Regioni settentrionali (72,3% nel 1999 e 73,1 nel 2004) e nelle Regioni centrali (19,8% nel 1999 e 20, 2% nel 2004); mentre solo una minima parte (7,9% nel 1999 e 6,7% nel 2004) è detenuta da residenti nelle Regioni meridionali. In questo contesto, da alcuni esercizi di possibile riparto degli interessi dei titoli tra le Regioni, è risultato che – eccetto il caso di riparto in base alla consistenza dei titoli – tutte le altre ipotesi di riparto considerate (in base alle spese statali,

alle entrate statali, alla spesa pensionistica, alle infrastrutture, alla popolazione, al PIL regionale) favorirebbero, in primo luogo, la Lombardia e il Friuli – Venezia Giulia. Sarebbero invece penalizzate, sebbene in misura diversa, oltre a tutte le Regioni del Sud, anche la Liguria, le Marche, il Piemonte, la Toscana, la Valle d’Aosta e il Veneto. Alla luce di questi risultati, l’ipotesi di ripartizione del debito pubblico tra le Regioni sembra non praticabile, non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello politico.

Dalle precedenti considerazioni sembra emergere che l’Italia non ha certamente bisogno di riforme istituzionali di tipo federalistico: deve solo correggere gli errori della riforma costituzionale del 2001 e razionalizzare l’attuale decentramento istituzionale.

Gli attuali tre livelli politici di governo decentrato sembrano eccessivi, anche in base all’esperienza di paesi simili. A questi tre livelli di decisione si aggiungono – in alcune aree – le Comunità montane e le Circoscrizioni (nelle città con più di centomila abitanti). Si tratta di “una pleora di decisori e di luoghi decisionali che, piuttosto che alimentare la partecipazione, – come pensano i sostenitori del frazionamento all’infinito delle istituzioni – produce evidenti storture”. Esiste la necessità di accorpare gli attuali enti territoriali.

I Comuni andrebbero accorpati in tutti i casi in cui non riescono a raggiungere la dimensione ottimale per i servizi pubblici essenziali. La loro azione, poi, andrebbe regolata e imbrigliata.

Le Regioni – nonostante la loro storia recente e le prove non entusiasmanti fornite circa il loro funzionamento e l’efficacia della loro azione – appaiono ormai radicate nell’ordinamento istituzionale; sembrano, però, necessitare di una riorganizzazione. Andrebbero accorpate le Regioni limitrofe che, prese singolarmente, non raggiungono le dimensioni di una città di significative dimensioni. Andrebbe cancellato l’art. 116 della Costituzione rivista nel 2001, che prevede Regioni con funzioni differenziate. Inoltre, andrebbero abolite le attuali Regioni a statuto speciale, che impediscono

l'eguaglianza di trattamento dei cittadini, e sono, in alcuni casi, fonte di spreco.

Un altro dei tanti guasti in direzione di un localismo esasperato portato dalla riforma della Costituzione del 2001 è la valorizzazione delle Provincie. Una misura efficace per riorganizzare le competenze degli enti locali sarebbe, invece, l'abolizione delle Provincie, già proposta in sede di Assemblea Costituente e all'atto dell'istituzione delle Regioni. Ciò non significherebbe l'abolizione delle loro funzioni, che potrebbero più opportunamente essere gestite, a livello politico-rappresentativo, dalle Regioni, pur mantenendo alle entità tecnico-operative le attuali dimensioni. In effetti, da anni, ci si muove in direzione del tutto opposta a questa misura, che implicherebbe una significativa diminuzione dei costi della politica. Le Provincie, che erano in numero di 92 negli anni '60, hanno ormai raggiunto il numero di 110, grazie anche alla possibilità esistente per le Regioni a statuto speciale di istituire nuove Provincie indipendentemente da una legge nazionale. In Parlamento giacciono decine di disegni di legge per istituire altre Provincie.

5. Conclusioni

Il federalismo è un processo politico che, dal punto di vista storico, ha trasformato una pluralità di entità in unità. Nel nostro paese, invece, si pretende di usarlo, in modo cervelotico, per fini del tutto opposti, cioè per permettere a micronazionalismi localistici di disgregare il tessuto connettivo della collettività nazionale. Il federalismo in generale, e il Federalismo Fiscale in particolare, godono da anni i favori generalizzati della classe politica, preoccupata di assecondare la Lega Nord, per un mero calcolo elettorale. In realtà, come evidenziano i risultati del *referendum* del 2006 e qualche altra fonte di informazione, questa visione è in contrasto con la volontà della larga maggioranza dei cittadini.

Per uno Stato unitario, come è il caso del nostro Paese, qualsiasi passo in direzione del federalismo è un fattore di divisione e di disarticolazione attraverso lo strumento del separatismo fiscale, che, sotto le vesti del Federalismo Fiscale, implica l'attribuzione agli enti locali della responsabilità di una politica fiscale autonoma, che renda compatibili mezzi e fini, spese e servizi. Ma il conseguente finanziamento dei servizi pubblici locali da parte di coloro che ne traggono una specifica utilità, trova dei limiti, sia nell'art. 1 della Costituzione, che sancisce il principio di solidarietà sociale, e, almeno per quanto riguarda il finanziamento dei servizi pubblici indivisibili, nel successivo art. 53. Questo articolo, al primo comma, stabilisce che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva; mentre, al 2° c., prevede che il sistema tributario sia informato a criteri di progressività. Un sistema tributario basato, come impone l'art. 53 della nostra Costituzione, su regole di progressività, o che comunque sia nella sostanza almeno proporzionale, comporta un maggior prelievo pro capite per le collettività con reddito medio maggiore.

Il Federalismo Fiscale non comporta neanche una semplificazione del sistema dei tributi. Le interazioni fiscali all'interno di una federazione sono più complesse di quanto spesso si supponga. Le decisioni fiscali di ciascun livello di governo possono indurre reazioni del settore privato, con effetti sulle basi fiscali condivise a livello federale. Queste esternalità di tipo verticale sono state abbastanza neglette nella teoria del Federalismo Fiscale, che si è focalizzata sulle esternalità di tipo orizzontale, che sorgono dalle mobilità delle basi fiscali tra i diversi livelli di governo. Le esternalità di tipo orizzontale possono comportare una tassazione contenuta, per la concorrenza tra i diversi livelli di governo nell'attrarre le basi fiscali mobili; le esternalità di tipo verticale, invece, è probabile che spingano in una direzione opposta, poiché ciascun ente tende a non tener conto degli effetti che crea aumentando i suoi tassi d'imposizione.

Più in generale, va sottolineato che non esistono argomenti teorici incisivi a sostegno del Federalismo Fiscale, non solo dal lato degli obiettivi redistributivi e di stabilizzazione, per i quali esiste abbastanza consenso che debbano essere riservate a scelte di politica economica centralizzate. Anche dal lato della allocazione delle risorse, la teoria economica del federalismo appare gravemente lacunosa.

La teoria dei beni pubblici che arrecano i loro benefici solo ad un'area limitata è soggetta a condizioni molto restrittive. La quantità ottimale di beni pubblici locali potrebbe essere conseguita solo attraverso l'emigrazione dei cittadini, che, in analogia con il meccanismo del mercato, provocherebbe una concorrenza fiscale tra giurisdizioni locali, con una diversa offerta di beni pubblici, in riferimento alle diverse preferenze dei cittadini. L'idea che la competizione tra le giurisdizioni, e la decentralizzazione dell'informazione e del potere politico, rappresenterebbero i mezzi più adatti per garantire i diritti economici e la prosperità dei mercati appare poco plausibile. L'approccio che considera i governi come imprese che competono attraverso l'offerta di differenti combinazioni di beni e servizi pubblici è del tutto fuorviante. La competizione tra i governi non è assimilabile alla competizione tra le imprese, in quanto i governi svolgono molte funzioni che non possono essere efficacemente svolte dai mercati privati. Anche volendo prescindere da questo dato, vi è la considerazione che il decentramento potrebbe fare aumentare la concorrenza tra le giurisdizioni solo nel caso che fossero non troppo diverse riguardo alle dimensioni e al potere economico. La moltiplicazione dei centri decisionali, inoltre, è generalmente causa di maggiori costi ed inefficienza ed è abbastanza improbabile che generi una migliore soddisfazione delle preferenze dei cittadini nel caso dei servizi pubblici generali, che, per loro natura, sono diretti, in modo uniforme, alla generalità dei cittadini.

Ancora minor rilievo sembra avere l'argomentazione che il Federalismo Fiscale consentirebbe un migliore controllo da parte degli

elettori-contribuenti sull'operato degli amministratori pubblici, riducendone il potere discrezionale ed incentivando una gestione finanziaria più efficiente. In realtà, la responsabilizzazione degli amministratori pubblici non dipende del federalismo. Anche in un sistema di finanza decentrata, basato principalmente su trasferimenti dal governo centrale, le risorse provengono sempre dagli elettori-contribuenti, che, anzi, in questo caso, possono meglio valutare l'efficienza dei diversi governi locali, in quanto questi governi sono dotati di risorse equamente ripartite. Con un sistema federale, la frammentazione dell'azione di governo e dell'unitarietà del mercato e delle sue regole, che deriva da politiche diverse da giurisdizione a giurisdizione, può ridurre la capacità di comprensione degli affari pubblici da parte dei cittadini e comportare elevati costi di informazione e transazione. Gli abusi, non a caso, si verificano principalmente a livello locale, dove hanno maggiore spazio circoli viziosi che inficiano il sistema di separazione e controllo dei poteri. 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 proprie strutture burocratiche.

A favore di decisioni pubbliche centralizzate giocano anche altri fattori. Gli squilibri macroeconomici e fiscali sperimentati dagli Stati federali sono in parte strutturalmente determinati dalle loro istituzioni politiche e fiscali decentrate, che creano incentivi per i governi subnazionali ad evitare i costi politici dell'aggiustamento fiscale. In un contesto, poi, dove il sistema fiscale fornisce un pronto "salvataggio" per i governi locali, vi sono incentivi per i governi decentralizzati ad estendere i programmi pubblici ben oltre i livelli di efficienza. Al limite, come si è potuto constatare per Paesi come l'Argentina, sistemi di finanziamento dei diversi livelli di governo perversamente strutturati possono destabilizzare il settore pubblico e l'economia nel suo complesso. La decentralizzazione ha spesso creato più problemi di quanti ne abbia risolti. Pertanto, è del tutto irreali-

stica l'opinione che lo Stato unitario presenti ormai guasti non riparabili. Lo Stato unitario rimane indispensabile se si vuole perseguire la salvaguardia dell'uniformità di trattamento dei cittadini, la garanzia dei valori dell'eguaglianza e l'efficienza delle funzioni pubbliche.

Esiste un'opinione abbastanza ripetuta secondo cui, nel caso italiano, un federalismo cosiddetto "cooperativo" o "solidale" potrebbe essere lo strumento attraverso cui la domanda di maggiore autonomia delle Regioni del Nord potrebbe essere resa compatibile con l'economia meno sviluppata delle Regioni del Sud. Questa opinione prescinde dal fatto incontrovertibile che l'introduzione di qualsiasi tipo di federalismo in uno Stato unitario, come l'Italia, implicherebbe comunque una accentuazione dello storico divario già esistente tra le diverse aree del Paese. La causa dei mali del Sud non deriva dalla mancata centralità delle istituzioni locali. Un decentramento di tipo federalista comporterebbe necessariamente un'accentuazione delle diversità.

La crisi economica internazionale degli inizi degli anni '70 ha portato ad un ribaltamento delle politiche economiche seguite in Italia ed in molti altri Paesi industrializzati nei decenni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale, che vedevano un rilevante ricorso all'intervento pubblico nell'economia. Il ribaltamento ha coinvolto anche la politica di intervento straordinario a favore del Mezzogiorno, che, negli anni del cosiddetto "miracolo economico", ha impedito che la parte strutturalmente più debole del paese vedesse ampliato il divario economico nei confronti delle aree più forti. L'intervento straordinario non ha risolto il dualismo dell'economia italiana, ma non è stato certamente basato su politiche di tipo assistenziale. Dopo l'abbandono delle politiche pubbliche a favore del Mezzogiorno, l'area è priva di grandi industrie, banche locali e centri decisionali. Negli anni più recenti, alla perdurante "questione meridionale", si è cercato di contrapporre una pretesa "questione settentrionale", che nasce da particolarismi localistici,

alimentati dal malessere per le inevitabili carenze strutturali che si verificano in una situazione caratterizzata da congestione per lo sviluppo economico eccessivo di alcune aree.

Regionalismi e localismi di vario genere non sono rimedio efficace nel caso italiano, che necessita di un centralismo efficiente. Bisogna considerare che una quota rilevante delle risorse pubbliche è già gestita a livello locale. Il federalismo servirebbe solo ad ulteriormente differenziare le condizioni di un Paese che presenta profondi squilibri. Non a caso, è un'istanza che ha trovato origine nelle Regioni più ricche del Nord, che pensano così di poter fruire dell'unità del mercato (assicurata dalla normativa dell'Unione europea), giovandosi, nello stesso tempo, del separatismo fiscale.

Il federalismo è un avventuroso tentativo di riforma istituzionale, incompatibile con la storia e gli equilibri finanziari del Paese. I responsabili politici dovrebbero tener conto di un significativo esempio storico: la Repubblica di Weimar fu portata alla dissoluzione anche dalle tensioni disgregative insite nel federalismo.

“Titolo V e Federalismo Fiscale” (22 dicembre 2006)*

Premessa

Gli articoli 117, 118 e 119 della attuale Costituzione definiscono il sistema dei rapporti di potere tra i diversi livelli di governo, le regole di assegnazione dei poteri legislativi e dei poteri di esecuzione (le funzioni amministrative), le associate regole finanziarie. Come si conviene ad una Costituzione che deve sostenere processi storici di lungo periodo, ma forse in modo eccessivo rispetto a questa stessa esigenza, gli articoli citati compongono un testo ambiguo, per molti versi incompleto e talvolta anche contraddittorio. Ponendo l'enfasi alternativamente su un comma o sull'altro, è dunque possibile attribuire alla Costituzione visioni profondamente diverse dei rapporti (finanziari e no) tra centro e periferia. Una proposta di attuazione dell'art. 119 non può dunque costruirsi sul vuoto, ma deve basarsi su una particolare interpretazione della esistente Costituzione, basata su principi di valore e precise scelte politiche. Riprendendo l'aspirazione originaria del Legislatore costituente del 2001, la presente proposta è costruita sull'ipotesi che l'autonomia degli enti territoriali costituisca un valore; privilegia dunque soluzioni interpretative che, fatte salve le esigenze di perequazione territoriale, di rispetto di diritti di cittadinanza e delle compatibilità finanziarie, massimizzino l'esercizio dell'autonomia e della responsabilizzazione dei governi locali.

* Ministero dell'Economia e delle Finanze, Gabinetto del Ministro, Documento conclusivo del Gruppo di lavoro sul Federalismo Fiscale, coordinato dal Prof. Dino Piero Giarda (22 dicembre 2006).

Il testo che segue è costruito prevalentemente sull'ipotesi che numero e compiti degli attuali Enti territoriali restino sostanzialmente inalterati o si amplino solo in misura limitata rispetto al presente. Si occupa pertanto di proposte di riforma delle finanze locali che le rendano coerenti con il dettato della presente Costituzione, innovando al contempo nella direzione dell'efficienza e della responsabilità. I principi generali resterebbero naturalmente validi anche in presenza di maggiori devoluzioni delle competenze legislative (da Stato a Regioni) e delle funzioni amministrative (da Stato a Enti locali e da Regioni a Enti locali) che dovessero scaturire da possibili interpretazioni e applicazioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione. Anche in questo caso, il finanziamento non potrebbe infatti che basarsi in larga parte su una combinazione di compartecipazioni a grandi tributi erariali, dirette a garantire la stabilità anche in senso dinamico dell'ammontare di risorse destinate alle Autonomie, e tributi propri devoluti (quali IRAP, ICI o le addizionali) sui quali potrà esercitarsi l'autonomia impositiva locale. L'attuale struttura del sistema tributario è, insomma, già attrezzata a far fronte a eventuali futuri ampliamenti delle responsabilità locali in materia di spesa. Si deve tuttavia osservare che esistono limiti teorici e empirici agli spazi di autonomia tributaria che possono essere attribuiti (all'interno della stessa compagine nazionale) a livello locale e dunque anche un limite alla quota di spesa pubblica che può essere effettivamente devoluta ai governi locali, se si ritiene che per motivi di efficienza e responsabilizzazione questi debbano mantenere spazi consistenti di autonomia sulle dimensioni della propria spesa¹. Questo è tanto più vero in presenza di profonde differenze territoriali nella distribuzione delle ri-

¹ Nei principali Paesi federali, la spesa allocata a livello locale supera raramente il 30% della spesa complessiva. Fa eccezione la Germania, dove tuttavia i *Laender* non hanno autonomia tributaria, il Belgio, la Spagna, confederazioni come la Svizzera, e in Europa i Paesi Nordici.

sorse che si traducono nella necessità di massicci interventi perequativi a favore di alcune autonomie.

1. Principi per un sistema ordinato di Federalismo Fiscale

Le autonomie svolgono molteplici funzioni, alcune a interesse puramente locale, altre che pur avendo effetti prevalentemente locali, influenzano anche i residenti di altre territori, altre ancora che, pur essendo gestite a livello locale, investono direttamente i diritti fondamentali dei cittadini, e il cui godimento dovrebbe dunque 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 riconosciute 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 sulle diverse funzioni. *E' 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 lett. 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 a 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 tener 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.

Naturalmente, questa ripartizione non è scevra di ambiguità, in particolare per quello che riguarda: *a)* l'individuazione precisa delle funzioni che debbono rientrare nella lett. *m)*; *b)* la definizione dei "Livelli essenziali" delle stesse prestazioni; *c)* l'identificazione della linea di confine fra le funzioni comunque meritevoli di una qualche rafforzata garanzia di finanziamento e quelle per cui tale garanzia non è necessaria. *Lo scioglimento di tali nodi è una responsabilità che può ultimamente spettare solo alla politica.* Il Gruppo di lavoro può comunque avanzare qualche suggerimento. Per esempio, è opinione unanime degli scriventi che, per le Regioni, la tutela della salute debba senz'altro rientrare nella categoria delle funzioni protette dalla lett. *m)*; che la gestione dei servizi di trasporto su scala regionale e locale costituiscano attività che sono comunque meritevoli di particolari forme di tutela sul lato del finanziamento; che altre funzioni svolte dalle Regioni non siano suscettibili della stessa tutela costituzionale. Per le restanti autonomie territoriali, la definizione di quali funzioni possano rientrare nell'ambito della lett. *m)* è ancora più complesso, sebbene il Gruppo di lavoro concordi nel ritenere che in genere esse siano molto minori che per le Regioni, almeno sulla base dell'attuale attribuzione di funzioni (cioè, prescindendo da future possibili devoluzioni di funzioni sulla base dell'art. 118). Il Gruppo di lavoro è invece più diviso sulla individuazione e la quantifica-

zioni delle funzioni degli enti locali che possono essere definite come “fondamentali” (alla luce della lett. *p*), c. 2 dell’art. 117). Il Gruppo comunque concorda che agli enti locali debba essere riconosciuto un livello adeguato di mezzi finanziari a garanzia dell’esercizio delle funzioni da loro svolte.

2. *La finanza delle Regioni a statuto ordinario*

Sulla base dei principi generali di cui al par. 1, per quanto riguarda in particolare il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (RSO), il Gruppo di lavoro concorda che:

a) per le funzioni previste dalla lett. *m)* dell’art. 117 deve essere applicato un sistema di tutela finanziaria per le singole Regioni che assicuri loro risorse complessive in grado di coprire integralmente i loro fabbisogni di spesa misurati secondo lo *standard* definito dai Livelli essenziali. La determinazione quantitativa di tali fabbisogni dovrebbe fondarsi su stime accurate dei bisogni e dei costi, basate su analisi di *benchmarking* con l’obiettivo della diffusione delle *best practices*. I livelli di fabbisogno così determinati non dovrebbero essere interpretati come un vincolo per la spesa per le autonomie interessate quanto piuttosto come un *benchmark* quantitativo per l’allocazione delle risorse. *Il vincolo costituzionale fa riferimento ai livelli delle prestazioni, non al livello della spesa.* Ne segue che, purché questi livelli essenziali siano rispettati, una Regione può anche spendere di meno o in modo diverso da quanto previsto dal *benchmark*, incamerando nel proprio bilancio i relativi risparmi². Ne segue anche che una interpretazione corretta della norma costituzionale richieda che lo Stato si attrezzi per verificare sul campo l’offerta effettiva dei servizi coperti dal c. *m)*, superando i limiti di una pro-

² Poiché il *benchmark* può essere definito dal centro solo in modo impreciso e con riferimento alla spesa del passato piuttosto del futuro, questo rappresenta un modo efficace per mantenere per le autonomie incentivi alla innovazione nell’offerta dei servizi.

grammazione puramente finanziaria della spesa, e predisponendo un sistema sanzionatorio adeguato per le autonomie inadempienti³.

b) Parte delle funzioni attinenti alla lett. *m)* possono trovare una copertura finanziaria anche nel c. V dell'art. 119, che consente l'elargizione di trasferimenti vincolati a *particolari* enti per particolari esigenze di sviluppo. Un'ispezione del sistema di finanziamento attuale delle autonomie, in particolare per le Regioni a statuto ordinario, suggerisce che le spese attualmente rientranti in questa categoria siano in realtà assai ampie, pari a circa 1/9 del complesso delle attuali spese delle Regioni. Si tratta di un insieme di funzioni finanziate con trasferimenti vincolati da parte di livelli superiori di governo, con una forte vocazione redistributiva, cioè elargiti prevalentemente a vantaggio delle Regioni più povere. In quanto giustificabili alla luce del c. V dell'art. 119, il Gruppo di lavoro ritiene che parte di questi meccanismi di finanziamento possano essere mantenuti anche in una logica di attuazione del medesimo articolo; considera tuttavia che vi siano ampi spazi per interventi di razionalizzazione, che li riportino maggiormente nell'ambito delle modalità *a)* o *c)* qui di seguito descritte, stante il carattere evidentemente "residuale" che il Legislatore costituente intendeva attribuire a queste forme di finanziamento.

c) Per le funzioni che non rientrano nella lett. *m)* ma che sono comunque ritenute di tale rilievo da richiedere una garanzia sul piano finanziario, il sistema di tutela finanziaria dovrebbe essere meno stringente ma pur sempre calibrato su parametri rappresentativi dei fabbisogni corrispondenti (legando le risorse ad indicatori sintetici di bisogno). Anche in questo caso – e *a fortiori* – i livelli di fabbisogno non rappresentano un vincolo per la spesa delle autonomie interessate, ma semplici riferimenti quantitativi "oggettivi" per una distribuzione equilibrata ed efficiente delle risorse.

³ L'art. 120 offre una precisa base costituzionale allo Stato per un'azione in questo senso.

d) Per le residue funzioni regionali, quelle che potremmo definire funzioni “autonome” delle RSO, che non hanno una portata equitativa tale da essere tutelate dall’art. 117 lett. m) o che non rientrano nelle funzioni meritevoli di particolare tutela, le ragioni per un intervento di controllo da parte dello Stato centrale sono per definizione minori, come minori sono le esigenze per un’uniformità nell’offerta di servizi sul territorio nazionale. E’ dunque possibile immaginare sistemi di finanziamento in cui il ruolo del centro sia meno pervasivo e dove anche i sistemi di perequazione territoriale delle risorse siano meno orientati ai principi dell’egualitarismo. Sulle modalità con cui costruire il sistema di finanziamento delle funzioni “autonome”, il Gruppo di lavoro prospetta diverse opzioni possibili, che rimandano a possibili interpretazioni diverse del c. 4 e del c. 3 dell’art. 119 della Costituzione:

d1) da un lato si propone di finanziare queste spese mediante compartecipazioni e tributi propri regionali specificamente dedicati e mediante le quote di un fondo perequativo, ispirato al modello della capacità fiscale, che riduca ma non necessariamente annulli le differenze di dotazioni fiscali tra Regioni rispetto a tali tributi. Inoltre, la perequazione potrebbe non riguardare tutte le Regioni e tutte le funzioni. Per esempio, le ricche Regioni del Centro-Nord, le cui differenze nella capacità fiscale sono comunque assai ridotte, potrebbero essere escluse del tutto dalla perequazione, limitando questa soltanto alle Regioni la cui capacità fiscale sia inferiore a qualche *standard* (per esempio, la media nazionale). Per queste funzioni, in altri termini, l’obiettivo della perequazione è quello di avvicinare la capacità potenziale di spesa delle singole Regioni, non il fabbisogno o la spesa effettiva, lasciando poi a ciascuna Regione di decidere in merito a quest’ultima, sia per quanto riguarda il livello che la composizione della stessa, una soluzione che naturalmente massimizza l’autonomia di ciascuna Regione;

d2) una seconda opzione consiste invece nel mantenere, anche per queste funzioni “autonome”, un sistema di finanziamento che prenda a riferimento la spesa al fine di evitare la segmentazione del bilancio con l’attribuzione di specifiche imposte a specifiche funzioni, come richiede il sistema di perequazione delle capacità fiscali. Per le funzioni in oggetto la definizione di *standard* è problematica, per cui la spesa dovrebbe essere quella storica. Si potrebbe allora prevedere di collegare la dinamica delle risorse inizialmente corrispondenti alla spesa storica all’evoluzione temporale del tasso di crescita del PIL nazionale nominale. Sarebbe un modo per mantenere *invariata nel tempo*, relativamente a questa componente della spesa regionale, la quota di risorse pubbliche reali attribuita alle Regioni, nell’assunzione semplificatrice, ma vicina al vero, che queste crescano sostanzialmente in linea con il PIL. Oppure si potrebbe prevedere che le 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, cosicché eventuali maggiori spese che, nel tempo, l’ente dovesse decidere di effettuare dovrebbero essere finanziate con un maggiore sforzo fiscale e/o con aumenti delle entrate proprie autonome (non oggetto di standardizzazione).

Va rilevato che la prima opzione (*d1*), che prevede, come detto, una componente di finanziamento/perequazione sulle capacità fiscali (per le spese “autonome”), che si affianca ad una componente di finanziamento/perequazione sui fabbisogni *standard* (per le spese di cui all’art. 117, lett. *m*) richiede l’assegnazione di specifici tributi a ciascuna di queste due categorie di spesa. Tuttavia, questa assegnazione può benissimo essere soltanto figurativa. In tutti i modi, se il finanziamento degli oneri associati alle spese di cui all’art. 117, lett. *m*) avviene a mezzo tributi, il gettito pro capite standardizzato di questi tributi non rientra nella nozione di “capacità fiscale” rispetto

alla quale deve essere effettuata la perequazione relativa al finanziamento delle spese “autonome”. Il gettito dei tributi che almeno sul piano logico sono assegnati al finanziamento della spesa sanitaria, costituisce solo un “acconto” rispetto alla spesa associata al livello di fabbisogno; la differenza va coperta da trasferimenti perequativi⁴. Al contrario, nel caso della seconda opzione (*d2*), le regole di determinazione dei “fabbisogni” differenziate per le diverse funzioni regionali non richiedono un’assegnazione specifica (neppure figurativa) dei tributi a disposizione delle Regioni alle singole funzioni: le risorse complessivamente riconosciute a ciascuna Regione verrebbero attribuite mediante trasferimenti (finanziati da un unico fondo perequativo) tali da colmare integralmente lo scarto tra la somma delle esigenze di finanziamento così calcolate e la dotazione fiscale complessiva di ciascuna Regione.

Si comprende allora quali siano, nell’ambito distintamente delle due possibilità prospettate, gli spazi per la differenziazione tra territori dell’offerta dei servizi pubblici da parte delle Regioni. Per entrambe le opzioni, sulle materie tutelate dall’art. 117 lett. *m*) e quelle riconosciute comunque meritevoli di tutela finanziaria, le possibilità di differenziazione tra territori sarebbero circoscritte alle prestazioni al di sopra dei Livelli essenziali e/o degli *standard* di tipo generale ad esse associati: si tratterebbe dunque di prestazioni decise autonomamente dai singoli Enti territoriali e finanziate dai gettiti derivanti dal proprio sforzo fiscale, sui tributi propri loro attribuiti dallo Stato o mediante l’introduzione di tributi propri autonomi. Sulle funzioni “autonome”, l’opzione (*d1*), prevedendo perequazione incompleta e limitata alle Regioni con basi imponibili più ristrette, consente diffe-

⁴ Si osservi, visto il carattere figurativo dell’allocazione dei tributi regionali alle varie categorie, che l’opzione (*d1*) non implica che le risorse addizionali derivanti dallo sforzo fiscale autonomo delle diverse categorie di tributi abbiano una destinazione d’uso prefissata.

renziamenti delle spese tra territori che potrebbero essere più marcate di quelle consentite dall'opzione (d2) la quale, facendo riferimento comunque alla spesa ai fini della definizione delle risorse da attribuire agli enti, ha un grado di inerzia maggiore riflettendo gli assetti storicamente determinatisi. Tuttavia, con il trascorrere del tempo, la quota di spesa relativa alle funzioni autonome effettivamente garantita dal sistema perequativo tenderebbe ad assottigliarsi, venendo a rappresentare quote via via minori sul totale delle risorse disponibili. L'effettivo grado di differenziazione tra territori dipenderà comunque dal livello a cui si deciderà di fissare i fabbisogni coperti integralmente dalle risorse pubbliche: il riconoscimento di fabbisogni relativamente bassi porterebbe ad ampliare gli spazi di autonomia e di possibile differenziazione tra territori. E tuttavia gli obiettivi macroeconomici di governo dei conti pubblici potrebbero portare, attraverso procedure decisionali condivise tra i diversi livelli di governo, a revisioni nel tempo dei fabbisogni *standard*, in termini di riconsiderazione della lista delle prestazioni garantite o di copertura soltanto parziale delle prestazioni attuali.

3. Enti locali e ruolo delle Regioni

Anche per Province e Comuni si pone il problema di una riforma del sistema di finanziamento e della perequazione delle risorse. Per quanto i commi relativi dell'art. 119 non distinguano il sistema di finanziamento per tipologia di ente territoriale, è evidente che queste norme devono essere diversamente interpretate per Province e Comuni rispetto alle Regioni, stante la maggiore numerosità e eterogeneità per funzioni e dimensioni degli enti locali rispetto a quest'ultime. Anche in questo caso, sarebbe possibile costruire un sistema di finanziamento che ricalchi il meccanismo previsto per le Regioni (nelle diverse opzioni sopra indicate). Ma ragioni di semplicità, date le complessità e l'eterogeneità degli enti locali considerati, suggeriscono che in questo caso la perequazione prevista dall'art.

119 vada interpretata come “perequazione” rispetto ad uno *standard*, piuttosto che una perequazione per capacità fiscale. Naturalmente, non si effettuerebbero trasferimenti perequativi nei confronti di quegli enti locali le cui risorse fossero già sufficienti a finanziare lo *standard*. Nello specifico, il Gruppo di lavoro ritiene che:

1. anche per Province e Comuni è necessario predisporre e perseguire in modo coerente forme di standardizzazione di entrate e spese, allo scopo di orientare i sistemi di perequazione e riformare gli attuali sistemi di trasferimento erariali. Ma, stante la molteplicità di funzioni e le carenze informative esistenti, è necessario che questa standardizzazione avvenga a “maglie larghe”, (per aggregati ampi di spese e per i principali tributi) evitando l’illusione della possibilità di un calcolo da parte del centro di una spesa *standard* per ciascuna singola funzione svolta da ciascun singolo ente. Questo anche per evitare di deprimere, senza necessità, l’esercizio dell’autonomia a ciascun livello di governo e incentivare comportamenti strategici da parte degli stessi enti locali;

2. è utile ipotizzare che, su base consensuale, la Regione possa giocare un ruolo nel riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali, definiti nella loro dimensione complessiva dalla legge dello Stato. La Regione è infatti in grado di risolvere, nei confronti degli enti locali del proprio territorio, i problemi informativi meglio di quanto possa fare lo Stato centrale; se esiste questa possibilità, e essa trova il consenso degli enti locali interessati (attraverso il Consiglio delle Autonomie), dovrebbe essere sfruttata;

3. le funzioni fondamentali, in via ordinaria e in assenza di un esplicito accordo fra Regione ed enti locali del proprio territorio così come appena sopra richiamato, siano direttamente finanziate dallo Stato per la parte di attribuzione dei flussi perequativi ad esse finalizzati;

4. per superare la sfiducia e i conflitti esistenti tra Regioni e enti locali, è anche possibile immaginare un doppio canale, sulla cui

base i Comuni di maggiori dimensioni (quelli che dovrebbero in prospettiva inserirsi nelle aree metropolitane) mantengano invece un rapporto diretto con lo Stato per quanto riguarda i trasferimenti perequativi, riconoscendo in questo modo il ruolo particolare da essi svolto e la tradizione municipalista italiana;

5. il Gruppo di lavoro ritiene infine, alla luce dei criteri di efficienza e adeguatezza riconosciuti dal Legislatore costituzionale, che il sistema dei trasferimenti perequativi debba essere anche orientato a risolvere alcuni dei problemi strutturali della finanza locale italiana, quali la tendenza alla eccessiva frammentazione dei governi e alla sovrapposizione delle competenze, incentivando invece le aggregazioni. L'introduzione delle Città metropolitane potrebbe essere un'occasione preziosa per muovere qualche passo in questa direzione.

4. Il superamento della "spesa storica"

Quanto discusso nei punti precedenti dà per scontato che vi sia una disponibilità ed un impegno da parte dello Stato nel superare il principio della "spesa storica" nell'attribuzione delle risorse agli enti territoriali, sia pure con tutta la gradualità che si ritenga necessaria. L'attuale distribuzione delle risorse agli enti locali riflette infatti la storia complessa dell'evoluzione della finanza locale in Italia, spesso caratterizzata da interventi *ex post* a ripiano dei debiti degli enti locali, che si sono poi cristallizzati con il tempo nel sistema dei trasferimenti e quindi dei tributi devoluti. In quanto tale, si tratta di un sistema iniquo e irrazionale, non riconducibile a principi oggettivi di attribuzione delle risorse. Tuttavia, tutte le leggi di riforma che a questo fine sono state approvate negli ultimi 20 anni, sia per le Regioni che per le altre autonomie, si sono scontrate con l'opposizione degli enti penalizzati e sono poi finite nel nulla. E' opportuno che lo Stato si attrezzi per evitare questi pericoli, o come è successo per i precedenti tentativi di riforma, anche la presente proposta, se avrà seguito, rischia di seguire lo stesso destino. Il Gruppo di lavoro ritie-

ne che l'introduzione di una istituzione tecnica (un'Autorità, una Commissione, un ente preposto), in cui possano trovare spazio rappresentanti di tutti gli enti interessati, e che abbia lo scopo specifico di attuare le legge di riforma, svolgendo le opportune quantificazioni relative alla finanza regionale e locale, possa rappresentare uno strumento efficace per raggiungere questo obiettivo.

5. Compatibilità finanziarie aggregate

Pur nel libero esercizio della propria autonomia, è necessario che i comportamenti finanziari aggregati degli enti territoriali siano in linea con le esigenze della finanza pubblica complessiva e con gli obblighi internazionali del Paese. Il Gruppo di lavoro ritiene che questi obiettivi possano essere raggiunti attraverso la stipula di "patti" intergovernativi con le diverse tipologie di autonomie che, in linea con il nuovo approccio introdotto con la legge finanziaria per il 2007, abbiano le seguenti caratteristiche:

1. si basino su accordi politici espliciti tra i rappresentanti delle Autonomie e lo Stato centrale, di durata pluri-annuale;

2. siano fondati sulla separazione tra la parte corrente dei bilanci delle Autonomie e quella in conto capitale che vanno assoggettate a regole e modalità di controllo differenti. In particolare, per quanto riguarda la parte corrente il c. 6 dell'art. 119 impone uno scrupoloso rispetto del vincolo di bilancio. Per le spese di investimento, finanziabili con debito, stante l'ampia variabilità annuale per singolo ente, è necessario trovare sistemi che riconducano i comportamenti individuali al rispetto del vincolo di bilancio complessivo aggregato per gli enti locali (che può essere zero, negativo o positivo a seconda delle esigenze della finanza pubblica complessiva). Soluzioni diverse sono possibili e dovrebbero essere attentamente studiate (definizione di un mercato su base nazionale o regionale dei diritti di indebitamento, aggregazione su base regionale degli enti locali territoriali di simili classi dimensionali e così via).

3. Si basino su un attento monitoraggio del comportamento finanziario di ciascun ente locale, monitoraggio che per essere efficace può richiedere anche innovazioni contabili (quali la predisposizione di un bilancio consolidato per gli enti di maggior dimensioni).

4. Si basino altresì su un sistema di sanzioni efficaci per gli enti inadempienti ed effettivamente corrisposte. Le sanzioni devono essere automatiche, commisurate al danno, implicare una perdita di sovranità per gli amministratori inadempienti e coinvolgere anche i cittadini degli enti considerati, attraverso l'incremento automatico dei tributi degli enti considerati.

6. Regioni a statuto speciale

Stante la eterogeneità delle competenze attribuite alle Regioni a statuto speciale, al carattere di valenza costituzionale dei loro Statuti, alla eterogeneità del loro sistema di finanziamento, il Gruppo di lavoro non ritiene perseguibile in tempi brevi un'ipotesi di completa armonizzazione della finanza delle RSS alla finanza delle Regioni a statuto ordinario, che tuttavia nell'ottica di un'attuazione piena del Titolo V della Costituzione dovrebbe in linea di principio essere ricercata. Ritiene tuttavia che siano perseguibili e desiderabili alcuni passi in questo senso, tramite una verifica rigorosa delle motivazioni relative ai flussi finanziari che ancora transitano dal Bilancio dello Stato a quello delle RSS e tramite una partecipazione delle RSS più ricche al sistema perequativo a favore delle Regioni più povere. In prospettiva, ribadisce l'esigenza di pervenire ad una omogeneizzazione dei criteri di finanziamento, fatte salve le specificità da riconoscere a fronte del livello maggiore di autonomia di esercizio di alcune funzioni, come fissato dall'art. 116.

7. Le ulteriori forme di autonomia differenziata

L'art. 116 della Costituzione, al 3° c., prevede che singole Regioni a statuto ordinario possano assumere forme e condizioni parti-

colari di autonomia nell'ambito di un insieme assai ampio di competenze. Tutte le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente Stato–Regioni ed, in aggiunta, una serie di specifiche materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Queste forme particolari di autonomia devono essere coerenti con i principî generali delle modalità di finanziamento degli Enti territoriali stabiliti dall'art. 119 della Costituzione e devono essere attribuite con legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta su iniziativa della Regione interessata e sulla base di un'intesa tra Stato e Regione.

Il Gruppo di lavoro ha avviato una prima riflessione sulle opportunità e sugli aspetti problematici aperti dalla prospettiva delle forme di autonomia differenziata, aggiuntive rispetto ai “casi storici” delle Regioni a Statuto Speciale. In linea generale, il Gruppo di lavoro guarda con favore a queste possibilità, a condizione tuttavia che alle forme di maggiore autonomia siano effettivamente collegati guadagni di efficienza per le comunità locali e nazionale (in termini di maggiore adattamento delle forme dell'intervento pubblico decentrato alle preferenze locali differenziate, di esternalità positive, di maggiore efficienza delle produzioni decentrate). E' pertanto necessario che la concreta esistenza di questi vantaggi sia preventivamente e effettivamente valutata (dal Parlamento e dal Governo) con riferimento alle singole richieste di federalismo differenziato che le singole Regioni vorranno formulare. E' inoltre opportuno che le Regioni interessate offrano garanzie sul lato di un'efficiente gestione delle funzioni già attribuite; ritiene per esempio che il rispetto del Patto di Stabilità interno per le Regioni per un periodo di tempo sufficientemente lungo costituisca un elemento discriminante per l'accesso a forme rafforzate di autonomia. E' infine opinione del Gruppo di Lavoro che l'attribuzione di competenze rafforzate soddisfi, almeno per

un periodo predeterminato, il *principio della reversibilità*; l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite deve essere attentamente monitorato, e in presenza di un'incapacità delle Regioni di svolgere le funzioni assegnate (per esempio, se si tratta di funzioni coperte dalla lett. *m*), l'incapacità di offrire i Livelli essenziali delle prestazioni) si devono prevedere meccanismi che riconducano le Regioni inadempienti nella funzione data nell'ambito delle competenze attribuite alle altre Regioni. Ciò consentirebbe anche l'importante esercizio della *sperimentazione*; funzioni che si dimostrassero meglio gestite a livello regionale potrebbero, sulla base del principio di sussidiarietà, essere successivamente devolute all'insieme delle Regioni, o almeno a quelle Regioni che ne facessero richiesta.

Un secondo ordine di problemi riguarda le modalità di finanziamento delle forme differenziate di autonomia. In alcuni casi, si noti, le competenze legislative rafforzate che potrebbero essere assunte dalle RSO non necessariamente comportano la riallocazione di poteri di spesa, e quindi di risorse, ma riguardano meri poteri di regolazione dell'attività privata e di programmazione della spesa pubblica, non richiedendo in tal modo l'assegnazione di nuove risorse a livello decentrato. Ma in altri casi, all'assegnazione della funzione potrà e dovrà corrispondere anche l'assegnazione di ulteriori risorse. In questo caso, è opinione del Gruppo di lavoro che tale problema dovrà essere risolto, non caso su caso, ma sulla base di alcuni principi generali. In primo luogo, l'assunzione di competenze rafforzate non può costituire un argomento per sfuggire agli obblighi di solidarietà interregionale stabiliti dalla legge dello Stato; le Regioni che assumeranno competenze rafforzate continueranno a partecipare pienamente al sistema di redistribuzione interregionale. In secondo luogo, l'attribuzione delle risorse deve essere in linea con le spese storicamente svolte dallo Stato sulle stesse funzioni devolute e con le valutazioni dei fabbisogni *standard* per lo svolgimento di quelle attività. In secondo luogo, la tipologia delle risorse assegnate –

compartecipazioni o tributi devoluti – deve riflettere le caratteristiche delle funzioni assegnate, sulla base del principio del beneficio e di una dinamica appropriata tra risorse e funzioni. In quarto luogo, le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive dovranno essere coerenti con il sistema generale di finanziamento/perequazione discusso nel paragrafo 2 con riferimento alle funzioni “normali” delle RSO.

In questa prospettiva, sarebbe desiderabile che l’attivazione delle forme di autonomia differenziata, qualora questa richieda risorse aggiuntive, venisse rimandata ad un momento in cui il disegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali sia pienamente assestato, a seguito dell’attuazione dell’art. 119, perché ciò consentirebbe di integrare in modo ordinato il finanziamento delle forme speciali di autonomia nel più generale sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario. Naturalmente, ciò può dipendere anche dai tempi che il Legislatore nazionale si darà per l’attuazione dell’art. 119.

In tutti i casi, è opinione condivisa del Gruppo di lavoro che vadano assolutamente evitate soluzioni *ad hoc*, specifiche per ciascuna Regione. Va in altri termini evitata la riproposizione di quello schema disorganico e irrazionale che nel passato ha caratterizzato l’individuazione dei sistemi di finanziamento delle diverse Regioni a statuto speciale, spesso dovuta più che ad una puntuale analisi delle differenti funzioni attribuite e dei relativi costi, a criteri di pura opportunità politica. Nell’ottica di una complessiva razionalizzazione, detti sistemi dovrebbero essere riordinati secondo i principi qui enunciati per l’applicazione dell’art. 116 alle RSO.

8. Riordino dei sistemi tributari locali

L’attuazione delle proposte prima ricordate richiede un riordino e una razionalizzazione dei tributi oggi assegnati ai diversi enti territoriali di governo. Tale riordino, che dovrà essere dettagliato in se-

guito, può prendere le mosse dalle proposte presentate dall'Alta Commissione di Studio sul Federalismo Fiscale sul finire della precedente legislatura e dalle innovazioni introdotte con la legge finanziaria attualmente in discussione in Parlamento. Il Gruppo di lavoro ritiene che a seguito di questo riordino e dell'attuazione delle proposte prima presentate, gli enti territoriali, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei sistemi tributari, possano stabilire nuovi tributi nelle aree di loro competenza, così come disposto dall'art. 119. In particolare, il Gruppo di lavoro ritiene che l'introduzione di nuovi tributi, in quanto connessa con l'esercizio della facoltà legislativa, sia appannaggio delle sole Regioni, le quali dovrebbero tuttavia prevedere spazi appropriati per l'azione autonoma dei rispettivi enti locali. Il Gruppo di lavoro infine ritiene che per i tributi locali introdotti a livello regionale, la cui portata quantitativa è comunque sicuramente molto limitata, non si debba procedere a perequazione tra Regioni. Diverso il caso dei tributi locali introdotti dallo Stato su base uniforme sul territorio, che invece rientrerebbero ovviamente nella capacità fiscale degli enti locali.

“Ai Presidenti delle Regioni Meridionali” (29 gennaio 2007)*

Egregio 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 decreto legislativo n. 56/2000.

* Lettera inviata, il 29 gennaio 2007, a tutti i Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno dal Presidente della SVIMEZ, Dott. Nino Novacco, con allegata la Nota SVIMEZ del 23 gennaio 2007 su “Mezzogiorno e Federalismo Fiscale”.

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, c. 2, lett. *m*) della Costituzione, vi è problema per tutte le materie di cui al c. 3, e soprattutto per quelle cui è riferito il c. 4 dello stesso art. 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 c. 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 nella Commissione Vitaletti.

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.

Roma, 29 gennaio 2007

* * *

Nota SVIMEZ su “Mezzogiorno e Federalismo Fiscale”

Con riferimento alla questione dell' applicazione dell' art. 119 della Costituzione, e cioè del “Federalismo Fiscale” – e, più specificamente, al Documento proposto al Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 dicembre 2006, da parte del Gruppo di lavoro nominato dal Ministro dell'Economia Padoa Schioppa – la SVIMEZ ha ritenuto di riassumere nella seguente nota (disponibile anche nel sito www.svimez.it) i propri convincimenti sui termini nei quali la questione deve essere affrontata per assicurare l'equità nel trattamento finanziario di tutti i cittadini delle diverse zone del Paese.

“Rispetto allo stato attuale del dibattito sui temi del “Federalismo Fiscale” – che interessano assai da vicino il Mezzogiorno – oc-

corre, 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, partecipazioni 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 c. 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.

Roma, 23 gennaio 2007

**“Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sui principi applicativi dell’art. 119 della Costituzione”
(Roma, 7 febbraio 2007)**

E’ necessario, oltre che politicamente significativo, che la Carta Costituzionale venga arricchita da esperienze concrete di piena attuazione delle norme oggi in vigore, a partire da quelle introdotte con la riforma del 2001 (articoli 116, 117 e 119).

Per conseguire un importante risultato nel senso appena delineato si propone un contesto di principi e di contenuti da tradurre in una proposta di legge, quale documento programmatico delle Regioni.

La stabilità della finanza pubblica è raggiungibile attraverso la piena responsabilizzazione dei vari livelli di governo nel conseguimento degli obiettivi delle politiche pattizie, unica modalità da attuare per regolare il rapporto fra Governo centrale ed Autonomie territoriali (p.es. il Patto di stabilità e crescita, il cui contenuto si deve sostanziare nell’individuazione dei saldi finanziari). La politica dei saldi finanziari passa attraverso il riconoscimento dell’autonomia tributaria e finanziaria alle Regioni e alle Autonomie locali.

Le Regioni devono assumere il ruolo di coordinamento e di regolazione della finanza territoriale. Regioni e Autonomie locali provvedono a definire le regole – vincoli a cui le istituzioni del proprio territorio sono tenute per il concreto rispetto dei saldi finanziari, tralasciando la logica del solo sistema sanzionatorio nel caso di scostamento rispetto agli obiettivi prefissati ed introducendo un sistema incentivante per favorire la realizzazione degli obiettivi posti.

Le leggi regionali istituiscono tributi regionali, stabiliscono ambiti di intervento fiscale, fissano i presupposti impositivi e ne individuano i soggetti passivi, purché tali tributi siano connessi al territorio dell'ente impositore (Regioni/Enti locali) e non abbiano gli stessi presupposti impositivi di tributi erariali preesistenti.

In sintesi, il sistema si deve reggere concretamente sul principio della stabilità e dell'unitarietà della finanza pubblica, ma contemporaneamente il contesto del finanziamento degli enti territoriali deve rispettare i principi di autonomia, responsabilità, crescita competitiva, sussidiarietà, coesione – anche tenendo conto delle specificità legate alle Regioni di ridotte dimensioni geografiche – leale collaborazione e cooperazione. In particolare, si ribadiscono, tra gli altri, alcuni principi fondamentali che devono ispirare il sistema tributario regionale:

- a.* razionalità, semplificazione e coerenza dei singoli tributi;
- b.* equilibrio tra tributi propri, compartecipazioni e addizionali a tributi erariali riferiti al territorio di ciascuna Regione;
- c.* assicurazione di costante ed integrale copertura dei costi *standard* dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, 2° c., lett. *m*) Cost.;
- d.* partecipazione di Regioni ed Enti locali nella definizione delle politiche fiscali, nell'accertamento e nel contrasto all'evasione fiscale;
- e.* premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti;
- f.* concorso delle Regioni e degli Enti locali alla definizione di entità, criteri di riparto, tipologie e sistemi di cofinanziamento delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'art. 119, 5° c. della Costituzione per le finalità dallo stesso previste;
- g.* valorizzazione e riconoscimento della sussidiarietà fiscale;
- h.* il principio di perequazione dovrà essere applicato in maniera da ridurre in modo adeguato le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedir-

ne la modifica, nel tempo, conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

Assume rilevanza, in proposito, la definizione di regole negoziali fra lo Stato e le Regioni, fra le Regioni e le Autonomie locali e fra tutti gli enti di governo territoriale che, dalla logica della semplice comunicazione, passi ad un contesto di intese pur riconoscendo allo Stato e alle Regioni, per gli ambiti e le materie di competenza, il ruolo di centri di iniziativa e di soggetti atti ad assumere provvedimenti nel caso la mancata intesa rappresenti uno strumento ostruzionistico per la realizzazione di progetti istituzionali e/o economici.

1. Perequazione

Quale momento di partenza del sistema, attraverso una apposita delega al Governo, è necessario prevedere la determinazione di un fondo perequativo:

a. per assicurare integralmente il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni previste dall'art. 117, 2° c., lett. *m*), della Costituzione sulla base della fissazione del costo *standard* di ciascun servizio, nel rispetto del principio di eguaglianza;

b. per ridurre le differenze esistenti circa le capacità fiscali pro capite presenti sul territorio nazionale.

L'alimentazione del fondo dovrà essere assicurata dalla compartecipazione ad un grande tributo erariale dinamico e collegato all'evoluzione del PIL.

Si potrebbe meglio specificare la portata della proposta di delega attraverso il seguente schema:

a. definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*) della Costituzione dei relativi costi *standard*, le regole per i loro aggiornamenti, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello essenziale della prestazione e del relativo costo *standard*;

b. garanzia della copertura integrale dei livelli essenziali di prestazione di cui all'art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione;

c. riduzione delle differenze interregionali nel gettito delle entrate tributarie regionali per abitante destinate al finanziamento delle funzioni non comprese tra quelle "essenziali".

Il rilievo che hanno le competenze in materia di trasporto pubblico locale per i bilanci delle Regioni nonché la necessità di consentire, su tutto il territorio, un'erogazione del servizio adeguata, impone che si assicurino le risorse finanziarie necessarie sulla base di costi *standard* di riferimento.

Per le materie di cui all'art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione, il processo di convergenza, dal dato di fabbisogno espresso dalla spesa storica a quello misurato attraverso i costi prestazionali *standard*, andrà definito con la gradualità necessaria ad assicurarne la sostenibilità.

Anche per le restanti materie il sistema di finanziamento andrà disegnato secondo un percorso di divergenza dal criterio della spesa storica. Tale percorso dovrà essere compiutamente realizzato in un periodo temporale di cinque anni. Decorsi i cinque anni, qualora lo Stato verificasse la necessità di garantire un periodo di tempo più ampio ad alcune Regioni per la conclusione di tale percorso, tale esigenza va assicurata con risorse dello Stato per il tempo ritenuto necessario.

2. Autonomia finanziaria delle Regioni

Il disegno di legge delega deve partire dalla seguente considerazione: propedeutica alla realizzazione del federalismo è la verifica congiunta del rapporto tra competenza (e non solo quelle trasferite) e relativo finanziamento per misurare l'adeguatezza rispetto alla allocazione delle responsabilità nei diversi livelli istituzionali, nonché per valutare la congruità complessiva delle risorse con il duplice obiettivo di costituire un Fondo unico nel quale far confluire tutte le

risorse di competenza regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione ad eccezione di quelle per il riequilibrio territoriale e di eliminare le sovrapposizioni organizzative e amministrative corrispondenti.

Mediante lo strumento, anche in questo caso, della delega al Governo, qualsiasi riforma nel senso indicato dalla riscrittura del Titolo V della Costituzione non può non interessare la realizzazione di un compiuto Federalismo Fiscale che possa assicurare l'attribuzione alle Regioni e agli Enti locali del gettito di tributi i cui presupposti siano comuni sul territorio nazionale ma possano caratterizzarsi per la flessibilità della base imponibile e della corrispondente capacità impositiva dei medesimi enti. A questa caratterizzazione deve obbligatoriamente fare da corollario, accanto ai tributi propri, l'attribuzione di quote certe di compartecipazione ai grandi tributi erariali, i cui gettiti risultino meno sperequati sul territorio, la individuazione di addizionali e sovrimposte ai medesimi tributi erariali e la determinazione del limite massimo di manovrabilità delle aliquote da parte degli enti territoriali. Contestualmente si dovrà procedere alla definizione dei criteri di ripartizione del gettito in relazione al luogo dei consumi per le imposizioni di natura indiretta, della localizzazione dei beni per l'imposizione sul patrimonio, per il luogo della prestazione lavorativa per le imposte sulla produzione e per la residenza del percettore per le imposte riferite ai redditi.

A fianco di questi capisaldi di Federalismo Fiscale è opportuno che il processo di riforma consenta agli Enti che applicano la sussidiarietà fiscale e che nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione economica e finanziaria dimostrino comportamenti virtuosi ed efficienti, ulteriori forme di flessibilità e autonomia, anche a carattere sperimentale, in presenza di taluni elementi caratterizzanti ovvero di dinamiche virtuose (adozione di *rating* e relative classificazioni; capacità di interazione e concorso risorse pubblico-privato e relativa incidenza sulle manovre di bilancio; introduzione di misure innovative per il conseguimento degli obblighi comunitari e in generale di

razionalizzazione della spesa pubblica dal parte del complesso delle amministrazioni facenti capo al sistema pubblico di ogni Regione; concorso al contrasto all'evasione fiscale e aumento della base imponibile a livello territoriale; altre iniziative e strumenti, anche a carattere innovativo, destinate a migliorare il rapporto con il contribuente).

Fondamentalmente sono da attribuire alle Regioni e agli Enti locali:

a. compartecipazioni, addizionali e sovrimposte ai tributi erariali. Per tale fattispecie di finanziamento si definiscono i criteri di territorializzazione dei gettiti, mentre i decreti delegati dovranno stabilire i limiti di manovrabilità delle aliquote, salvaguardando, in capo alle Regioni, almeno l'attuale flessibilità fiscale;

b. tributi applicati sull'intero territorio nazionale, il cui gettito, tuttavia, è attribuito alle Regioni e agli Enti locali;

c. altri tributi propri che non si sovrappongano nei presupposti ai tributi erariali.

È necessario garantire la pari dignità dell'entrate tributarie regionali rispetto a quelle erariali; in tal senso occorre che i provvedimenti statali influenti sul gettito delle entrate tributarie proprie o partecipate siano accompagnate dall'Intesa preventiva, dall'indicazione degli effetti per ogni singola Regione e dalla copertura con entrate compensative di natura tributaria che salvaguardino gli spazi di autonomia fiscale delle Regioni. Al contempo occorre pervenire al definitivo superamento della tesoreria unica e quindi al versamento dei tributi regionali direttamente in capo alle Regioni. In attesa di questo è necessario assicurare la coincidenza temporale fra l'incasso dei tributi e il loro riversamento in favore delle Regioni.

Infine, riguardo alla spesa di investimento, è necessaria la conferma, quale livello di partenza, dell'attuale potenzialità espressa dalle Regioni attraverso le risorse ordinarie e la loro capacità d'indebitamento.

3. Finanza degli enti locali

E', inoltre, opportuno riaffermare il ruolo delle Regioni nel coordinamento del sistema della finanza locale che trova ulteriore affermazione nel conferimento pieno della funzione di garanzia degli equilibri della finanza pubblica decentrata nell'ambito regionale, con particolare riguardo agli obiettivi del Patto di stabilità interno e prevedere che la Regione svolga un ruolo attivo anche nei rapporti finanziari tra Stato ed Enti locali. Inizialmente il fondo perequativo per le funzioni degli Enti locali potrà essere fissato in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti a favore dei medesimi Enti locali come risultanti dal bilancio dello Stato per un anno di riferimento (da concordare) e le risorse vengano distribuite in base a distinti criteri che possano garantire, anche in tal caso, la solidarietà tra gli enti e la premialità.

4. Amministrazione della fiscalità regionale

Partendo dall'assunto che non può realizzarsi un compiuto Federalismo Fiscale in assenza di strutture amministrative che possano supportare il governo della materia tributaria, senza voler riproporre duplicazioni di strutture esistenti ma facendo riferimento al capovolgimento della modalità di attribuzione delle entrate fiscali, individuata ai paragrafi precedenti, è necessario prevedere flessibili organismi a livello territoriale su scala regionale, sotto la responsabilità della Regione competente per territorio. In tal senso, in ossequio al principio di semplificazione, efficienza, economicità e unitarietà della gestione, il disegno di legge delega dovrebbe prevedere la trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti locali.

5. Regioni a statuto speciale e Provincie autonome

L'attuazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione non coinvolge direttamente le autonomie speciali se non nei termini stabi-

liti dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e dei principi fondamentali dell'ordinamento. Tali principi, per le Regioni a statuto speciale si attuano in coerenza e nei modi stabiliti dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori.

Pertanto anche l'attuazione dei predetti principi fondamentali va realizzata nel quadro dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale che è e rimane disciplinata dai rispettivi statuti speciali, dalle relative norme di attuazione e dalle loro modificazioni, definite secondo le procedure previste dagli statuti medesimi.

L'attuazione del principio solidarietà e la conseguente partecipazione alla perequazione, disciplinata dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, deve tener conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano specifici territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto.

Va assicurata piena attuazione all'autonomia fiscale delle autonomie speciali, già prevista dagli statuti, sulla base di principi stabiliti da specifiche norme di attuazione statutaria.

Vanno emanate norme di attuazione statutaria che disciplinino le necessarie ed adeguate forme di coordinamento tra il nuovo sistema della finanza pubblica complessiva, anche per quanto riguarda il Patto di stabilità interno, e l'ordinamento finanziario delle singole autonomie speciali, dando attuazione anche alle specifiche previsioni della legge finanziaria dello Stato per l'anno 2007.

Finito di stampare il 2007 dall'Industria Grafica Failli Fausto sas.
Via A. Meucci 25, Via Tiburtina Km. 18,300 – 00012 Guidonia Montecelio (Roma)
per conto della SVIMEZ
«Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno»
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 – fax 06.47850850 – e-mail: SVIMEZ@SVIMEZ.it

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.