

Quaderno SVIMEZ n. 18

IL MEZZOGIORNO TRA FEDERALISMO FISCALE E POLITICA DI SVILUPPO E COESIONE

Convegno promosso dalla SVIMEZ nell'ambito
de "Le giornate dell'economia del Mezzogiorno"
(Palermo, 7 novembre 2008)

Interventi di M. Causi, M. Centorrino, S. D'Antoni,
A. Giannola, A. Loiero, R. Lombardo, R. Padovani,
V. Peragine, F. Pica, G. Salerno

Roma, aprile 2009
Quaderno SVIMEZ n. 18



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

Indirizzo di saluto <i>di Mario Centorrino</i>	p. 7
Parole di introduzione <i>di Riccardo Padovani</i>	p. 9
Le posizioni della SVIMEZ sul federalismo fiscale	
<i>Relazione di Federico Pica</i>	p. 11
<i>Relazione di Adriano Giannola</i>	p. 15
Le posizioni delle Regioni meridionali	
<i>Intervento di Raffaele Lombardo</i>	p. 23
<i>Intervento di Agazio Loiero</i>	p. 27
Contributi	
Contributo di Marco Causi	p. 31
Contributo di Sergio D’Antoni	p. 37
Contributo di Vito Peragine	p. 41
Contributo di Giulio Salerno	p. 47
Parole conclusive <i>di Riccardo Padovani</i>	p. 53
Documento di base per il Convegno	
<i>Il disegno di legge per l’attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle Regioni deboli d’Italia</i>	p. 55
<i>del Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale</i>	
Introduzione e sintesi	p. 55
I. Il finanziamento delle funzioni essenziali	p. 59
1. L’“appropriazione” (il “principio” di territorialità). -	
2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. -	
3. Le funzioni non concernenti i “livelli essenziali”. -	
4. Alcune possibili prospettive	

II. Il meccanismo di finanziamento delle funzioni non essenziali: alcune proposte di modifica p. 64

1. Premessa. - 2. Il meccanismo proposto per il finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera *m*). - 3. Le conseguenze dell'adozione del meccanismo proposto. - 4. Un'applicazione. - 5. Una prima proposta di modifica: la considerazione dell'ex fondo perequativo (legge 549/1995). - 6. Una seconda proposta di modifica: la valutazione del fabbisogno ammesso anche per le funzioni non riconducibili alla lettera *m*)

III. Il Mezzogiorno e gli interventi per la coesione p. 75

1. Il Mezzogiorno e l'attuazione del federalismo. - 2. Gli interventi per la coesione. - 3. Risorse aggiuntive e interventi speciali. - 4. Il coinvolgimento delle Regioni negli interventi per la coesione

ALLEGATI p. 85

1. Un appello nazionale e meridionalista della SVIMEZ, del Presidente Nino Novacco p. 87

2. Documento delle Regioni del Mezzogiorno p. 93

Indirizzo di saluto di Mario Centorrino*

Signori/re, buongiorno. Grazie della vostra presenza e della vostra attenzione. Questo seminario giunge quasi alla fine di un'intensa settimana di eventi, "Le giornate dell'economia del Mezzogiorno", che sono state davvero eccezionali per partecipazione, contenuti, manifestazioni di impegno e manifestazioni di interesse. Credo che oggi questo Convegno sia uno tra i più interessanti contributi per almeno tre ragioni. Intanto per l'importanza del tema, poi, per la presenza di un Centro di studi di grandissimo spessore come la SVIMEZ, che lo ha voluto organizzare con la partecipazione dei suoi esponenti più illustri ed, infine, per la presenza contemporanea di una serie di persone di altissimo spessore culturale, dall'on. Agazio Loiero, Presidente della Regione Calabria, all'on. Marco Causi del Partito Democratico già Assessore al Bilancio del Comune di Roma, al prof. Adriano Giannola, al prof. Federico Pica, uno dei guru del federalismo a cui si debbono gli scritti più interessanti – uno studioso che da tempo analizza questo tema – ed infine, cito per ultimo perché è il padrone di casa, il Presidente della Regione on. Raffaele Lombardo e il dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ, che sarà il coordinatore di questo Convegno.

Io qui sono in funzione di supplente per portare i saluti della Fondazione Curella, in sostituzione del Preside della Facoltà di Economia, il prof. Carlo Dominici, che è stato impossibilitato a venire per il contemporaneo impegno di carattere istituzionale, dovuto alla scomparsa di uno dei docenti più illustri della Facoltà di Economia, il prof. Mineo.

Desideravo dare un'informazione e anche rivolgere un particolare saluto ad alcune presenze particolarmente significative.

L'informazione: credo che si sia appena conclusa una conferenza stampa che ha illustrato i contenuti dell'incontro dei Presidenti delle Regioni meridionali e mi sembra estremamente significativo non solo l'incontro ma anche il documento che da questo incontro è stato elaborato. Un saluto particolare all'Assessore regionale Cimino (Assessore al Bilancio e Finanze) che ci onora della sua presenza, al Direttore della Programmazione prof. Roberto Leonardi, e all'Assessore Saponaro della Regione Puglia.

Vi ringrazio ancora. Credo che il mio compito si esaurisca qui e passo la parola al dott. Padovani che penso ci introdurrà al tema, in attesa dei vari contributi.

* Ordinario di Politica Economica nell'Università di Messina.

Parole di introduzione

di Riccardo Padovani*

Nel dare inizio a questo incontro promosso dalla SVIMEZ nell'ambito di una manifestazione così significativa per il dibattito meridionalistico quale ormai da tempo sono "Le giornate dell'economia del Mezzogiorno" della Fondazione Curella, dò il benvenuto agli illustri relatori e a quanti – davvero numerosi – hanno voluto onorarci della loro presenza. E porto i saluti ed un augurio di proficuo lavoro da parte del Presidente della nostra Associazione, Nino Novacco, al quale una sopravvenuta temporanea indisposizione non ha consentito purtroppo di prendere parte all'iniziativa odierna. Un'iniziativa che egli e tutta la SVIMEZ auspicano possa concorrere a rafforzare, nel momento in cui si avvia la discussione parlamentare sul disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del così detto federalismo fiscale, la riflessione sulle condizioni necessarie per realizzare un federalismo che possa rappresentare una prospettiva di effettivo avanzamento per il Mezzogiorno e per tutto il Paese, ma anche una riflessione sull'inderogabile necessità del contestuale avvio di una strutturale più incisiva politica economica nazionale di sviluppo e di coesione.

Oramai da diversi anni, dai primi anni 2000, prima nell'ambito della Commissione sul Federalismo Fiscale della Regione Campania, poi nell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, ed infine con un Gruppo di lavoro da essa autonomamente istituito a inizio 2007, la SVIMEZ porta avanti una battaglia a sostegno di un federalismo fiscale tecnicamente *equo*, che non stravolga i diritti delle popolazioni meridionali.

La sua struttura dovrebbe assicurare il rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione della Repubblica e, in primo luogo, del *principio della uguaglianza* dei cittadini, dovunque essi risiedano. Ciò significa che le differenze nei livelli delle prestazioni dovrebbero essere contenute nei limiti dell'esercizio dell'autonomia degli Enti, mentre per le prestazioni essenziali l'obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre le differenze in atto, non sempre riconducibili a "cattiva amministrazione".

Il sistema dovrebbe altresì assicurare, qualunque sia il regime che si voglia introdurre, la *sostenibilità* finanziaria di *tutti* gli Enti territoriali e di *ciascuno di essi* individualmente considerato e l'esercizio effettivo della loro autonomia di entrata e di spesa ovunque operino. L'assegnazione di risorse insufficienti a "*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro*

* Direttore della SVIMEZ.

attribuite”, secondo l’indicazione del comma 4 dell’art. 119 della Costituzione, costringerebbe gli Enti meridionali ad aumentare i livelli di tassazione e/o ad utilizzare, per la copertura di oneri riguardanti funzioni *normali*, le risorse destinate ad interventi per lo sviluppo e per la coesione.

Queste condizioni, tuttavia, non sono sufficienti a garantire i diritti delle popolazioni meridionali, occorre anche che lo Stato italiano definisca *con risorse nazionali, non marginali*, una politica di forte progresso e riequilibrio territoriale Nord/Sud, un’organica e strutturale politica di coesione ed unificazione nazionale così come previsto dal quinto comma dell’art. 119 della Costituzione. Occorre cioè che una pur lenta ma stabile convergenza tra Nord e Sud provochi finalmente, dopo un secolo e mezzo dall’unità politica dell’Italia raggiunta nel 1861, anche la sua unificazione economica e una più giusta distribuzione dell’occupazione, del lavoro produttivo nel territorio dello Stato/Nazione, i cui valori unificanti non è giusto vengano cancellati da egoistici interessi delle aree più avanzate e ricche.

Su tali temi, come detto, si è inteso promuovere l’iniziativa odierna di riflessione e di dibattito. Iniziativa che si articolerà sostanzialmente in tre parti (probabilmente non in questo ordine a causa degli impegni di alcuni relatori), una prima dedicata alla prospettazione di considerazioni critiche, ma anche propositive, in merito al disegno di legge delega Calderoli, elaborate dal Gruppo di lavoro in materia di federalismo fiscale istituito dalla SVIMEZ; una seconda che raccoglierà gli interventi di alcuni autorevoli studiosi e parlamentari ai quali rinnovo il ringraziamento della SVIMEZ per aver voluto assicurare il proprio contributo; una terza, infine, dedicata alla prospettazione delle posizioni delle Regioni meridionali attraverso gli autorevoli interventi del Presidente della Regione Calabria, n. Agazio Loiero, e del Presidente della Regione Sicilia, on. Raffaele Lombardo.

Il tema dei rapporti tra federalismo fiscale e coesione, la cui trattazione doveva essere svolta, a conclusione dei lavori, dal Presidente della SVIMEZ Nino Novacco, sarà invece in sua assenza più sinteticamente affrontata nel quadro dell’esposizione affidata al prof. Adriano Giannola. Una più diffusa e specifica argomentazione sul tema è comunque svolta nella nota del Presidente Nino Novacco dal titolo *Un appello nazionale e meridionalistico della SVIMEZ*, che è stata posta in distribuzione all’inizio della manifestazione. Sulla base del programma dei lavori indicato, prego quindi il prof. Pica di dare inizio all’esposizione delle principali linee di analisi e di proposta della SVIMEZ.

Relazione di Federico Pica*

Vi è ora, in materia di applicazione dell'art.119 della Costituzione, un testo presentato alle Camere. Occorre, pertanto, confrontarsi con i contenuti specifici del testo, rinunciando a porre le questioni di ordine ideologico che pure, al riguardo, riteniamo rilevanti. Fra l'altro, il documento SVIMEZ che abbiamo elaborato in questi giorni e che gli autorevoli relatori hanno ricevuto, è abbastanza scandito sulle questioni di principio. Vorrei portare, pertanto, questo mio intervento non su di esse ma su alcuni specifici problemi i quali possono, a mio avviso, più utilmente essere considerati da noi tutti.

Mi sento in particolare impegnato in questo sforzo perché il contesto in cui ci stiamo muovendo va considerato con seria preoccupazione. In questo momento abbiamo di fronte una crisi finanziaria di sistema. Il momento di trasformazione di questa crisi finanziaria in crisi economica passa anche attraverso le autonomie territoriali. Uno dei meccanismi attraverso i quali la crisi di Wall Street del 1929 divenne crisi del sistema reale (e non solo finanziario) dell'economia fu quella che allora fu denominata "perversità congiunturale degli Enti locali". Gli Enti locali si comportavano, cioè, come ampia letteratura conferma, in modo del tutto opposto a quello che sarebbe stato sul piano congiunturale appropriato.

Per questi motivi è doveroso porre il problema della sostenibilità finanziaria dei meccanismi della finanza locale, della finanza dei Comuni (non delle Province fortunatamente) e della finanza delle Regioni. In questo contesto dobbiamo porre, altresì, il problema della sostenibilità della riforma del Titolo V, così come oggi si propone di applicarla.

Per quanto concerne questo tema, il punto di partenza a mio avviso importante è in alcuni passi della relazione introduttiva del D.d.l. Calderoli, che aiutano a fare chiarezza. Io vedo in questi passi una difficoltà: il tema del federalismo fiscale viene portato come se autonomia degli Enti territoriali significasse di per sé maggiore efficienza. Questa cosa non è nella letteratura internazionale. Nella letteratura internazionale è ben chiaro che l'autonomia significa maggiore efficacia, maggiore rispondenza alle preferenze dei cittadini in termini di *mix* dei servizi pubblici locali, ma non è di per sé ragione di maggiore efficienza. Vi è per di più ampia letteratura che afferma proprio l'opposto, cioè che un sistema che si avvii verso un maggiore decentramento finanziario sconta rischi seri di inefficienza.

Il tema dovrebbe essere, dunque, quello dell'efficacia. Dobbiamo perciò chiederci quali spazi vi sono in questo testo nella direzione di essa. Efficacia significa corrispondenza delle scelte alle preferenze. Ciò significa

* Consigliere della SVIMEZ.

che occorre andare oltre la questione del finanziamento dei livelli essenziali, valutati ai *costi standard*.

A questo riguardo, ma anche in via generale, vale una importante avvertenza. Noi siamo partiti dall'idea che esiste una grandezza che si chiama costo *standard*, un numero – cioè il costo *standard* dei servizi sanitari, ad esempio – al quale dobbiamo far corrispondere un certo livello di entrate. I costi in realtà sono una funzione, sono la grandezza che si muove in riferimento alle quantità dei servizi: l'efficacia significa, appunto, possibilità di far corrispondere le quantità alle preferenze.

La funzione dei *costi standard*, quindi, ha maggiore interesse a destra del punto in cui noi abbiamo determinato il livello essenziale delle prestazioni. Solo in tal modo è consentito di porre la questione dell'efficacia del sistema. Se tutto consistesse, invece, nell'assicurare il finanziamento di un sistema di prestazioni che lo Stato determina nei suoi contenuti, regola nei modi di esplicazione, finanzia e controlla a valle ex art. 120 della Costituzione, in realtà uno si dovrebbe chiedere: a noi che cosa importa? Dov'è il risultato in termini di autonomia in tutto questo? Avremo costruito in tal modo non altro che agenzie strettamente regolate dallo Stato.

Quindi, la questione concerne gli spazi veri di autonomia a destra del punto di minimo. Ciò comporta un maggiore costo che nel sistema della finanza di ciascun Ente dovrà potersi finanziare. Naturalmente si pone a questo riguardo la questione di distinguere tra il maggior costo dovuto a scelte allocative dell'Ente e il maggior costo dovuto all'inefficienza dell'Ente. A questo proposito è chiaro che la determinazione dei *costi standard* aiuta, ma aiuta proprio se ci poniamo sulla destra del valore di minimo, se si ragiona, cioè, della funzione dei costi, e non soltanto del livello di essi.

Noi della SVIMEZ riteniamo che una corretta determinazione del fabbisogno, che non si limiti a prendere atto della situazione effettiva, attuale, dei conti, è del tutto importante. Noi non possiamo che essere i primi a chiedere che vi sia chiarezza. Vi è ogni ragione di dire che la spesa effettiva – quella che taluni chiamano la “spesa storica” – può essere un dato forviante, ai fini della determinazione del fabbisogno. Ciò che è denominato “spesa storica” mostra per parte significativa un circolo virtuoso: maggiori risorse, maggiore spesa, maggiore fabbisogno. Oppure, un circolo vizioso: minori risorse, minore spesa, minore fabbisogno. Dobbiamo stare attenti a distinguere tra quello che è effettivamente fabbisogno e quello che è invece soltanto l'effetto della maggiore dotazione di risorse, della maggiore accumulazione che questa maggiore dotazione di risorse consente.

Dobbiamo rifare i conti, come ammoniva il Presidente Loiero in una recente intervista. Vorrei dire, a questo riguardo, che a questi fini la Conferenza permanente proposta nel D.d.l. Calderoli costituisce uno strumento, anche se la questione è stata – secondo me – posta in maniera

inappropriata. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica viene istituita, se il D.d.l. è approvato tal quale, da una legge dello Stato italiano. E' lo Stato che decide della Conferenza permanente. Lo Stato dovrebbe tuttavia decidere con riferimento alle sue proprie funzioni. Non si può pensare che la Conferenza permanente sia uno strumento concernente il coordinamento, visto che questa materia non è nella competenza dello Stato (cfr. il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione), ma è nella competenza delle Regioni.

Lo Stato ha ogni ragione di volere rifare i conti e di volere rifarli tutti, ma ciò vale con riferimento alle responsabilità che lo Stato medesimo reca. Quali sono queste responsabilità? Anzitutto, il buon uso di *tutte* le risorse che provengono, comunque, dal bilancio dello Stato. Lo scopo fondamentale dovrebbe essere il seguente: assicuriamoci che tutte le risorse, e non solo le risorse della perequazione, siano correttamente gestite. Verifichiamo, in secondo luogo, quale sia il risultato dello sforzo che lo Stato compie, o sta per compiere, in materia di perequazione. Stiamo andando in una direzione in cui tutti i cittadini, i quali sono tassati nello stesso modo, hanno un livello comparabile dei servizi, oppure no?

Si tratta di materia di cui lo Stato reca competenza esclusiva. Se lo Stato si attrezza per verificare se questi risultati sono raggiunti, esso fa una buona cosa. Pensare invece ad un luogo in cui le Regioni *forti* controllano le Regioni *deboli*, come è scritto nella relazione di accompagnamento al D.d.l. Calderoli, è una idea stravagante, che è fuori dal nostro sistema istituzionale. Essa ha alla base il c.d. *principio di territorialità* inteso come il diritto del "territorio" ad acquisire risorse riscosse dallo Stato nel "territorio". Questo principio è affermato nel D.d.l. (cfr. l'art. 2, lettere *b, z*).

In realtà nell'art. 2 si parla di "territorialità" in due sensi. Nel primo di essi la territorialità concerne le imposte degli Enti territoriali. Io direi: principio "di responsabilità". Draghi nelle sue massime (le quattro massime sulla finanza locale proposte nelle Considerazioni finali del 31 maggio scorso) lo dice molto bene. In tanto la collettività ha titolo a decidere dell'ammontare delle risorse che viene destinato alla produzione del *mix* di servizi pubblici di cui essa fruisce in quanto la collettività medesima faccia fronte agli oneri conseguenti. Tutto ciò si pone al margine e si pone con riferimento agli effettivi poteri tributari della collettività considerata. Questo è un tema molto importante, che nel D.d.l. Calderoli è affrontato, sia pure con qualche svista. Si tratta di discutere seriamente di quali siano, nella riforma, le autonomie tributarie delle Regioni (e dei Comuni).

Se è letta con riferimento al principio di responsabilità la territorialità va molto bene. Ma la territorialità ritorna ancora nella lettera *z*) dell'art. 2, comma 2 (si è fatto ogni sforzo per esaurire l'alfabeto e si è andati anche oltre), come principio in forza del quale è il territorio il soggetto contribuente per le imposte erariali. Questo principio, questa idea che le

imposte riscosse sul territorio appartengano al territorio non è nella Costituzione della Repubblica. L'espressione il "gettito riferibile al territorio" di cui all'art. 119, comma 2, della Costituzione è solo un modo per individuare l'ammontare delle compartecipazioni. Non si dice affatto che le entrate riscosse nel territorio appartengono al territorio, qualsiasi cosa ciò possa significare.

I principi che nella Costituzione si occupano della materia tributaria (cfr. gli artt. 53 e 3) sono assolutamente estranei a questa idea della territorialità. Essa porta a paradossi. Per esempio al paradosso di dire che le Regioni a Statuto speciale come la Sicilia concorrono al finanziamento della perequazione: che cosa vuol dire questo? Vuol dire che noi dobbiamo attribuire alla Regione Sicilia maggiori risorse, al di là di quanto effettivamente occorra, affinché con queste maggiori risorse vi sia poi un congruo spazio per finanziare altre Regioni. Alla Sicilia sono attribuiti x miliardi, questi x miliardi devono coprire da un lato le funzioni della Sicilia stabilite nello Statuto speciale e dall'altro lato quanto occorra perché la Sicilia concorra alle ragioni della solidarietà. Tutto questo non funziona né sul piano concettuale, né sul piano civile, né sul piano operativo. Una volta che uno dica: "d'accordo, diamo più danari ai ricchi perché finanzino i poveri", la domanda è "quanti più danari?" Quanto dobbiamo dare di più? Le soluzioni che a questo riguardo sono proposte nel D.d.l. Calderoli richiederebbero un'attenzione ben più meditata.

In ogni caso, è buona cosa che vi sia un testo. Esso apre spazi di possibile miglioramento, di possibile correzione. Questi spazi concernono, fra l'altro, il problema della flessibilità fiscale, concernono il problema della territorialità, concernono i meccanismi interni di funzionamento della perequazione. Lavoriamo su queste cose perché noi abbiamo bisogno di una riforma che non risulti soltanto nelle carte, ma che sia effettivamente spendibile, che sia davvero in grado di consentire il funzionamento del sistema. Se si definisce nelle carte un insieme di meccanismi e poi il giorno dopo ci si accorge che questi meccanismi non funzionano, questa cosa non è di utilità per nessuno.

Io seguo da decenni le vicende della finanza comunale. Nella finanza comunale di decennio in decennio c'è una riforma epocale. Questa riforma epocale viene talvolta avviata e dura eventualmente un paio di anni, poi si esaurisce perché non funziona. Questo risultato, e cioè (anche) lo spreco di lavoro di tutti che ciò produrrebbe, penso che sia da evitare.

Relazione di Adriano Giannola*

Cercherò di commentare alcuni punti specifici del disegno di legge delega attualmente all'approvazione del Parlamento. Punti che si ritrovano anche nel disegno di legge presentato dal precedente Governo e mai posto in discussione per lo scioglimento delle Camere. Vi è infatti una sostanziale continuità nelle proposte di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione formulate dai due Esecutivi.

Gli aspetti problematici sui quali mi concentrerò sono tre e molto puntuali; eviterò invece di sollevare problemi di principio che porterebbero a discutere se sia appropriato parlare di federalismo o non sia più corretto considerare questo provvedimento come un tentativo di sviluppare, responsabilizzandola, l'autonomia finanziaria degli Enti locali. Il tema del federalismo è una partita aperta che vedremo, in prospettiva, se si svilupperà nelle forme estreme proposte dal D.d.l. del Consiglio regionale della Lombardia, per ora accantonato, ma che non mi stupirei di vedere presto profilarsi all'orizzonte.

Ritengo che i punti considerati siano particolarmente significativi per valutare la proposta di attuazione dell'art. 119 sotto il doppio profilo della sua sostenibilità finanziaria, tutt'altro che certa, e della sua sostenibilità sociale, cosa ancor più incerta.

Il primo punto, il "minore", concerne l'apparente, rassicurante garanzia del finanziamento integrale dei così detti "LEA" (livelli essenziali di prestazione). Una concessione banale, a ben vedere, il minimo da pretendere se si vuole restare nell'alveo della Costituzione. Ciò nonostante il problema è che nell'attuale disegno di legge quando si parla dell'aliquota di compartecipazione da collegare a un tributo erariale (augurabilmente l'Iva, non l'IRPEF) si dice che essa dovrà essere fissata così da garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni *in almeno una* Regione (art. 6). E' chiaro il problema che si apre nel caso non si acceda all'unica soluzione sensata, e cioè che l'aliquota sia tale da rendere autonoma la Regione più ricca e non una tra le tante Regioni o una media di Regioni. Se si finisse davvero per designare una Regione diversa dalla Regione fiscalmente più ricca si creerebbe automaticamente una rendita di posizione delle Regioni con capacità fiscale maggiore di quella prescelta, anche garantendo al 100% il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni per tutte le altre Regioni. Commisurare invece l'aliquota di compartecipazione alle esigenze della Regione fiscalmente più ricca, fa sì che tutte le altre Regioni debbano attingere al fondo di perequazione ed anche che la Regione più ricca, non regalando niente a nessuno, non abbia

* Consigliere della SVIMEZ.

alcuna pretesa dalle altre; il che è una evidente manifestazione delle virtù del principio di “federalismo verticale” che ispira la riforma del Titolo V.

Sempre in tema dei livelli essenziali delle prestazioni, l'intenzione dichiarata di abbandonare il criterio della “spesa storica” pone il problema di definire e rendere operativo il *costo standard* commisurato al livello dei servizi da assicurare. Un problema enorme riguardo al quale il mandato della delega dovrebbe essere realizzato con l'indispensabile controllo del Parlamento.

Il secondo punto riguarda il finanziamento delle “altre” funzioni attribuite (art. 7), funzioni non di secondaria importanza considerando che si riferiscono a competenze (ambiente, ricerca, turismo, energia) di rilevanza strategica specie per territori meno dotati e fragili come il Sud.

Mentre il comma quarto dell'art. 119 recita testualmente “*le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono.... di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*”, proprio per le funzioni attribuite il disegno di legge Padoa Schioppa adottava un principio di perequazione basato sulla capacità fiscale che comportava “*Per queste spese...la possibilità di differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico*”; questo principio è fatto proprio dal successivo disegno di legge che nell'art. 7 stabilisce meccanismi che non prevedono l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite per le Regioni a capacità fiscale inferiore alla media.

Già a suo tempo il Gruppo di lavoro della SVIMEZ aveva affrontato questo punto nel “Quaderno SVIMEZ” n. 12 ove si analizzava il Testo del disegno di legge del Governo Prodi. Il Gruppo di lavoro ha evidenziato alcuni aspetti critici del finanziamento delle funzioni attribuite che non riguardano i livelli essenziali delle prestazioni. In questo caso non si supera il parametro della spesa storica. Infatti per le “altre funzioni” viene confermato il finanziamento integrale della spesa storica per il complesso delle Regioni, e si adottano al contempo dei meccanismi tali che le Regioni a minore capacità fiscale non avranno il finanziamento integrale, laddove le Regioni a maggiore capacità fiscale avranno finanziata non solo la spesa storica, e godranno di un bonus in eccesso sulla spesa storica, cioè risorse che non dovranno essere restituite completamente al fondo di perequazione.

Che dire dei due punti rilevati? I meccanismi identificati, il primo eventuale, il secondo certo, creano posizioni di rendita per le Regioni più forti e una penalizzazione per le Regioni fiscalmente meno attrezzate; il che, a mio avviso, determina una insostenibilità finanziaria genetica di tutto il modello, imponendo tra l'altro alle Regioni meno ricche di scegliere tra l'alternativa di ridurre i servizi o di aumentare la pressione fiscale.

Si tenga inoltre conto che questo elemento di sperequazione e di creazione di rendita è un meccanismo dinamico perché la spesa storica ogni anno cambierà. Nella realistica presunzione che i tassi di sviluppo non siano identici a livello nazionale, e tendenzialmente non particolarmente

favorevoli alle Regioni più deboli, il fattore di divaricazione tenderà automaticamente a determinare una dinamica progressivamente sempre più penalizzante.

Nell'immediato la sperequazione indotta è tale che, secondo una simulazione (sviluppata in particolare dal prof. Stornaiuolo), il meccanismo proposto di finanziamento delle funzioni attribuite al di là dei livelli essenziali delle prestazioni avrà l'effetto di ridurre la quota attribuita alle Regioni del Mezzogiorno, da un valore "storicamente" pari al 46% ad un valore del 27%. Il che significa che il Centro-Nord passa dal 54% al 73% delle risorse. La redistribuzione si applicherebbe a circa 6 miliardi di euro con una perdita complessiva per le Regioni del Mezzogiorno di circa 1 miliardo di euro.

Il documento del Gruppo di lavoro SVIMEZ propone due soluzioni operativamente molto semplici che proviamo ora ad illustrare in estrema sintesi.

Il grosso della spesa storica per le funzioni attribuite che non riguardano prestazioni essenziali rinvia a due fonti particolari di finanziamento: i trasferimenti ex "Bassanini" e i trasferimenti ex fondo legge 549 del 1995. In particolare questo secondo aggregato vale nel Mezzogiorno circa 1,7 miliardi di euro, contro i 789 milioni del Centro-Nord. Questa discrepanza nasce proprio dalla natura di fondo compensativo della legge 549, istituito a seguito della cancellazione di una serie di trasferimenti erariali destinati a specifiche finalità, e sostituiti dalla partecipazione regionale alle accise sulla benzina, integrata, appunto, da un fondo di perequazione compensativo nei casi di proventi insufficienti. Con questa premessa, è curioso che si preveda oggi di introdurre un sistema di perequazione che vanifica nei fatti quanto era stato ideato proprio a fini perequativi.

A ben vedere, l'assunto *ex ante* di questo tipo di impostazione è che il surplus dei trasferimenti che va al Sud e che ora si vuole ridimensionare è visto come un doveroso ed opportuno "rientro" da un eccesso di trasferimenti sul cui uso vi è una conclamata inefficienza dimostrata dalle Regioni del Sud. Una linea che è conforme alla moda corrente secondo la quale ridurre le risorse ha un salutare effetto terapeutico. Mi permetterei di dire che prima di aderire ad un'ipotesi di questo genere occorre valutarne bene la fondatezza, oltre a verificare da dove vengono i fondi e per quali motivi.

Tornando al finanziamento delle funzioni attribuite, poiché è certo che quei fondi sono destinati in misura maggiore al Sud proprio per un motivo di perequazione, una corretta contabilizzazione di questa componente perequativa riduce immediatamente gli effetti negativi dell'applicazione indiscriminata dell'art. 7. Seguendo questa linea gli effetti redistributivi a danno del Sud sarebbero ben più modesti (nell'ordine di 18 milioni di euro rispetto al miliardo di euro precedentemente calcolato).

Un'altra soluzione, è quella di riesumare la proposta dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale la quale per il federalismo fiscale prevedeva molto pragmaticamente di finanziare le ulteriori funzioni attribuite, per una quota pari all'80% della spesa storica indistintamente per tutte le singole Regioni. Anche questa soluzione determinerebbe un'attenuazione molto forte dello squilibrio. Tra l'altro questa è la soluzione che l'attuale disegno di legge prevede nella fase di transizione dal finanziamento della spesa storica a quello del costo standard per le funzioni essenziali dei Comuni; quindi sarebbe una soluzione in linea con l'impostazione di questo stesso disegno di legge. Entrambe le proposte in definitiva hanno il pregio di conferire una migliore sostenibilità finanziaria e quindi una maggiore praticabilità sociale alla proposta di attuazione dell'art. 119.

Il punto tre riguarda l'attuazione del comma cinque dell'art. 119. Esso, come noto, attribuisce allo Stato la possibilità di interventi aggiuntivi per fini straordinari finalizzati a "*promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale...., per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro (delle Regioni) funzioni*". Sostanzialmente questo testo affida allo Stato la responsabilità della coesione economica e sociale e, quindi, delle politiche di sviluppo nazionali finalizzate al superamento del dualismo.

L'art. 14 del disegno di legge, che affronta questi aspetti, presenta numerosi problemi.

E' bene anzitutto premettere che, a fronte dei problemi strutturali e degli obiettivi di sviluppo, non basta certo che un disegno di legge sull'autonomia finanziaria degli Enti territoriali sia – per così dire – laconicamente neutrale. Al contrario, esso dovrebbe affermare con chiarezza la necessità di far fronte a problemi strutturali come quelli del dualismo identificando gli aspetti operativi specifici essenziali al conseguimento dell'obiettivo.

Da questo punto di vista c'è più di una preoccupazione. Per brevità mi soffermo sulla più rilevante perché di ordine metodologico generale. Rispetto al contenuto del comma cinque che affida allo Stato l'identificazione e il compito di attuare misure straordinarie ed aggiuntive per affrontare i problemi socialmente rilevanti, come quello della coesione, l'attuale proposta di attuazione dell'art. 119 prevede che tutto ciò avvenga *in concorso* e non semplicemente *sentite* le Regioni. Il che introduce un elemento di orizzontalità federale là dove esso è meno auspicabile che ci sia; esattamente all'opposto, dovrebbe essere ribadito che la natura dell'intervento sia esclusivamente di tipo verticale.

Per intenderci, prevedere che su questi temi lo Stato debba subordinare le sue scelte all'accordo con le Regioni rischia di rendere impraticabile una qualsiasi politica di sviluppo, e ciò perché sulle politiche

di sviluppo dubito che in un sistema duale come quello italiano ci possa essere una facile, lungimirante unanimità.

Alla luce di ciò anche il pasticciato e generico richiamo che si fa nell'art. 14 "alla fiscalità di sviluppo", sembra uno specchietto per le allodole, ambiguo e potenzialmente controproducente, proprio rispetto alla finalità di favorire il superamento del dualismo.

La fiscalità di sviluppo dovrebbe più propriamente definirsi fiscalità *differenziata*.

Fino ad oggi la fiscalità differenziata non è stata possibile – si sostiene – perché l'Europa con l'argomento della lesione della concorrenza, non ce l'ha consentito. In realtà, da anni, in regime di Moneta Unica, non ha più alcun fondamento prospettare una lesione della concorrenza all'interno dell'Italia per chiudere poi gli occhi di fronte alla lesione della concorrenza che nell'ambito della zona euro, ad esempio, Irlanda, e magari Galles e Scozia già praticano da anni e domani praticheranno paesi come Romania, Bulgaria, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, ecc.

Se non si mette in discussione questo, è chiaro che si può solo sorridere all'idea che la fiscalità di vantaggio possa rappresentare qualche cosa di più di una affascinante scatola vuota.

Vale la pena a questo proposito commentare brevemente due indizi concreti del maturare di un nuovo corso UE su questo importante problema. Il cosiddetto "rapporto Hokmark" (2005) prospetta un'attenuazione delle restrizioni nel caso di interventi che contemplino anche condizioni fiscali di favore per territori svantaggiati in periodi transitori (non superiori a cinque anni).

Più radicali, le conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed nella Causa C-88/03 Portogallo *versus* Commissione, che sostiene la legittimità della fiscalità di vantaggio "regionale" se essa è decisa da un ente dotato di "piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria" rispetto al Governo centrale dello Stato di appartenenza. Queste conclusioni sono state fatte proprie nel 2008 dalla Corte di Giustizia che così apporta una rilevante correzione alla linea finora imposta dalla Commissione.

Da qui forse, l'introduzione in *extremis* del richiamo alla fiscalità di sviluppo comparsa nell'ultima bozza e poi nel testo definitivo del disegno di legge delega. Dall'Europa, dunque, una sollecitazione a rendere operativo il cosiddetto federalismo fiscale che consentirebbe alle nostre Regioni di praticare forme di fiscalità di vantaggio.

C'è da domandarsi se le condizioni ("piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria") richiamate nella sentenza, siano coerenti con gli interessi delle Regioni svantaggiate di una realtà statale dualistica.

La sentenza europea favorisce in realtà una deriva fortemente orizzontale, contrariamente al carattere verticale che ispira tutto il testo del comma quinto dell'art. 119. Ed è anche evidente perché sia necessario salvaguardare questo carattere. Come già rilevato, l'orizzontalità, in una

platea multi-regionale non può non provocare una competizione fiscale che di fatto, se può mettere al riparo le singole Regioni da competitori esterni, non risulta per nulla efficace, anzi è controproducente rispetto all'obiettivo di sanare divari territoriali interni.

La motivazione fondata – forse non giuridicamente ma certo economicamente – della richiesta di una effettiva fiscalità differenziata, sta nella inconcepibile asimmetria che oggi esiste in una Unione Monetaria che non consente difesa rispetto alla differenziazione fiscale tra Stati. Ma di questa impostazione lungimirante è dubbio che possano spontaneamente farsi portavoce le singole realtà territoriali; di qui la necessità di un controllo e di una gestione “verticale” del problema. Il che è l'opposto di quanto propone la pur coraggiosa sentenza della Corte di Giustizia che può appellarsi – forse – a sofisticate motivazioni giuridiche, ma non di certo – nel caso specifico di situazioni strutturalmente dualistiche – a qualche sensata ragione economica.

E per concludere propongo un rapidissimo – strettamente personale – accenno sul *che fare?*

Anzitutto, credo che la prospettiva di attuazione dell'art. 119 vada considerata come una sfida per il Sud, anche sul versante (molto enfatizzato in generale) dei pressanti richiami alla responsabilità.

Una sfida sulla quale il Sud deve rilanciare informazioni ed idee, anzitutto per imporre una riflessione corretta sul rapporto tra Nord e Sud, quanto mai necessaria se e è vero – e credo che sia vero – che un fondamentale motivo per il quale si vuole attuare il federalismo fiscale è quello di “liberarsi” del problema del Mezzogiorno da parte dell'area più forte, nell'illusione che ciò sia l'antidoto per esorcizzare il paventato “declino”. A questo fine, la correttezza dell'informazione è una dimensione di essenziale rilevanza per aprire spazi nei quali proporre una visione “nuova” nella quale si riconosca al Mezzogiorno il ruolo di *Nuova Frontiera* per lo sviluppo del Sistema Italia .

Informazione corretta è argomentare come il Sud sia tutt'altro che un nuotatore esausto in procinto di annegare nel mare di trasferimenti che lo sommerge. Tutti i dati mostrano semmai che quel mare – ivi compresi i fondi europei – da 15 anni a questa parte si è venuto prosciugando. Sfatata questa favola, oltre che ad un responsabile dovere di correttezza, risponde alla necessità di avviare il rilancio dello sviluppo.

Un semplice esercizio di finanza neutrale sui residui fiscali teoricamente definiti secondo regole (che richiamava il prof. Pica) rispettose della prima parte della Costituzione, mostrerebbe che il residuo fiscale che virtualmente compete al Sud è molto più alto di quello effettivo; il che destituisce di fondamento la pretesa teoria dei “trasferimenti impropri” dalla quale origina l'ancor più stravagante richiesta di “restituzione” invocata dal Consiglio regionale della Lombardia.

Inoltre, sarebbe opportuno interrogarsi su un secondo quasi inesplorato aspetto del rapporto tra i territori, che si collega alla gestione del nostro imponente debito pubblico. A tal fine soccorre il richiamo – come filo conduttore di lettura – all'apparentemente astratto “teorema dell'equivalenza ricardiana” riproposto in letteratura da Barro.

Ci si limita qui a ricordare che il debito pubblico in Italia è finanziato in un certo modo, ed i titoli rappresentativi del debito sono ripartiti in modo alquanto diverso. Ciò comporta un trasferimento di risorse finanziarie del tutto occulto, dai residenti meridionali (per lo più semplici contribuenti, detentori “marginali” di titoli) ai percettori di rendite del Centro-Nord (contribuenti, ma anche detentori di titoli in misura percentuale ben più consistente del Sud). Il tutto è poi complicato (per il Nord ed il Sud) dal fatto che negli ultimi anni è cresciuta in misura molto consistente la quota del debito italiano nei portafogli dei residenti esteri.

Questa redistribuzione occulta va portata alla luce per integrare l'appassionato interesse al federalismo con una più significativa contabilità del dare ed avere tra territori. Per evitare pericolosi effetti destabilizzanti sul *rating* (della Lombardia in primo luogo) l'operazione dovrebbe accuratamente mantenersi a livello “virtuale”, ferma restando cioè a livello “effettivo” la titolarità e la gestione centralizzata affidata allo Stato. Se si volesse davvero procedere verso un “vero” federalismo, questo tema diverrebbe una pericolosissima mina vagante da disinnescare; un argomento capace di indurre a miti consigli qualsiasi fronte Padano.

Infine va osservato che richiamare l'attenzione sul problema della consistenza e dell'uso delle risorse, della loro contabilizzazione, non è un accanimento rivendicativo vetero meridionalista, come molti autorevoli commentatori indulgono a ritenere; è bensì un essenziale aspetto preliminare per costruire una piattaforma minima necessaria per “scoprire” quale realtà si cela dietro le nebbie dei luoghi comuni e delle peggiori profezie.

Il problema delle risorse non si conclude poi con la contabilità dei trasferimenti e della spesa pubblica, ma si arricchisce in modo essenziale dell'ulteriore constatazione che il Mezzogiorno è un produttore ed un esportatore netto di risparmio privato. Quindi prima di lamentarsi che non arrivano fondi dall'estero dovremmo dire che noi ne esportiamo troppi e chiederci perché. Torna così in scena la fiscalità *differenziata* come condizione di salvaguardia prima ancora che come fattore di attrattività.

C'è da chiedersi infine, qual è la strategia, quale modello di sviluppo ha in mente il Sistema, non il Mezzogiorno, in proposito?

O il rilancio sul terreno dell'attuazione e gestione dell'art. 119 che il Sud riuscirà a realizzare sarà capace di riaprire un costruttivo confronto a tutto campo, oppure prevarrà un passivo attendismo che affida al federalismo la missione catartica di realizzare un ben improbabile riscatto.

Intervento di Raffaele Lombardo*

Grazie per questa ulteriore occasione di confronto. Essa è anche l'occasione per fare il punto, dopo che, nel mese di luglio, ho preso parte alla presentazione dell'ultimo Rapporto annuale della SVIMEZ. Emersero allora alcuni spunti importanti che credo ci siano molto serviti; perché già in quell'occasione, insieme ad altri esponenti di Regioni meridionali, riscontrammo positivamente l'invito, la proposta – che per la verità non è nuova – che ci veniva dal Presidente Novacco di una iniziativa comune delle Regioni del Sud per evidenziare la questione dello sviluppo del Mezzogiorno.

I due temi fondamentali sono il federalismo e le grandi perplessità che esso genera, sintetizzate nelle relazioni che abbiamo sentito; rispetto ad esse, dobbiamo chiederci se il federalismo va davvero guardato con grande preoccupazione, se può costituire un grande rischio. Oggi, però, il divario tra Nord e Sud cresce e non decresce, ad esempio nelle infrastrutture, nei livelli di occupazione, nel reddito pro capite, nei livelli di povertà, per i quali, negli ultimi dati dell'Istat, la percentuale nazionale delle famiglie in tale condizione, di per sé abbastanza grave, è fatta da un 3% del Veneto e da un 27% della Sicilia. E tutto questo avviene in un regime di “non federalismo”. Possiamo allora appagarci, e difendere comunque lo *status quo*? Oppure possiamo guardare al federalismo a partire da dati già di per sé preoccupanti, come ad una fase diversa e nuova nella quale forse il Mezzogiorno può guadagnare piuttosto che perdere.

Credo che il richiamo rivoltoci dal dott. Novacco della SVIMEZ, al quale abbiamo dato riscontro – e ne sono veramente molto compiaciuto – trovi sostanziale rispondenza nell'invito che la Fondazione Curella ci ha fatto, e al quale noi Presidenti di sette Regioni meridionali abbiamo aderito, con l'incontro che ha avuto luogo poco fa, presso questa stessa sede della Regione Siciliana. Purtroppo non è venuto l'Abruzzo, perché ha le elezioni. Ma la Basilicata, la Sardegna, la Calabria, la Campania, la Sicilia, la Puglia e il Molise erano presenti, per incominciare ad operare, ad agire in termini di questa grande regione, di questa macro-regione meridionale che rappresenta bene o male il 40% del territorio e il 35% della popolazione italiana.

Per la verità ci eravamo incontrati altre volte alla vigilia di qualche Conferenza delle Regioni e in sede di qualche confronto con lo Stato, proprio per esaminare il disegno di legge sul federalismo fiscale, di cui si discute in questo Convegno promosso dalla SVIMEZ. Ma adesso abbiamo lavorato insieme e abbiamo stilato un documento, assumendo degli impegni

* Presidente della Regione Siciliana.

che saremo costretti a rispettare, forse proprio perché incalzati più che in passato dalla scommessa rappresentata dall'appuntamento federalista che stavolta probabilmente si realizzerà – o non si realizzerà – indipendentemente dalla nostra volontà. Il documento di intenti sottoscritto oggi, e che è stato prima consegnato anche alla Presidenza di questo Convegno, e che ci vedrà, ci dovrà vedere uniti in un atteggiamento unitario rispetto al disegno di legge, e alla prospettiva dei decreti attuativi, costituisce una grande conquista. E devo dire corrisponde all'auspicio, all'esigenza che la SVIMEZ appunto ha evidenziato. Intanto occorre, tutti insieme, far valere la verità: a proposito della spesa complessiva in conto capitale piuttosto che il 35% potremo ottenere il 27%, ma oggi piuttosto che il 35%, quanto otteniamo? Il 5%, il 7%? E del Fondo per le aree sottoutilizzate, rispetto all'85% quanto otterremmo? Non lo so! Forse il 3, il 5, il 10, il 15 o quant'altro. Come si finanzia l'Expo? Come si finanzieranno le banche per le difficoltà dei cittadini o dei clienti?

Per noi che siamo una Regione a Statuto speciale, per esempio, il mitico fondo di solidarietà ha finito di essere tale, ovvero, il famoso articolo 37 dello Statuto, circa il pagamento dei tributi nelle Regioni in cui si produce il bene, non è stato applicato. Su questo tema è successo un pandemonio quando abbiamo sollevato l'argomento, e non siamo in regime di federalismo; siamo in pieno regime di Governo centrale, non voglio definirlo neppure centralismo. Le Regioni meridionali devono assumere la consapevolezza che bisogna andare uniti di fronte ad un'ipotesi di disegno di legge di federalismo fiscale, quella di Calderoli, che non è molto dissimile da quella di Padoa Schioppa; per dire che c'è una continuità in questo atteggiamento rispetto al Sud, che forse una parte del Paese vuole abbandonare al suo destino, per allinearsi agli standard della Baviera, del Centro Europa, ecc. Di fronte a ciò noi dobbiamo e possiamo far valere la nostra forza politica, piuttosto che apparire – questo sì – come i difensori a tutti i costi di un sistema che, lo dicevamo e lo insegna la SVIMEZ, di anno in anno mostra dati sempre peggiori in ordine a tutto, dalle infrastrutture all'occupazione, alla povertà. Di qui la volontà di mettere insieme in una Commissione – non di studio, per carità, perché credo che già i lavori della SVIMEZ siano illuminanti per questo – le nostre risorse di costituzionalisti, economisti, ecc.; e poi, attraverso una corretta informazione, che purtroppo ci manca, di far capire a noi stessi e a tutti i cittadini del Paese, che le cose non stanno come noi leggiamo sulla gran parte dei giornali, e di far tornare – speriamo di farcela, anche se è difficile – la questione dello sviluppo del Mezzogiorno di una certa attualità ed importanza, piuttosto che finire nel dimenticatoio e nel silenzio più assoluto.

Credo che la SVIMEZ – lo dico formalmente e solennemente – dovrà continuare a svolgere con forza il suo impegno. Se la mia Regione è socia, lo sarà ancora di più, perché i vostri dati, il vostro impegno, il vostro

lavoro sono per noi di importanza fondamentale. Lo sono per tutti noi, lo sono per le Regioni meridionali. Io credo che insieme, quello che voi farete e, soprattutto, l'iniziativa politica consequenziale e solidale sulla quale abbiamo assunto un impegno solenne due/tre ore fa, credo che servirà alle nostre comunità; e poiché questo impegno si è realizzato proprio oggi, concludendo esprimo la mia gratitudine all'iniziativa, alla tenacia, alla passione degli operatori della Fondazione Curella e al prof. Busetta in modo particolare.

Intervento di Agazio Loiero*

Avverto in anticipo che sarò costretto ad allontanarmi, ma non voglio che appaia come un vezzo dei politici, perché tengo moltissimo a questo Convegno, e ritengo che il tema del federalismo, che ne costituisce l'oggetto, sia della massima importanza. Proprio per questo sono venuto a Palermo già da ieri sera, per prendere parte all'incontro sul federalismo dei Presidenti delle Regioni del Sud, aderendo all'invito del Presidente Lombardo. Quindi, un vivo ringraziamento voglio fare non solo all'on. Lombardo, ma anche alla SVIMEZ, per l'iniziativa odierna e per quello che essa ci offre ogni anno; perché in Italia ormai chi volesse fare studi seri e volesse apparire come una sede che di fatto difende gli interessi dei territori della parte debole del Paese è segnato a dito.

Approfitto degli interventi del prof. Pica e del prof. Giannola per evitare alcune notazioni e andare direttamente alla parte che reputo la più importante, che presiede all'adozione di questo federalismo fiscale. Intanto io sono convinto davvero, e non lo dico perché bisogna dirlo, che questo processo è ormai ineludibile: sarebbe un errore catastrofico se il Sud si opponesse, perché il destino di tale processo non è in mano al Sud ma è in mano al Nord, che lo guida, e in cui è presente una formazione politica che ha finito per inoculare nelle vene dell'Italia l'idea che il Sud sia solo criminalità e parassitismo. Lo si voglia o no, questo capita nel Paese, questo è ciò che pensa il Paese. Non ne faccio una questione ideologica, perché sono convinto che sia nel Centro-destra, sia nel Centro-sinistra è molto diffusa questa sensazione. Quindi, vi sono le condizioni ideali perché si arrivi ad un federalismo distorto, che potrebbe risultare massacrante per il Sud.

Detto questo, voglio ricordare proprio all'inizio di questo mio breve intervento che, come tutti sanno, il federalismo – il federalismo nella accezione più ampia del termine, e in tale ambito il federalismo fiscale – di solito si applica a paesi nascenti e non a paesi che hanno già una struttura centralistica. Faccio un esempio: io seguo con continuità quello che sta avvenendo nel Belgio che è arrivato all'unità almeno 30 anni prima di noi e che è un paese che si sta disintegrando; è un paese piccolo, che avrebbe le condizioni per non disintegrarsi, ma si disintegra, perché la parte forte, in una società che è duale, non vuole concedere risorse alla parte più debole, che poi è il compito dello Stato nella sua interezza. Lo dico perché sono preoccupato dell'unità di questo nostro Paese. Guardate che l'unità dell'Italia, come molti di voi sanno, è stata prevalentemente un'astrazione letteraria, che è andata da Dante a Petrarca, da Macchiavelli a Manzoni del

* Presidente della Regione Calabria.

“volgo disperso che nome non ha”, fino ai giorni nostri. Noi siamo arrivati tardissimo all’unità, tra i paesi europei.

Davvero riscontrate in Italia “quel desiderio di vivere insieme” che Renan pone a base della costruzione di una Nazione? In Italia non esiste l’appartenenza ad un ceppo comune. Lo dico perché questa unità potrebbe frantumarsi.

C’è un grandissimo poeta triestino, Umberto Saba, che - forse perché viveva sulla linea di confine, coglieva meglio i difetti e le virtù degli italiani – prima della sua morte osserva che la tentazione al conflitto, alla rissa, allo scontro fratricida in Italia è scritta nel codice genetico. E sapete perché? Perché il primo conflitto fratricida è quello fra Romolo e Remo. Scusate questi riferimenti di carattere letterario: è importante alla vigilia di una occasione parlamentare rilevante ricordare la storia e l’antropologia degli italiani.

Dobbiamo dire come stanno le cose su questo tema, ma senza polemiche eccessive, perché l’eccesso di polemica finisce per darci torto, perché la grande stampa, i mezzi che contano, le grandi Università, sono prevalentemente nel Nord; certo, ci sono anche nel Sud, ma quelle che contano di più sono nel Nord, e quindi dobbiamo avere anche tatticamente un atteggiamento di prudenza perché nel Nord Centro-destra e Centro-sinistra appaiono compatti nella condanna del Mezzogiorno.

Nella passata legislatura, non quella di Prodi, quella di Berlusconi 2001-2006, vi fu una grande battaglia per approvare la riforma costituzionale – lo ricorderete – per approvare la *devolution*; nella coalizione c’erano tre o quattro partiti, ognuno si prendeva un brandello di Stato – l’interesse nazionale ad AN, la *devolution* a Bossi – e tutto si aggiustava. Poi c’è stato un referendum che ha fatto giustizia. Oggi con la legge ordinaria il referendum non è possibile e, se anche ci fosse, sono convinto che non lo vincerebbe il Sud. C’è la possibilità di ricorrere, se la cosa non va come dovrebbe andare, alla Corte Costituzionale. Io sono sicuro che come Presidente della Regione ricorrerò, se non mi piace il testo. Naturalmente per fare queste cose si subiscono anche delle violenze. Lo capisco pure. Se avete seguito la campagna elettorale che è stata fatta, in Lombardia e in Veneto è stato detto chiaramente che non potevano essere indirizzate più risorse al Sud, che bisognava portare più risorse al Nord. E’ stato detto espressamente: mai più soldi ad un territorio parassitario, dove c’è una criminalità agguerrita. Ora, come si possono prelevare le risorse in uno Stato come il nostro? O attingi al bilancio dello Stato, o invece li togli alle Regioni a Statuto speciale, oppure abbassi e riduci i livelli essenziali di assistenza. Ed è in questa direzione che si vuole camminare.

Io lo dico con estrema franchezza: noi stiamo approntando, come Parlamento, una nuova strutturazione della Repubblica e non c’è dubbio che il federalismo fiscale è lo strumento che mostra in maniera più solare le

disparità tra territorio e territorio. Lo stiamo facendo in fretta e furia e lo stiamo facendo senza una analisi del costo economico-finanziario. Ma si può immaginare una cosa di questo genere? Io lo dico sempre - e lo ricordava anche il prof. Pica pocanzi - che neanche nei condomini capita una cosa del genere.

Per esempio, per quanto riguarda la sanità – se n'è parlato questa mattina – a quali risorse dobbiamo fare riferimento? L'ammontare delle prestazioni in sanità è quello del disegno di legge Prodi-Padoa Schioppa e di Livia Turco del 2007, o è quello contenuto nel DPEF 2008-2011? Perché se è quello presentato da Tremonti, in sanità mancano 7 miliardi. E se in sanità mancano 7 miliardi, non è possibile garantire i LEA. Qualcuno la può fare questa domanda in questo Paese?

Lo stesso vale per l'istruzione. E poi vogliamo dire qualche cosa rispetto al fatto che, una volta approvata la legge delega dal Parlamento, noi affidiamo ai decreti attuativi che sono in mano al Governo l'attuazione del federalismo, senza che ci sia più il controllo del Parlamento. Per questo da due o tre mesi mi sto battendo con forza affinché si metta in moto una Commissione Bicamerale, dove possano entrare le Regioni, gli Enti locali e che possa controllare passo per passo la legge.

Stiamo attenti, perché da questa legge, per un concorso di colpa cui non è estraneo il Centro-sinistra delle passate legislature, può uscire un'Italia tripartita. Può uscire, cioè, un'Italia in cui ci sono cinque Regioni a statuto speciale, che potrebbero essere tranquille, anche se solo fino ad un certo punto, perché se poi dovessero mancare le risorse, da dove le prenderebbe lo Stato queste risorse? Da dove pensate che le prenderebbe? Lascerebbe indenni la Sicilia e la Sardegna? Io non penso che sarebbe così. Poi ci saranno le Regioni che, in base all'art. 116 della Costituzione, otterranno alcune forme di autonomia. Si può immaginare che la Lombardia nella materia delle attività produttive si faccia una propria spiccata, fortissima autonomia e si sganci dal convoglio Italia. La stessa cosa potrebbe fare la Toscana nei beni culturali. E, poi, cosa resta? Quel terzo gruppo di Regioni più deboli, che non hanno la specialità, non hanno la forza di chiedere l'autonomia e che diventerebbero un fardello per lo Stato. Ma è proprio questo che vogliamo, in un Paese che ha quelle connotazioni di frantumazione di cui parlavo prima?

Penultima cosa: è stato posto dal prof. Giannola nella sua relazione il problema delle materie non riferibili alla lettera *m*) – turismo, artigianato, attività produttive, commercio –, materie per le quali, a causa del meccanismo della perequazione della capacità fiscale proposto nel disegno di legge Calderoli, i trasferimenti prenderebbero un indirizzo, una direzione opposta a quella del passato; si passerebbe, infatti, nel Mezzogiorno dal 46 al 27% del totale nazionale, e nel Nord dal 54 al 73%. Stiamo facendo, quindi, un'operazione che è folle, ma di cui nessuno si rende conto.

Chiuderei qui ribadendo solo una cosa: credo sia importantissimo costruire subito la Commissione regionale, la bicameralina, quella dove possono entrare i presidenti delle Regioni, gli Enti locali. Io non ho molta fiducia nel Parlamento, o meglio negli equilibri del Parlamento. Conosco il rito parlamentare. Si fa un bel dibattito e alla fine si vota; e quando si è votato si è assunta una decisione e come Sud si è fuori. Si è rispettata la democrazia, la sovranità del voto. Allora poter accompagnare il provvedimento nella sua attuazione è cosa molto importante. Io spero dunque che il Centro-sinistra ponga con forza la questione della Commissione. Il fatto che Calderoli non la voglia, fa ritenere che vi sia un ben preciso motivo.

Noi capiamo perfettamente che quando come Regioni del Mezzogiorno ci mettiamo intorno ad un tavolo a discutere con la Lombardia, con il Piemonte, siamo spesso segnati a dito, siamo oggetto talvolta di dileggio per le cose che si leggono sul Sud, come diceva pocanzi il Presidente Lombardo; perchè ogni giorno le prime pagine dei giornali sono un dramma. Spesso vengono raccontate cose vere. Ci sono sprechi da noi, ci sono incrostazioni e, talvolta collusioni, e questa è la grande arma che loro hanno in mano. Ma si può, rispetto a questo dramma su cui, per grandissima parte, dovrebbe intervenire lo Stato, abbandonare al suo destino il Mezzogiorno? O magari addirittura approfittare del fatto che il Mezzogiorno è in difficoltà, e prendere questo come pretesto per mollarlo? E' quello che sta avvenendo nel nostro Paese!

Chiudo sottolineando che il fatto che la SVIMEZ porti avanti, quasi ormai in forma solitaria, questa battaglia a favore del Sud, costituisce un ulteriore motivo di benemeranza.

Contributo di Marco Causi*

Condivido molte delle cose che chi mi ha preceduto ha già detto. Intorno alla questione del federalismo fiscale c'è molta ipocrisia politica, perché alcuni lo ritengono un segnale di per sé importante rispetto ai loro bacini elettorali. E c'è anche molta ipocrisia finanziaria, perché è impossibile pensare un sistema in cui, alla fine, tutti ci guadagnano: eppure proprio questa sembra la “pietra filosofale” su cui si fa propaganda, e cioè una “quadratura del cerchio” da cui verranno più risorse al Nord, al Sud, a Roma, alla Sicilia, e via spargendo promesse irrealizzabili. Sono d'accordo però con quello che ho sentito dire dal Presidente Lombardo, e cioè che non ci si può limitare a dire di no. Sul terreno di una coraggiosa riforma del funzionamento e del finanziamento del sistema pubblico multilivello italiano bisogna che tutti si confrontino e si mettano in gioco. E ciò vale non solo per il Sud, ma per l'intera Repubblica.

E voglio dire subito agli amici della SVIMEZ, che hanno organizzato questo importante incontro e che hanno elaborato importanti ricerche in merito, che non mi sembra appropriato lanciare allarmi, se non collocandoli dentro una corretta dimensione dell'azione politica e culturale che è necessaria per riformare un sistema pubblico che, palesemente, potrebbe funzionare molto meglio di quanto oggi non accada, al Nord come al Sud. E' vero, infatti, che l'incompleta perequazione delle materie non appartenenti alla lettera *m* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione può portare teoricamente a perdite per i territori a più bassa capacità fiscale. Ma questa “notizia” va data ricordando almeno altre tre variabili del complicato “puzzle” del federalismo: a) stiamo discutendo di come riorganizzare i sistemi di finanziamento di un perimetro che contiene una spesa di circa 230 miliardi di euro, quindi la perdita “teorica” stimata dalla SVIMEZ equivale a poco più del 2% del totale complessivo: occupiamocene, certamente, ma per favore non scordiamoci del restante 98%; b) la Costituzione è fortemente garantista e prevede l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, e quindi non mancheranno meccanismi per ridurre le possibili sperequazioni sulle materie “non *m*”; c) su tutte le materie, invece, comprese nella lettera *m*, un corretto meccanismo di perequazione non può non offrire a tutti i territori che hanno capacità fiscale inferiore alla media l'opportunità di migliorare gli standard attualmente esistenti, che sono in generale in questi territori di gran lunga inferiori alle medie nazionali.

* Parlamentare, membro della Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

Insomma: dobbiamo limitarci a lanciare messaggi di allarme sulle possibili perdite di risorse sui servizi “non essenziali”, oppure dobbiamo condurre una strenua battaglia culturale e politica affinché il Sud possa ottenere risorse sufficienti ad elevare la quantità e la qualità delle prestazioni pubbliche in una larga serie di servizi “essenziali”, come ad esempio gli asili nido, l’assistenza sociale, i servizi per gli anziani, il trasporto pubblico, i beni culturali, e così via? Lo dico subito: io sono per la seconda scelta.

Dobbiamo poi ricordare che l’attuazione del Titolo V della Costituzione non riguarda soltanto il federalismo fiscale. Il federalismo fiscale è un pezzo di un ben più complesso disegno attuativo, che non è decollato da 7 anni, relativo all’intero Titolo V. Quando discutiamo del solo federalismo fiscale è molto facile ovviamente scivolare nel terreno del “tutti contro tutti”. Guardate, non soltanto Nord contro Sud ma anche, ad esempio, Comuni contro Regioni, le Province sì ... le Province no, le Regioni speciali contro le Regioni ordinarie. La riforma costituzionale del 2001 apriva la strada ad uno Stato più moderno e più efficiente. C’è per esempio da mettere le mani sul nostro barocco sistema multilivello di governo della cosa pubblica (Stato, Regioni, Province, Comuni, Municipi, Circoscrizioni, Comunità montane, livelli intermedi) applicando il principio dell’adeguatezza: ogni funzione venga conferita all’ente di dimensione più adeguata a svolgerla raggiungendo una sufficiente efficienza tecnica.

Credo che questo sia uno dei principali difetti del disegno di legge governativo che il Senato si appresta a discutere la settimana prossima: è stata presentata una proposta solo sul federalismo fiscale, ma non sulla riforma del sistema delle autonomie. Voglio ricordare che il Governo precedente non aveva soltanto presentato un testo per l’attuazione del federalismo fiscale, ma anche un disegno di legge per la riforma del sistema delle autonomie. Noi, come Partito Democratico, abbiamo presentato un nuovo codice delle autonomie: per esempio diciamo che dove si fanno le Città metropolitane vengono abolite le Province; e diciamo che va reso obbligatorio (attenzione: non soltanto incentivato) l’esercizio delle funzioni amministrative in forma associata, per superare le diseconomie collegate alla dispersione dei piccoli Comuni.

Un ulteriore punto di riflessione è che nessuno può pensare che l’attuazione del Titolo V della Costituzione implichi un momento in cui non c’è più un governo coordinato di tutto il sistema. Guardate: chi pensa e chi dice che attuare il Titolo V significa che poi ognuno farà per sé e Dio per tutti, non sa leggere il Titolo V. Fa propaganda politica. Anzi, al cuore di una buona attuazione del Titolo V sta il disegno di una nuova *governance* multilivello e di nuovi istituti di coordinamento di questa *governance* multilivello, che per esempio mancano totalmente nel disegno di legge Calderoli, mentre c’erano nel disegno di legge Padoa Schioppa.

Nelle proposte emendative che il Partito Democratico sta preparando per la discussione in Camera e in Senato questo sarà un punto fondamentale: la Repubblica deve garantire l'uniformità delle prestazioni pubbliche essenziali a tutti i cittadini italiani, dalle Alpi al Lilibeo. E deve garantire i cittadini che se sul loro territorio il Comune o la Provincia o la Regione non fanno il loro dovere, c'è qualcuno che li costringe a farlo, tramite un meccanismo moderno di poteri sostitutivi, che interviene in una prima fase con modalità pattizie e prevede, in caso di reiterata inadempienza, forti meccanismi sanzionatori.

C'è poi il problema di coordinare la finanza pubblica giorno per giorno. Non solo ai fini europei, ma ai fini pragmatici: quanti soldi servono davvero per la sanità, per i trasporti, per gli altri servizi essenziali? Voglio dirlo ai colleghi scienziati delle finanze, ai colleghi esperti di materia tributaria: non ci sarà mai una formula di riparto perequativa, per quanto complessa e per quanto perfetta, che ci risolverà il problema di governare giorno per giorno, anno per anno questo sistema. Quindi occorreranno delle sedi permanenti per "regolare" il sistema, almeno fino a quando la Repubblica non decida di superare il bicameralismo perfetto e di destinare la seconda Camera al lavoro che in Germania fa il Bundesrat.

Passiamo ai livelli essenziali delle prestazioni. Ne ha parlato Giannola. Anche qui forse c'è un'ipocrisia. Forse c'è chi pensa che tramite una sbadata attuazione del Titolo V si possa in qualche modo introdurre un criterio di "Stato minimo". Poi, chi può permettersi, di andare oltre quel minimo ce la farà, chi non può permetterselo, pazienza. Attenzione: non è così, non è affatto così, che è stata scritta la Costituzione. Per i servizi essenziali (lettera *m*) viene introdotto il principio della fissazione di "livelli essenziali delle prestazioni". Dovremo quindi aprire una discussione – tecnica, culturale e politica – per perimetrare i servizi essenziali e fissarne standard quantitativi e qualitativi da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Se ben spesa, questa può diventare l'occasione per una grande riforma del *welfare* nel nostro Paese: per concentrare l'attenzione sui servizi pubblici davvero essenziali e per garantirli a tutti attraverso la definizione di adeguati *fabbisogni standard* di finanziamento.

Come sa chiunque fa la spesa, quanto spendo non dipende soltanto dal costo unitario di ciò che compro, dipende dalle quantità che acquisto. Il fabbisogno standard è un costo unitario moltiplicato per un livello di servizio (un "obiettivo di servizio"). Noi non dobbiamo più pensare a Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e quant'altro come enti che prendono soldi indistinti e poi magari ne faranno qualcosa. No, non più: la Costituzione ci chiede che quei soldi siano impegnati per raggiungere obiettivi di servizio a vantaggio di cittadini, comunità e territori.

Facciamo un esempio: e usiamo come esempio un tipico servizio di prossimità, che nel nostro ordinamento è erogato dai Comuni. Prendiamo gli

asili nido. Grado di copertura, rispetto ai possibili utenti, in Emilia Romagna 26,5%, grado di copertura in Calabria 1,5%, grado di copertura in Sicilia 6,5%. Qual'è l'obiettivo di servizio, ovvero il livello essenziale di prestazione del servizio asilo nido che va garantito in modo uniforme sull'intero territorio nazionale? L'Italia ha firmato un trattato a Lisbona che pone l'obiettivo al 30%.

Ecco allora il lavoro che attende una classe dirigente consapevole e responsabile. Fissare gli obiettivi di servizio, definire i costi unitari efficienti (facendo ricorso alle migliori pratiche già in uso), calcolare così i fabbisogni standard. Questo lavoro andrà fatto per le principali macrocategorie che coprono l'attuale spesa storica del sistema delle Regioni e delle Autonomie locali. Ed è un lavoro in cui esercitare al massimo livello scelte politiche consapevoli, perché sarà facile scoprire che in molti casi la spesa storica è non solo inefficiente (perché dispersa, o perché ancorata a costi unitari troppo elevati) ma anche insufficiente. E in questi casi occorrerà il coraggio di definire un percorso temporale di adeguamento che, compatibilmente con i vincoli macroeconomici di finanza pubblica, dovrà consentire a tutte le famiglie italiane di vivere in territori in cui, ad esempio, un bambino su tre può essere accolto in un nido pubblico.

Il Partito Democratico ha proposto di definire questo processo come un "patto per la convergenza". Gli Enti locali e le Regioni si impegnano a concentrarsi sui servizi essenziali e a "convergere" verso i costi unitari più efficienti. Dall'altra parte, la perequazione nazionale si impegna a sostenere un avvicinamento graduale nel tempo verso livelli di servizio parametrabili a standard europei. E gli amministratori locali dovranno "render conto" di come vengono utilizzate le risorse che ricevono, siano esse derivanti da tributi propri, compartecipazioni o trasferimenti perequativi. Perché quei soldi sono ricevuti per offrire una certa quantità e qualità di servizi ai cittadini. E' chiaro che, per i territori del Sud storicamente sottodotati di servizi pubblici basilari, questa è una grande scommessa. E' questa, io credo, la scommessa su cui battersi. Una scommessa che vale anche per le Regioni a Statuto speciale del Sud, che devono avere accesso a congrui fondi perequativi da utilizzare per gli obiettivi di servizio essenziale ancora non coperti.

Infine, voglio ricordare un altro punto del testo Calderoli che andrà sicuramente modificato nel corso dell'iter parlamentare. Si tratta delle risorse aggiuntive per gli obiettivi di sviluppo e di coesione, i quali vanno ricondotti ad una logica pluriennale (nel testo si prevedono invece stanziamenti annuali) e vanno ricondotti allo spirito della Costituzione. Nella Costituzione non c'è scritto che gli obiettivi di sviluppo per le aree svantaggiate esistono perché c'è l'Unione Europea e ci sono i suoi cofinanziamenti. Sono obiettivi che la comunità nazionale si prende in carico, indipendentemente dalla dimensione dei finanziamenti comunitari.

Non nascondiamoci che i due processi – quello di riforma dei meccanismi di spesa della finanza decentrata “ordinaria” e quello del miglioramento dell’efficacia della spesa dei fondi “aggiuntivi” per lo sviluppo – sono intimamente connessi. Se riusciremo a innestare un processo di vera ed effettiva perequazione sui servizi fondamentali tramite i canali ordinari, a quel punto i fondi aggiuntivi torneranno ad essere effettivamente tali (oggi in molti casi non lo sono) e potranno essere concentrati sugli obiettivi di sviluppo (infrastrutture, ricerca, attività produttive). Anche su questo c’è bisogno di una grande attenzione politica da parte delle Regioni meridionali e da parte dei parlamentari meridionali che nei prossimi mesi saranno coinvolti in questo importante esercizio. Per parte nostra, il Partito Democratico è fortemente impegnato in questa direzione.

Contributo di Sergio D'Antoni*

Un serio dibattito sul federalismo fiscale deve mettere al centro la questione della responsabilità delle amministrazioni, senza rinunciare per questo ad analizzare i rischi di un allentamento delle maglie istituzionali, economiche e sociali che rendono l'Italia uno Stato unitario. La riforma federalista può rappresentare una formidabile sfida per rilanciare il ruolo e l'efficacia delle istituzioni locali, ma servono maggiori garanzie e un vero confronto parlamentare, altrimenti si rischia di dar vita a uno strumento devastante, con il quale verrà definitivamente affossato il Mezzogiorno. E con esso lo sviluppo di tutto il Paese. Nell'impianto del disegno di legge Calderoli, come pure nel suo iter, sono molti gli elementi di merito e di metodo che lasciano presagire il peggio.

La proposta del Governo sul federalismo fiscale è del tutto irricevibile senza precise garanzie sul livello minimo degli obiettivi di servizio. Servizi essenziali come sanità, assistenza e istruzione devono essere decorosi ovunque, da Palermo a Cuneo. Eppure, come rilevato anche da Bankitalia, il testo Calderoli si presta a molti equivoci nella definizione di *costo standard*, che rimane – temiamo deliberatamente – alquanto ambigua. A queste garanzie deve poi aggiungersi una pre-condizione politica, vale a dire il coinvolgimento di tutto il Parlamento, con l'istituzione di una Commissione Bicamerale ad hoc, integrata dalla Conferenza Stato-Regioni.

Vale la pena ricordare che fino a qualche mese fa la piattaforma federalista della coalizione di Centro-destra aveva come solido riferimento il nuovo Statuto della Regione Lombardia. Punto cardine di quello sciagurato progetto era l'idea di tenere sul territorio quasi tutte le risorse fiscali regionali, riducendo il fondo perequativo a una *fiche* simbolica, e mortificando lo Stato nel suo ruolo di redistributore delle risorse. Un modello eccentrico che avrebbe fatto saltare completamente gli attuali assetti istituzionali, determinando danni incalcolabili alle Regioni più deboli.

Conviene sempre riportare alla mente quelle che erano le intenzioni iniziali della compagine berlusconiana, per cercare di capire dove possono celarsi le insidie del testo attuale. Un testo che, si badi bene, non fa altro che descrivere vaghi principi generali, rimandando la fase costitutiva della riforma a una delega governativa. Il disegno di legge di cui tanto si parla non è altro che questo: una delega in bianco, da cui deriva una spaventosa incognita politica. Altra grande criticità sta nella durata di tale delega. Ventiquattro mesi. Un'enormità di fronte alla quale è sin troppo facile individuare strumentalizzazioni politiche, dal momento che di qui al 2010 si

* Parlamentare, Vice Presidente della Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

svolgeranno tutte le più importanti tornate elettorali prima delle prossime politiche.

Il Parlamento, luogo in cui trova rappresentanza tutta la nazione, non può avere un ruolo secondario in una riforma del genere. Un concetto elementare, ma che sembra non entrare nella testa dei signori che governano l'Italia. Come se non bastasse, un clima di maggiore apertura e di cooperazione è oggi richiesto dalla grave crisi economica in atto. Il disegno di legge Calderoli, è il caso di ricordarlo, è stato ideato e compilato in uno scenario completamente diverso rispetto a quello attuale. Nel pieno di una tempesta economica senza precedenti, dare il via in maniera unilaterale a una riforma preconfezionata di tale entità denota molta arroganza e altrettanta incoscienza.

La crisi in atto è riconducibile per chi scrive a un concetto fondamentale: la cattiva distribuzione della ricchezza tra fasce sociali forti e ceti deboli, come pure tra aree *forti* e aree *deboli*. Per questo, oggi come mai, occorre puntare sul Sud per far ripartire il motore di tutta l'Italia. Un principio che però sembra fuori dalla portata dell'esecutivo, che – al di là delle parole – finora si è mosso come uno schiacciasassi contro lo sviluppo del Meridione.

Dal governo Berlusconi arrivano quasi ogni giorno annunci roboanti cui seguono sistematicamente misure di segno opposto. Un esempio assai significativo sta nella questione della fiscalità di sviluppo. Proprio nel testo Calderoli si ricorda l'importanza di un sistema fiscale che induca gli imprenditori a investire nelle zone deboli. Con sconcertante incoerenza, però, è stato Tremonti stesso ad abolire, per decreto, l'unico strumento di cui l'Italia disponeva, vale a dire l'automatismo sul credito d'imposta per gli imprenditori meridionali, misura faticosamente conquistata dal governo Prodi dopo lunghe negoziazioni con la Commissione europea. Ancora: il Governo dice di volere far ripartire un massiccio piano che rinnovi le infrastrutture delle regioni meridionali, ma poi taglia in maniera verticale 15 miliardi dal Fas sui 64 stanziati dal governo Prodi. E non smette di utilizzarli come spesa corrente. Infine, il nodo della domanda, che si rilancia aumentando il potere d'acquisto delle fasce più deboli, e non certo abolendo l'Ici sulle case di lusso, come ha fatto la squadra del Cavaliere.

Le cose sono due: o siamo di fronte a una squadra di incompetenti, o sotto gli annunci degli esponenti di governo si nascondono deliberate intenzioni antimeridionaliste. Le due ipotesi, in realtà, coincidono. L'idea che il Meridione debba farcela da solo e che l'Italia possa uscire dalla crisi senza una politica di sviluppo incentrata sulle aree deboli - che, per fare solo due esempi, ha fatto ripartire la Germania e la Spagna - è un concetto miope, tecnicamente sbagliato, frutto di una tara che vede il Sud come un coacervo di corruzione, a cui si contrappone un Nord virtuoso e produttivo.

Deleghe in bianco, su una materia come questa, non si possono dare a nessuno, figurarsi a un esecutivo caratterizzato da una tale impronta antimeridionalista. La riforma federalista presuppone un'impostazione e un andamento completamente diversi. Assistiamo in questi mesi al più drammatico trasferimento di risorse dal Sud al Nord che l'Italia ricordi. Con l'alibi della qualità della spesa, il Governo sta progressivamente togliendo risorse al Meridione, stroncando definitivamente ogni sua possibilità di sviluppo.

Una strategia suicida sul piano dello sviluppo nazionale. La sfida è invece quella di incrementare i controlli sulla spesa, aumentando nel contempo le risorse al Sud. Perché senza investire sul Mezzogiorno l'Italia non sarà mai in grado di ripartire.

Contributo di Vito Peragine*

Il documento della SVIMEZ e alcuni degli interventi che mi hanno preceduto intrecciano due temi: il merito dell'ipotesi di federalismo fiscale contenuta nel disegno di legge n. 1117 e il contesto in cui questa riforma si colloca, con particolare riguardo alle condizioni del Mezzogiorno. Vorrei seguire lo stesso percorso, facendo alcune considerazioni di carattere generale sul documento della SVIMEZ e sull'impostazione del disegno federale contenuto nel 1117, e toccando in seguito alcuni aspetti più particolari.

Inizio però con una premessa: a mio parere, il D.d.l. 1117 – che si prefigge di dare attuazione all'art. 119 della Costituzione - restringe la gamma di interpretazioni e di modelli di federalismo fiscale compatibili con il disegno contenuto nel Titolo V, ma ancora non ne individua uno in maniera esclusiva. I contorni, su molti temi rilevanti, sono ancora sfumati e diverse soluzioni sono compatibili con il testo attuale. Alcune di queste incertezze forse saranno ridotte in sede di passaggio parlamentare; altre, più verosimilmente, troveranno una definizione nella emanazione dei decreti legislativi. Questo rende per un verso incerto l'esito finale, per altro verso utile e necessario il confronto e il dibattito che deve accompagnare questo percorso.

Passando ora al merito della questione, dei punti sollevati dal documento SVIMEZ ne scelgo solo alcuni, che provo brevemente a discutere.

1. *Il principio di territorialità dei tributi*

Nel documento SVIMEZ si sostiene che il “*principio di territorialità*” sia tra i principi ispiratori del D.d.l. 1117 e che il principio di territorialità sia da intendersi nel senso di “*postulato della appropriazione*”. Recita il documento SVIMEZ: “*Questo “principio” è affermato nell’art. 2, lettera b) e nell’art. 2, comma 2, lettera z), del testo: esso comporta che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale “spettino” alla collettività medesima (spettino al “territorio”), e che la collettività abbia titolo in qualche misura a trattenerle, eventualmente disponendone per ragioni di “solidarietà” a favore di collettività meno fortunate. Il “principio” della territorialità comporta che, a parità di reddito e di imposta erariale pagata, i cittadini (ricchi o poveri che siano) i quali risiedono in collettività a minore capacità fiscale abbiano minori*

* Associato di Scienza delle Finanze nell'Università di Bari.

diritti, e possano fruire di minori servizi, rispetto a quelli che, invece, risiedono in collettività più ricche.”

Concordo con la SVIMEZ quando sostiene che il principio di territorialità, se inteso nel senso della “appropriazione”, sia in contrasto con la filosofia del federalismo fiscale e con un disegno ordinato di finanza multi-livello. Vorrei sostenere però che non sia questo il caso del D.d.l. 1117.

L’impianto generale del disegno di legge n. 1117 abbandona a mio parere le scelte di frontiera assai criticabili alla base della proposta di attuazione dell’art. 119 formulata dalla Regione Lombardia: quella proposta è basata sull’idea che le risorse “spettino ai territori”, i quali possono decidere di devolverle allo Stato. A dimostrazione di ciò, in quella proposta l’assegnazione di risorse precede l’attribuzione delle funzioni ed è quindi fondata su un implicito ordine di sovranità tra diversi livelli di governo. Ora, l’idea che una Regione o un altro ente territoriale abbia una “sovranità” sulla ricchezza prodotta nel proprio territorio, indipendentemente dalle funzioni svolte e solo perché è prodotta nel proprio territorio, è estranea al principio del federalismo, ed è piuttosto la regola nelle Confederazioni di stati. In un sistema federale, al contrario, le funzioni sono distribuite ai diversi livelli di governo in base al principio di sussidiarietà e al principio della corrispondenza ottima: la funzione è attribuita al livello di governo che può svolgerla al meglio, in modo da soddisfare più efficacemente le preferenze dei cittadini, che sono complesse e differenziate territorialmente. Una volta individuata l’assegnazione delle funzioni ai diversi livelli, occorre assicurare che questi abbiano le risorse per poterle fornire. Dunque, ad ogni funzione deve corrispondere un certo ammontare di risorse. Le risorse provengono dal prelievo tributario, che può essere effettuato dallo Stato centrale, e poi trasferito agli Enti decentrati, oppure direttamente dagli Enti sub-statali. Il punto fondamentale, però, è che le risorse prelevate vengano assegnate ai livelli di governo in funzione delle competenze cui tale livello deve far fronte. Questo implica che non c’è un criterio di territorialità delle risorse che precede l’assegnazione di funzioni. I bisogni dei cittadini richiamano le funzioni; le funzioni vengono attribuite ai diversi livelli di governo; le risorse sono assegnate ai titolari delle funzioni. Intorno a queste corrispondenze si disegna un sistema federale. Ed è questa la struttura di fondo del D.d.l. 1117, che su questo riprende le linee fondamentali dell’analogo progetto presentato nella scorsa legislatura dal Governo Prodi.

2. Un criterio di equità duale: diritti di cittadinanza versus altre funzioni

Un’altra idea di fondo del disegno di legge n. 1117 è che la diversa natura delle funzioni svolte a livello decentrato debba tradursi in una diversa modalità di finanziamento e in un diverso criterio di perequazione. Per le materie di cui alla lettera *m*) dell’art. 117 – per le quali allo Stato spetta la

definizione dei “livelli essenziali delle prestazioni” – il riferimento è alla perequazione dei fabbisogni (comma 3 art. 119), determinati sulla base dei *costi standard*. Per le altre materie il riferimento è al criterio della capacità fiscale e ad una perequazione “parziale” delle stesse.

Anche questa idea riprende una impostazione già presente nel progetto Prodi - Padoa Schioppa. Nel dibattito si è a volte sostenuto che questo diverso grado di perequazione, per le diverse funzioni, sia una esigenza dettata da ragioni di efficienza. Si sostiene cioè che, al fine di consentire una adeguata differenziazione territoriale ed una adeguata competizione tra Enti locali, entrambi effetti desiderati del federalismo, sia necessario partire con una perequazione parziale almeno sulle materie non essenziali. Non condivido questa impostazione. In primo luogo, se questo argomento fosse vero, allora per quelle materie su cui si assicura la perequazione totale ai fabbisogni non dovremmo attenderci nessun effetto positivo in termini di differenziazione territoriale e di stimoli all’efficienza dovuta alla competizione tra Enti locali. E così non è. Ma più in generale, ritengo che le disuguaglianze siano eventualmente una conseguenza della competizione; non una pre-condizione.

Piuttosto, vorrei sostenere che la questione sia tutta squisitamente normativa, e risieda in una versione “duale” del principio di equità orizzontale. Il principio di equità orizzontale stabilisce che individui “uguali” debbano essere “trattati ugualmente” dal settore pubblico, ovunque essi risiedano. Il decentramento può confliggere con questo criterio normativo perché le diverse Regioni, nelle funzioni loro assegnate, possono decidere di comportarsi in modo diverso le une dalle altre, e anche perché il decentramento può condurre ad un rapporto più stretto tra entrate dell’ente locale e basi imponibili locali, una potenziale fonte di disuguaglianza in presenza di risorse differenziate sul territorio. Il punto è: queste potenziali differenze territoriali sono compatibili con il principio di equità orizzontale?

L’impianto del D.d.l. 1117 fa implicitamente riferimento ad una nozione di equità orizzontale che distingue tra differenze di trattamento eticamente sostenibili e differenze non sostenibili. Il concetto di “equità” è definito rispetto alle diverse funzioni attribuite ai diversi livelli di governo: per le funzioni fondamentali (ex lettera *m*) dell’art. 117) qualsiasi discriminazione nell’offerta dei servizi sulla base della residenza del percettore non sarebbe accettabile eticamente. E’ il caso, per le Regioni, della sanità, dell’istruzione, dei servizi sociali. Viceversa, per le altre materie tale discriminazione può essere accettabile. E poiché la diversa natura delle funzioni svolte a livello decentrato deve tradursi in una diversa modalità di finanziamento e in un diverso criterio di perequazione, per le materie di cui alla lettera *m*) dell’art. 117, per le quali allo Stato spetta la definizione dei “livelli essenziali delle prestazioni” il riferimento è alla perequazione dei fabbisogni delle diverse Regioni, in modo da garantire una equità di

trattamento sull'intero territorio nazionale. Per le altre materie il riferimento è ad un criterio meno egualitario, quello della capacità fiscale.

Sul tema dell'equità territoriale vorrei però svolgere un'altra considerazione.

E' evidente che il passaggio ad un sistema federale, può, in teoria condurre ad una maggiore differenziazione nella fornitura dei beni pubblici.

Tuttavia, le differenze potenziali vanno confrontate non con una situazione ideale di omogeneità territoriale, ma con la situazione attuale: una situazione in cui, in diverse materie che rispondono a bisogni essenziali dei cittadini, vi è una forte sperequazione territoriale.

Consideriamo le politiche sociali e in particolare i servizi all'infanzia, ad esempio gli asili nido: si tratta di un tema che tocca i bisogni delle famiglie, ma anche l'incentivo al lavoro femminile (perché quando ci sono servizi all'infanzia è più facile che le donne lavorino e, per inciso, è più alto il tasso di natalità) e la crescita del capitale umano di un territorio.

Il grado di copertura del servizio a livello nazionale è attorno al 10% mentre l'obiettivo europeo è del 30%. Ma c'è una grande differenza tra le diverse aree del Paese con l'11,5% nel Nord-Ovest, il 13,7% nel Nord-Est, il 12% nel Centro e appena il 2,5% nel Sud continentale e il 6,4% nelle Isole. Questo è il punto di partenza. Nel disegno del federalismo la definizione del fabbisogno di spesa da garantire a Regioni e Comuni dovrà tenere conto non solo del percorso verso l'efficienza, ma anche di quello verso un sostenibile aumento dell'offerta del servizio da valutare in base a standard qualitativi ben definiti. Nel disegno di legge delega si prevede che vi sia un controllo che detti standard (i *livelli essenziali*) siano garantiti nelle diverse Regioni. Gli amministratori pubblici del Sud, al pari peraltro di quelli del Centro-Nord, saranno incentivati sempre più a concentrarsi sui servizi essenziali, sulla loro efficienza, sulla loro quantità e qualità.

Perché questi vantaggi siano effettivi, va sottolineata l'assoluta esigenza che il decentramento della spesa sia accompagnato da un sistema di sanzioni adeguato e effettivamente perseguito in caso di incapacità da parte degli enti territoriali nella fornitura dei livelli essenziali del servizio.

3. La perequazione attraverso l'IRPEF, alcuni dettagli tecnici

Il D.d.l. prevede che nel finanziamento degli Enti sub-centrali, sia Regioni sia Enti locali, si faccia ricorso all'IRPEF. L'IRPEF contribuisce a finanziare sia le funzioni fondamentali sia le funzioni autonome delle Regioni e contribuisce al finanziamento delle funzioni "fondamentali" degli Enti locali. Data l'entità della devoluzione delle risorse fiscali necessaria per una piena applicazione dell'art. 119 della Costituzione è inevitabile che l'IRPEF, il principale tributo del nostro ordinamento, sia coinvolta. Ora, occorre considerare che il carattere di personalità e progressività dell'imposta ne fa il principale strumento redistributivo del sistema tributario

italiano. Alcune delle modalità attualmente previste dal D.d.l. per utilizzare l'IRPEF nel disegno del federalismo fiscale potrebbero indebolire la progressività del tributo e porrebbero delicatissimi problemi di calibratura del ruolo dei diversi livelli di governo nelle politiche redistributive. Vorrei sostenere che, pur conservando un ruolo all'IRPEF nel finanziamento degli Enti sub-centrali, è possibile scegliere modalità che determinino meno costi in termini di equità e di coerenza del sistema tributario.

Ci sono diverse modalità tecniche per utilizzare un tributo erariale nel finanziamento di un Ente sub-centrale: addizionali, compartecipazioni, sovrimposte. Sino ad ora si è fatto ricorso ad addizionali e tale scelta è stata tenuta ferma nella maggior parte dei progetti di attuazione dell'art. 119. Con l'addizionale il livello inferiore di governo applica la propria aliquota alla stessa base imponibile dell'imposta del livello superiore. Con la compartecipazione al gettito, prevista dall'art. 119, alla Regione è attribuita una certa quota del gettito prodotto nella circoscrizione. Rispetto ad addizionale e sovrimposta, non dà la possibilità di esercizio di autonomo sforzo fiscale da parte delle Regioni. E' la forma che più assomiglia agli attuali trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Il D.d.l. prevede invece (articoli 5 e 6) l'utilizzo della *riserva di aliquota* per le Regioni: significa nella sostanza che la condivisione non avviene a livello del gettito o della base imponibile, ma a livello della struttura del tributo, una parte della quale, per esempio l'aliquota del primo scaglione di reddito, è riservata al livello inferiore di governo. Corrisponde nella sostanza all'istituzione di autonomi "spezzoni" di imposta. Ci sono diverse controindicazioni all'uso della "riserva di aliquota".

L'utilizzo della riserva di aliquota potrebbe determinare una forte disparità di trattamento per individui con la stessa capacità contributiva ma residenti in regioni diverse. La possibilità di modificare a livello regionale singoli spezzoni di imposta potrebbe portare a gradi diversi di progressività in aree diverse del Paese. Essendo l'IRPEF il principale strumento redistributivo del sistema tributario (in Italia come in tutti i paesi del mondo), questo effetto minerebbe la capacità dello Stato di realizzare la fondamentale azione di perequazione tributaria.

Se la riserva di aliquota dovesse configurarsi come attribuzione alle Regioni del gettito del primo scaglione, sul quale le stesse Regioni avrebbero facoltà di definire l'aliquota legale, si avrebbe la conseguenza che il maggior sforzo fiscale esercitato dalla Regione (l'aumento dell'aliquota legale) colpirebbe tutta la platea dei contribuenti ma più incisivamente, in termini relativi, i percettori di redditi bassi. Per fare un esempio, un contribuente con un reddito coincidente con il primo scaglione avrebbe un aumento dell'aliquota legale sull'intero reddito; al contrario, un contribuente con un reddito che solo per un quinto ricade nel primo scaglione sarebbe colpito solo su un quinto del proprio reddito. Non appare una prospettiva

auspicabile.

In aggiunta alla riserva di aliquota, il D.d.l. prevede che sia le Regioni (art. 5) sia gli Enti locali (art. 10) possano intervenire sulla base imponibile. La conseguenza sarebbe quella di avere, all'interno di un unico sistema tributario, tre diverse definizioni di capacità contributiva su cui far gravare la stessa imposta: quella erariale, quella relativa all'addizionale (o alla riserva di aliquota) regionale, quella relativa all'addizionale comunale.

In definitiva, la previsione di una riserva di aliquota regionale e la contemporanea presenza di più definizioni di base imponibile comporterebbero la definitiva rinuncia ad un'imposta unitaria con le caratteristiche di generalità e progressività che oggi contraddistinguono l'imposta sui redditi. Data la centralità dell'IRPEF nel sistema tributario italiano, la conseguenza sarebbe di enorme portata sia sul piano dell'equità distributiva sia sul piano dell'intera coerenza del sistema tributario.

Contributo di Giulio Salerno*

Il tema posto dal presente Convegno è davvero di estrema importanza e ringrazio la SVIMEZ sia per l'invito rivoltomi a partecipare a questi lavori, sia per aver posto il tema stesso all'ordine del giorno della discussione pubblica.

Vorrei partire da una domanda che è stata posta all'inizio della giornata. Il nostro è un sistema federale o no? Si è risposto – a mio avviso, correttamente – che è una partita aperta. Vorrei approfondire questo aspetto ed in particolare verificare se il progetto di federalismo fiscale elaborato dal D.d.l. attualmente in discussione (A.S. n. 1117) sia coerente con un assetto ordinamentale davvero federale.

Prima di tutto, va detto che occorre diffidare dalle etichette. L'uso delle definizioni classificatorie nel campo del diritto spesso induce ad errori, soprattutto per quanto concerne il federalismo. La dottrina più autorevole ci insegna che, accertare se un ordinamento sia federale o meno, è una questione da analizzare in concreto, valutando quali siano davvero le competenze che sono date agli enti territoriali rispetto al governo centrale dell'intera collettività, e dunque accertando come sia effettivamente determinato il rapporto tra questi enti e l'autorità posta al centro dei poteri pubblici. Dunque, in primo luogo, dobbiamo confrontarci con la Costituzione vigente, quella che abbiamo innanzi ai nostri occhi.

Non vi è dubbio, allora, che il presente quadro delle disposizioni costituzionali pone problemi interpretativi di un certo rilievo. La Corte costituzionale dal 2001 in poi, cioè dopo la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che è stata operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, si è trovata di fronte ad un rilevante contenzioso sorto tra Stato e Regioni, non solo per ragioni politico-istituzionali dovute alla diversa interpretazione che da parte delle singole forze politiche – di volta in volta al governo o all'opposizione a livello statale o regionale – è stata data alle novità poste dalla riforma, ma anche perché la riforma stessa pone dei problemi di coerenza e di compatibilità tra le parti innovate e gli altri principi costituzionali rimasti vigenti. Ad esempio, l'art. 5 qualifica la Repubblica come uno Stato unitario, ma nello stesso tempo adesso l'art. 114, così come modificato dal 2001, pone in condizione pari-ordinata i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni – cioè tutti gli enti territoriali – rispetto allo Stato centrale. Ovviamente, i due principi vanno resi contemporaneamente applicabili, interpretando l'uno alla luce dell'altro, altrimenti è evidente che “qualcosa non quadra”.

* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Macerata.

Allora, nei confronti di tali problematiche, qual è il compito del giurista? Il compito che dobbiamo svolgere è quello di trovare una soluzione ragionevole, che assicuri cioè la corretta composizione tra i molteplici e talora differenziati principi costituzionali in gioco rispetto alle presenti condizioni di operatività dei poteri pubblici. La Corte costituzionale effettivamente in questi anni ha compiuto uno notevole sforzo interpretativo e ricostruttivo, giungendo ad elaborare soluzioni ragionevoli ai problemi ad essa sottoposti. Qualche volta la Corte è stata accusata anche di andare al di là dei propri compiti istituzionali. Si pensi soltanto all'elaborazione giurisprudenziale della "chiamata in sussidiarietà", strumento escogitato dalla Corte costituzionale e che consente allo Stato, mediante le leggi e nel rispetto di talune condizioni (leale collaborazione, presenza di esigenze unitarie, proporzionalità), di assumere competenze che la Costituzione invece attribuisce alle stesse Regioni. Vi è chi ha accusato la Corte di avere inventato un istituto invero privo di fondamento costituzionale, ma non vi è dubbio che una qualche soluzione doveva essere pur elaborata pur di consentire la concreta attuazione di indispensabili indirizzi unitari nei riguardi di assai vaste competenze ormai costituzionalmente decentrate.

Ma non dobbiamo soltanto confrontarci con un dettato costituzionale che pone problemi interpretativi di così evidente rilevanza; dobbiamo anche verificare la sussistenza di gravi distorsioni in sede applicativa. Nel Documento presentato dalla SVIMEZ al presente Convegno, in particolare, si indicano significative criticità presenti all'interno del D.d.l. sopra indicato. Di alcune si è già detto oggi e dunque qui si può andare per sommi capi.

In primo luogo, vi è il problema della perequazione. La funzione di perequazione delle risorse finanziarie è attribuita per Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato sulla base di quanto espressamente risulta dall'art. 117, comma 2, lett. e). Allora, domandiamoci perché nel D.d.l. si prevede che questa competenza venga sostanzialmente concretizzata attraverso dei principi, criteri e modalità che dovranno essere definiti attraverso un complesso di atti attuativi – i decreti legislativi – rimessi all'intesa con le Regioni e rispetto ai quali vi sarà poi il successivo intervento della Conferenza permanente di coordinamento. Se una data funzione è costituzionalmente attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, è lo Stato che deve compierla ed assumersene le relative responsabilità. Non si può attribuire o distribuire la competenza stessa tra altri livelli istituzionali, a rischio di incorrere in un vizio di legittimità costituzionale.

In secondo luogo, vi sono le attribuzioni riconosciute complessivamente all'istituenda Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica. E' chiaro che la Costituzione attribuisce la funzione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, come è stato detto prima, alle Regioni (cfr. art. 117,

comma 3) e nei soli limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato. Sarà una cosa strana o stravagante, ma così è scritto nel testo costituzionale. Allo Stato spetta quindi soltanto fissare i principi fondamentali, ma la competenza è una competenza regionale. Allora come si è cercato di affrontare questo punto? Inserendo la Commissione permanente per il coordinamento all'interno della Conferenza unificata. E' una strada che... corre sul filo del rasoio, è chiaro. Ma perché si è fatta questa scelta? Perché la Costituzione di oggi, va sinceramente riconosciuto, non consente altre scelte operative. Come noto, infatti, la legge di revisione approvata nel 2001 si inseriva all'interno di un'impostazione riformatrice così delineata: la Costituzione non può essere modificata mediante un solo ed unico atto di riforma, ma deve essere riformata per gradi, all'interno cioè di un processo riformatore che si articola in una pluralità di leggi di revisione costituzionale. Mi ricordo quando nella Sala della Lupa, a Roma, il Ministro Maccanico spiegò proprio questo assunto fondamentale: non si doveva cambiare tutta la Costituzione, ma si doveva procedere per passi progressivi, settore per settore. Tuttavia, è evidente che se si procede per settori o per parti, e se alla fine non si conclude il quadro complessivo delle riforme, ne risulta un sistema sbilanciato, in alcuni aspetti rinnovato ed in altri fermo al testo originario. Quindi, non si può non essere d'accordo sul fatto che occorre intervenire sulla disciplina costituzionale del Parlamento, del Senato in particolare, per individuare quelle sedi istituzionali nelle quali siano esplicitate e temperate le diverse istanze territoriali e dunque unitariamente confrontate con le istanze dello Stato centrale.

A tal proposito, un profilo sul quale si è già discusso oggi, in particolare, è quello dell'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali con i rappresentanti delle autonomie locali. Questo è un argomento piuttosto delicato. Naturalmente, dare o meno attuazione a tale possibilità soltanto prefigurata nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, è una scelta rimessa alla volontà delle forze politiche presenti in Parlamento. La legge costituzionale del 2001, più esattamente, prevede che si possano modificare i regolamenti delle Assemblee parlamentari per integrare la predetta Commissione bicamerale con i rappresentanti delle autonomie territoriali al fine di attribuire alla Commissione così integrata la funzione di esprimere un parere all'interno del procedimento di approvazione delle leggi in materia di potestà legislativa concorrente e – ciò che qui direttamente interessa – in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali. La stessa legge costituzionale, va sottolineato, rimette alla scelta attuativa dei regolamenti parlamentari la definizione di tutti i problemi applicativi: non solo la determinazione delle modalità di integrazione della Commissione (dalla quantificazione del numero dei soggetti rappresentativi della autonomie, sino alle procedure di selezione), ma anche la disciplina di funzionamento della Commissione integrata (dal calcolo delle maggioranze

alle procedure deliberative), per non parlare della definizione della posizione giuridica dei soggetti esterni al Parlamento che entrerebbero all'interno di un organo parlamentare. In dottrina si è sviluppato un dibattito interessante sul punto, ma da sette anni ormai si attende senza esito alcuno che si provveda all'attuazione del predetto art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. A mio avviso, l'attuazione di tale meccanismo di integrazione di un organo parlamentare mediante soggetti esterni provenienti dalle autonomie territoriali, non solo presenta complessi problemi di ordine applicativo, ma pone anche più profonde questioni di compatibilità complessiva rispetto ai principi propri del sistema rappresentativo; dunque a tutt'oggi non posso che confermare la mia posizione negativa sul punto.

Per quanto riguarda poi le ulteriori questioni affrontate nel D.d.l. in questione rispetto all'art. 119, comma quinto, sono d'accordo con quanto già si è detto oggi in senso critico circa la previsione dell'*intesa* con la Conferenza Stato-Regioni. In tal modo, si va al di là di quanto è previsto nel testo costituzionale, che viceversa attribuisce esclusivamente allo Stato la competenza sugli interventi che hanno un carattere perequativo, collegati cioè allo sviluppo, alla coesione, alla rimozione degli squilibri economici e sociali. Qualora poi dovesse venire approvato il D.d.l. con l'attuale formulazione, dovrebbe tuttavia rilevarsi che se lo Stato intendesse procedere egualmente con legge ad un intervento speciale senza la preventiva intesa con le Regioni, e dunque in deroga rispetto alla procedura prevista dal D.d.l., quell'intervento sarebbe senz'altro conforme al testo costituzionale, giacché il vincolo procedurale posto con la legge di attuazione dell'art. 119 Cost. appare aggiuntivo rispetto a quanto prescritto in Costituzione.

Inoltre, va affrontato l'ulteriore problema collegato al fatto che gli interventi speciali di particolare rilevanza possono avere un orizzonte temporale superiore ad un anno e dunque abbracciare più annualità. Da questo punto di vista, volere collegare direttamente le decisioni sugli interventi speciali – come si fa nel D.d.l. in questione – alla manovra annuale di finanza pubblica, è strumentale rispetto all'idea di collocare i predetti interventi nell'ambito dell'equilibrio di bilancio stabilito preventivamente ogni anno. A ben vedere, in tal modo si finisce per assoggettare questi interventi a quel complessivo scambio politico che si verifica annualmente in sede di predisposizione e di approvazione della legge finanziaria, snaturando quindi la logica fondata sulla "specialità" che invece presiede in Costituzione l'adozione degli interventi statali in oggetto.

Tornando al quesito posto all'inizio, circa la natura federale o meno del nostro ordinamento, qualcosa può dirsi circa il sistema di finanza pubblica delineato dalla Costituzione. In particolare, anche ricollegandosi al Documento della SVIMEZ qui presentato, può affermarsi che il nostro sistema di finanza pubblica previsto in Costituzione è senz'altro fondato

sulla perequazione, sull'equità e sulla coesione. Questi sono tre elementi di piana evidenza, basti pensare al fatto che lo Stato ha le competenze – come abbiamo detto – in tema di perequazione delle risorse finanziarie, in tema di definizione dei principi fondamentali di coordinamento, in tema di interventi speciali e risorse aggiuntive, ed in tema di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni collegate ai diritti civili e sociali da godere in pari misura sull'intero territorio nazionale. Allorché la legge statale determina i livelli essenziali per le prestazioni pubbliche che concernono tutti gli organi di tutti i livelli istituzionali, è chiaro che è lo Stato il soggetto cui spetta primariamente la perequazione a livello normativo.

Si può concludere ricordando quanto insegnava Keynes: senza l'unità sostanziale della legge non c'è vera democrazia. E' un invito quindi a rispettare il principio di coesione nazionale assicurato dalla legge. Cosa può intendersi, più precisamente, con il termine "coesione"? Come noto, in fisica si intende per coesione la proprietà dei corpi le cui particelle sono unite e si oppongono al distacco. Più estensivamente, dunque, può dirsi che un sistema è coeso quando le parti sono poste in un rapporto tale da garantire un tutto organico e funzionale. Dunque, la coesione implica la qualità di un soggetto composto da una pluralità di parti (anche tra loro distinte) e del quale si vuole che le parti non tendano a divergere, ma siano organizzate in modo da consentire all'insieme di agire efficacemente e di mostrarsi come un tutt'uno verso l'esterno. Pertanto, anche il nostro sistema ordinamentale composto da una pluralità di livelli istituzionali dotati di competenze in materia di finanza pubblica sulla base di disposizioni di rango costituzionale, deve essere organizzato in modo da garantire l'indispensabile coesione sull'intero territorio nazionale tra le molteplici sfere di autonomie capaci di interagire sul fronte del reperimento e dell'impiego delle risorse pubbliche.

A ben vedere, infatti, la garanzia della coesione nazionale è chiaramente deducibile dall'intero quadro delle disposizioni costituzionali vigenti in materia di finanza pubblica. In primo luogo, la coesione è espressamente prevista a seguito della riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, tra le finalità che consentono l'esercizio della competenza statale esclusiva in tema di risorse aggiuntive e interventi speciali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. Inoltre è evidente che l'obiettivo di perseguire l'indispensabile coesione sull'intero territorio nazionale sia con riferimento alle risorse economiche e finanziarie disponibili, che nello svolgimento di tutte le funzioni pubbliche che abbiano diretto rilievo per i diritti civili e sociali, è intrinsecamente presente in tutte le competenze legislative che la vigente Costituzione attribuisce allo Stato in tema di finanza pubblica. Più esattamente, a tal proposito vanno ricordate le competenze legislative spettanti allo Stato in via esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e), e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*), e la competenza statale di dettare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, comma 3). Tra l'altro, può aggiungersi che tra le finalità che consentono l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi di tutte le autonomie territoriali, la Costituzione prevede adesso espressamente "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" (art. 120, comma 2), finalità che senz'altro è connessa al mantenimento degli essenziali caratteri unitari dell'assetto ordinamentale nel suo concreto determinarsi dal punto di vista dei rapporti economici e finanziari sia nei riguardi delle condizioni di vita dei cittadini che nei confronti dell'operare delle pubbliche istituzioni.

In conclusione, non può certo dirsi che il concetto di coesione nazionale sia proprio di una concezione passatista e conservatrice; esso non soltanto è espressamente previsto dalla Costituzione vigente, ma è implicitamente collegato a tutte le principali competenze statali capaci di interagire con le competenze finanziarie degli enti territoriali. Se il sistema della finanza pubblica è ormai strutturato su più livelli istituzionali e dunque frazionato tra più soggetti dotati di ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti, dalla stessa Costituzione risulta nel contempo la necessità di garantire quei fundamentalissimi canoni di unitarietà che sono indispensabili per assicurare la necessaria coerenza dell'azione dei poteri autoritativi tutti, nel reperimento e nell'impiego delle risorse pubbliche.

Parole conclusive

di Riccardo Padovani*

Concludo il Convegno odierno ringraziando gli studiosi e i rappresentanti delle istituzioni per i loro interventi e per gli stimolanti contributi che penso potranno costituire un elemento prezioso per l'ulteriore non facile riflessione che nei prossimi mesi saremo impegnati a condurre su argomenti decisivi per le sorti del Paese.

Una riflessione anche alla luce della notizia oggi pervenuta di un accordo iniziale tra le Regioni del Mezzogiorno che dovrebbe portare ad un clima, speriamo, migliore, più fattivo rispetto al recente passato: fino ad oggi le Regioni meridionali sono apparse spesso in difficoltà nel trovare un'unità sia formale che sostanziale rispetto ad un Nord tendenzialmente coeso, nelle posizioni da assumere sul federalismo ma anche, soprattutto, nell'organizzare un'organica proposta unitaria di politica economica nazionale per affrontare il ritardo strutturale del Sud. C'era stato un momento di coesione, di cooperazione nel 2005 con il Comitato delle Regioni Meridionali che si era riunito al CNEL nel luglio 2005; però, salvo che nel caso dei trasporti, l'iniziativa non ha avuto seguito. Quindi noi speriamo che sia con riferimento alla politica economica generale, che al federalismo il segnale di oggi, e cioè il documento di intenti sottoscritto oggi dai Presidenti di sette Regioni meridionali, rappresenti l'inizio di una fruttuosa collaborazione nell'interesse del Mezzogiorno, della macro-regione meridionale cui ha fatto riferimento con forza il Presidente Lombardo.

* Direttore della SVIMEZ.

IL DISEGNO DI LEGGE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE E LE PROSPETTIVE DELLE REGIONI DEBOLI D'ITALIA

del Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale

Introduzione e sintesi

Da anni la SVIMEZ porta avanti una battaglia a sostegno di un federalismo fiscale tecnicamente *equo*, che non stravolga i diritti delle popolazioni meridionali, che assicuri la sostenibilità finanziaria degli Enti e che, contemporaneamente, persegua l'obiettivo della riduzione degli squilibri economico-territoriali all'interno del Paese.

La sua struttura dovrebbe assicurare il rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione della Repubblica e, in primo luogo, del *principio dell'uguaglianza* dei cittadini, dovunque essi risiedano: le differenze nei livelli delle prestazioni dovrebbero essere contenute nei limiti dell'esercizio dell'autonomia degli Enti, mentre per le prestazioni essenziali l'obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre le differenze in atto, non sempre riconducibili a cattiva amministrazione. Un sistema che non fosse in grado di assicurare a tutti i cittadini servizi di qualità e quantità largamente simili, non solo non sarebbe rispettoso del dettato costituzionale (art. 3) ma sarebbe insostenibile, in quanto alla lunga non accettabile dai cittadini dell'area nella quale ciò si verificasse.

Il sistema di finanziamento prescelto dovrebbe altresì assicurare, qualunque sia il regime che si voglia introdurre, la *sostenibilità* finanziaria di *tutti* gli Enti territoriali, e di *ciascuno* di essi individualmente considerato: l'assegnazione di risorse insufficienti a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", secondo l'indicazione del comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, costringerebbe gli Enti meridionali ad aumentare i livelli di tassazione e/o ad utilizzare per la copertura di oneri riguardanti funzioni *normali*, le risorse destinate, in base al comma 5 dell'art. 119, ad interventi per lo sviluppo, che ancora una volta risulterebbero sostitutive e non aggiuntive. Inoltre ne deriverebbe *di fatto* la negazione dell'autonomia degli Enti meridionali, i quali dovrebbero esercitare il loro potere di variare le entrate, non per variare il livello dei servizi, ma per la copertura delle funzioni *normali*.

L'intero sistema inoltre non dovrebbe contenere disposizioni che rendano difficile o addirittura impossibile il perseguimento di obiettivi di coesione, in primo luogo con riguardo all'obiettivo di riduzione delle differenze economiche esistenti all'interno del Paese. Tuttavia non basta che il sistema non intervenga in senso contrario al perseguimento di tale obiettivo, ma è anche necessario che vi sia una azione attiva in tale direzione: occorre che lo Stato italiano definisca *con risorse*

nazionali non marginali una politica di forte progresso e riequilibrio territoriale Nord-Sud, un'organica e strutturale politica di *coesione ed unificazione nazionale*, così come previsto dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione.

Le condizioni indicate, che la SVIMEZ ritiene essenziali per realizzare un federalismo che possa rappresentare una prospettiva di avanzamento per il Paese, per *tutto* il Paese, non sembrano realizzate nel disegno di legge delega del Governo, presentato in Parlamento come Atto Senato N. 1117 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”. Destano perplessità, nella considerazione del Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale¹, in particolare, le questioni sintetizzate nei punti che seguono.

1. La prima questione riguarda i *costi standard*. È del tutto appropriato il rifiuto del criterio della “spesa storica”, che in realtà *mai* è stato sul piano concettuale ritenuto valido nella storia della finanza degli Enti territoriali: da questo rifiuto il Mezzogiorno ha tutto da guadagnare, purché l'analisi e i conseguenti provvedimenti vengano svolti in modo tecnicamente corretto e, sul piano civile ed intellettuale, onesto. Al riguardo si ritiene che, nella definizione dei criteri per la determinazione dei *costi standard*, sulla base dei quali è valutato il finanziamento delle funzioni essenziali (spese riconducibili alle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m* della Costituzione e cioè sanità, istruzione e assistenza sociale) debba essere data adeguata considerazione ai fattori ambientali e di contesto e alle differenze nel livello di reddito che comportano maggiori costi, a parità di efficienza degli Enti.

2. Rileva, nell'impianto del sistema di finanziamento degli Enti territoriali, la questione dell'*autonomia finanziaria* delle collettività territoriali. Il problema è stato fin qui discusso come se il fabbisogno fosse un dato, cui occorra porre a fronte un altro dato, e cioè le risorse. Questa impostazione nega la ragione d'essere delle autonomie territoriali, che è quella di fare corrispondere il mix di servizi forniti allo sforzo fiscale che la collettività stessa ritenga di sostenere a fronte di essi. Il problema della elasticità finanziaria, è, perciò, decisivo.

3. In materia di perequazione occorre partire, recuperando in tal modo i contributi della Commissione Vitaletti, da una definizione che abbia dignità, sul piano scientifico e sul piano civile. Per perequazione si intende l'*insieme* dei mezzi attraverso i quali lo Stato (che ne ha nel nostro ordinamento la *competenza esclusiva*) consente a cittadini i quali, in diverse zone d'Italia, scontano a parità di reddito una medesima pressione fiscale, un livello “ampiamente comparabile” dei servizi. Su questa base, il principio della *flessibilità fiscale*, quale è indicato nel punto *p*) dell'art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli, merita la massima attenzione.

4. Per il finanziamento delle funzioni non essenziali nel disegno di legge si prefigura un sistema di perequazione che tiene conto, da un lato, delle differenze di

¹ I membri del Gruppo di lavoro sono: il prof. Domenicantonio Fausto, ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università “Federico II” di Napoli; il prof. Adriano Giannola, ordinario di Economia Bancaria nell'Università “Federico II” di Napoli; la dott.ssa Franca Moro della SVIMEZ; il dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ; il prof. Federico Pica, ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università “Federico II” di Napoli; il prof. Gaetano Stornaiuolo, associato di Scienza delle Finanze nell'Università “Federico II” di Napoli.

capacità fiscale per abitante, ma non dei *costi standard* di esercizio delle funzioni, e, dall'altro, dell'obiettivo della riduzione, ma non dell'eliminazione delle differenze di capacità fiscale. Gli effetti potenziali di tale normativa, come risulta da verifiche effettuate dalla SVIMEZ e da altri centri di ricerca, provocherebbe una pesante redistribuzione di risorse a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord per spese in settori importanti ai fini dello sviluppo (agricoltura, artigianato, commercio, turismo, etc.): le proposte di modifica del meccanismo previsto nel disegno di legge, al riguardo avanzate dalla SVIMEZ, intendono richiamare ad un'applicazione corretta ed integrale dell'art. 119 e segnalare i rischi che il D.d.l. comporta di accentuazione degli squilibri economici esistenti nel Paese.

Nello specifico si propone che:

- nella individuazione dei trasferimenti da sopprimere, in primo luogo il Fondo perequativo ex legge 549/1995, sia tenuto adeguatamente conto della loro origine e finalità, in modo da non sottoporre al meccanismo di riparto, previsto per il finanziamento delle funzioni non essenziali, anche somme riferibili a servizi essenziali o ad obiettivi di sviluppo territoriale;
- il finanziamento delle spese per funzioni non essenziali avvenga con un criterio simile a quello che il disegno di legge prevede per gli Enti locali nella fase transitoria, e cioè considerando in modo forfetario l'85% di tali spese come essenziali e il rimanente 15% come non essenziale. Si avrebbe così l'abbandono del criterio della spesa storica ma nello stesso tempo la garanzia di avere per queste funzioni, rilevanti ai fini dello sviluppo regionale, risorse sufficienti per il finanziamento di un volume di prestazioni ritenute adeguate in base al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, valutate al netto delle inefficienze.

5. Per quel che riguarda gli interventi previsti nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, che più opportunamente sarebbero da indicare come interventi *per la coesione* anziché interventi *speciali*, come fa il disegno di legge, è da lamentare l'indeterminatezza delle norme di attuazione, che non fissano i principi cui dovrà attenersi il Governo nel predisporre i decreti delegati. In particolare non sono individuate le caratteristiche delle due modalità di intervento dello Stato, indicate nel comma 5: attribuzione di risorse aggiuntive ed esecuzione di interventi speciali. A quest'ultima modalità di intervento, inserita nella Costituzione con la riforma del 2001, si ritiene dovrebbe fare riferimento l'azione dello Stato a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, da indicare in modo esplicito, come era nella Costituzione del 1948, e da organizzare intorno a progetti di largo respiro, che coinvolgano più Enti, inseriti in un piano organico, finanziato con risorse pluriennali (e non con provvedimenti annuali, nell'ambito della legge finanziaria, come previsto, invece, nel disegno di legge) e vincolate nella destinazione (in modo da evitare l'utilizzo per finalità diverse da quelle cui sono destinate); ciò non al fine di riproporre il vecchio intervento straordinario, ma per costruire, nel diverso contesto di competenze disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, una politica per il Mezzogiorno che, attraverso il superamento della frammentarietà degli interventi, sia in grado di produrre un impatto importante, e decisivo, sul sistema civile e produttivo dell'area.

6. Il punto di maggiore dissenso è tuttavia costituito dalla norma che prevede l'*intesa con le Regioni* nella definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione, nonché nella determinazione delle risorse destinate dallo Stato agli

Tab. 1. Effetti redistributivi potenziali (valori in milioni di euro) sui trasferimenti da sopprimere: Confronto tra il D.d.l. del Governo e la proposta SVIMEZ

Regioni a	Trasferimenti da sopprimere (b)	Con l'applicazione del meccanismo del D.d.l.				Secondo la proposta SVIMEZ(a)			
		Perequazione al 100%		Perequazione al 90%		Perequazione al 100%		Perequazione al 90%	
		Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi
Piemonte	424,1	511,6	87,5	518,8	94,6	437,3	13,1	438,3	14,2
Lombardia	516,2	1.107,9	591,7	1.139,5	623,3	605,0	88,8	609,7	93,5
Veneto	341,4	556,3	214,9	560,3	218,9	373,6	32,2	374,2	32,8
Liguria	224,5	189,0	-35,5	191,7	-32,8	219,2	-5,3	219,6	-4,9
Emilia Romagna	375,3	488,9	113,6	500,4	125,1	392,3	17,0	394,1	18,8
Toscana	349,8	427,3	77,5	430,0	80,3	361,4	11,6	361,8	12,0
Marche	172,7	180,3	7,6	178,7	6,0	173,8	1,1	173,6	0,9
Umbria	162,5	101,6	-60,9	100,9	-61,7	153,4	-9,1	153,3	-9,2
Lazio	589,1	623,7	34,6	632,6	43,5	594,3	5,2	595,6	6,5
Abruzzo	252,3	154,1	-98,2	150,5	-101,8	237,6	-14,7	237,0	-15,3
Molise	121,9	38,5	-83,4	37,2	-84,7	109,4	-12,5	109,2	-12,7
Campania	857,2	690,2	-167,0	661,9	-195,4	832,2	-25,1	827,9	-29,3
Basilicata	231,4	71,5	-159,8	68,6	-162,8	207,4	-24,0	207,0	-24,4
Puglia	633,9	484,2	-149,7	465,3	-168,6	611,5	-22,5	608,6	-25,3
Calabria	613,7	241,0	-372,7	229,7	-384,0	557,8	-55,9	556,1	-57,6
Centro-Nord	3.155,6	4.186,6	1.031,0	4.253,0	1.097,4	3.310,3	154,6	3.320,2	164,6
Mezzogiorno	2.710,5	1.679,5	-1.031,0	1.613,1	-1.097,4	2.555,8	-154,6	2.545,9	-164,6
ITALIA	5.866,1	5.866,1	0,0	5.866,1	0,0	5.866,1	0,0	5.866,1	0,0

(a) L'85% dei trasferimenti da sopprimere sarebbe attribuito con il meccanismo del fabbisogno (copertura al 100%) e il 15% con il meccanismo della perequazione fiscale.

(b) I trasferimenti "Bassanini" sono al netto del trasporto pubblico locale, perché il D.d.l. prevede per tali prestazioni un finanziamento simile a quello delle funzioni considerate essenziali.

Fonti: Trasferimenti "Bassanini": Cortei dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2005-2006*, Roma 2007; Fondo legge 549/1995; D.P.C.M. 27 settembre 2006.

interventi per la coesione, in quanto essa di fatto indebolirebbe fortemente quella posizione di primato che, come rilevato dalla Corte Costituzionale, il comma 5 dell'art. 119 riconosce allo Stato, e la funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema che esso è chiamato a svolgere in un ordinamento istituzionale multilivello. Né un sistema di codecisione tra Regioni e Stato è in grado di assicurare la visione d'insieme degli interessi del Paese e la maggiore responsabilizzazione che con il federalismo fiscale si intende perseguire. Il coinvolgimento delle Regioni dovrebbe pertanto essere limitato al parere sugli obiettivi e sui criteri di utilizzazione delle risorse, mentre la decisione sull'entità delle risorse dovrebbe essere presa dallo Stato in piena autonomia, quella autonomia sull'uso delle proprie risorse che non può essergli negata.

I. Il finanziamento delle funzioni essenziali

La SVIMEZ ritiene che occorra oggi, per oggettiva necessità, prendere atto di quanto, con riferimento alle questioni del federalismo fiscale, si è verificato in Italia. L'opinione prevalente, quale si è manifestata nel disegno di legge delega Padoa Schioppa, nei documenti delle Regioni e nel disegno di legge delega Calderoli, ha ritenuto di dover condividere quelli che alla SVIMEZ erano sembrati, invece, i punti più deboli dell'interpretazione corrente concernente l'art. 119 della Costituzione. Si tratta dei tre punti che seguono. Proponiamo poi in questo scritto, successivamente alla discussione di essi, alcune ipotesi di approfondimento (cfr. il § 4).

1. L'“appropriazione” (il “principio” di territorialità)

Il comma 3 dell'art. 119 della Costituzione è interpretato nel senso che, sulle due principali imposte applicate dallo Stato in Italia (IRPEF ed IVA), alle collettività territoriali “spetti”, come *propria*, una quota percentuale del gettito (postulato della “appropriazione”). Poiché ciò determina massive differenze nelle dotazioni finanziarie tra le Regioni, una certa parte del gettito spettante, secondo questa opinione, alle collettività più ricche viene trasferita a quelle a *minore capacità fiscale*, riducendo i differenziali. Ciò con l'avvertenza che non deve essere modificato l'ordine di relativa ricchezza, o relativa povertà.

Questo impianto logico era esplicitamente contenuto nel disegno di legge delega Padoa Schioppa (art. 9, comma 2 e comma 6, lettera *b*); cfr. altresì la Relazione illustrativa di quella proposta di legge § 5, al punto 5.8). Esso è ora indicato in modo più netto nel disegno di legge Calderoli, ricavandone alcune implicazioni, peraltro non banali, nell'art. 7, comma 1, lettera *f*), punto 2, nonché nello stesso articolo, comma 1, lettera *b*). Il criterio dell'“appropriazione” è proposto in modo netto, con riferimento alla c.d. “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica” (art. 4 del D.d.l. Calderoli), nel punto 3 della Relazione che accompagna il disegno di legge.

Il postulato della “appropriazione” è ora tradotto, nel D.d.l. Calderoli, con l'espressione “*principio di territorialità*”. Questo “principio” è affermato nell'art. 2, lettera *b*) e nell'art. 2, comma 2, lettera *z*), del testo: esso comporta che le risorse

riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale “spettino” alla collettività medesima (spettino al “territorio”), e che la collettività abbia titolo in qualche misura a trattenerle, eventualmente disponendone per ragioni di “solidarietà” a favore collettività meno fortunate. Il “principio” della territorialità comporta che, a parità di reddito e di imposta erariale pagata, i cittadini (ricchi o poveri che siano) i quali risiedono in collettività a minore capacità fiscale abbiano minori diritti, e possano fruire di minori servizi, rispetto a quelli che, invece, risiedono in collettività più ricche.

2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni

Per il caso delle Regioni, la garanzia della sostenibilità finanziaria della riforma, cioè della sufficienza delle risorse ad esse attribuite che debbano essere tali da finanziare integralmente le loro funzioni (art. 119, comma 4, della Costituzione), è fornita *esclusivamente* per il fabbisogno risultante per le spese “ricongducibili” alle prestazioni di cui all’art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione (livelli essenziali delle prestazioni: LEP), nonché – con riferimento al criterio della *adeguatezza* – per le spese per il trasporto pubblico locale. Questa garanzia è riferita alla parte di dette spese corrispondente ai *costi standard* “associati alle prestazioni” fissati dalla legge statale. La medesima garanzia è riferita, per gli Enti locali, alle funzioni ex art. 117, comma 2, lettera *p*), della Costituzione.

Al disegno di legge Padoa Schioppa l’impostazione descritta risulta esplicitamente nell’art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), e nell’art. 9, comma 3; in quello Calderoli, nell’art. 6, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*) e nell’art. 7, comma 1, lettera *c*).

Al riguardo va considerato, anzitutto, nel D.l.d. Calderoli, l’art. 6, comma 1, lettera *b*), in cui si legge che le spese che siano riconducibili ai LEP sono determinate “nel rispetto dei *costi standard*”; nello stesso articolo e comma, alla lettera *d*) è scritto che le spese anzidette sono finanziate “con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della *riserva di aliquota sull’imposta dei redditi delle persone fisiche* o dell’addizionale regionale all’imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all’IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale delle funzioni essenziali in ciascuna Regione”.

In ordine all’impianto fin qui descritto, concernente il finanziamento dei LEP, il Gruppo di lavoro SVIMEZ rileva quanto segue:

I. La nozione di *costo standard* non è univoca. Ciò che peraltro è possibile escludere è che, rispetto alla problematica qui discussa, “standard” possa significare “medio”, o comunque valore ottenuto attraverso elaborazioni di tipo statistico: “standard”, nel contesto di cui si tratta, così come correntemente nella lingua italiana, significa “corrispondente ad una valutazione *tecnica* che un soggetto determinato ha titolo a considerare come appropriata”. In riferimento all’assistenza sanitaria, i valori di costo standard andranno determinati in *sede tecnica* tenendo conto di variabili che, preliminarmente, in *sede politica* siano ritenute rilevanti (contesto sociale; disponibilità di attrezzature; distribuzione della popolazione nel territorio; ecc.). Talune di queste grandezze possono assumere il significato di *obiettivi* che il sistema deve poter conseguire, piuttosto che quello di concreti riscontri.

II. Una volta determinato l'ammontare appropriato di spesa corrispondente ai LEP, deve prendersi in conto il fatto che il LEP medesimo indica una condizione di "non meno di"; possono esservi ragioni del tutto valide, con riferimento alle quali l'Ente prescelga un livello di spesa (un livello "normale") superiore a quello definito dal LEP. Talune di queste ragioni possono coinvolgere problematiche rilevanti al livello nazionale, ad esempio in termini di *spill-overs* degli effetti. Vale inoltre il punto che nel perseguimento degli obiettivi di cui si tratta vi è un problema di uguale trattamento dei cittadini che risiedono in Regioni a diversa capacità fiscale. Anche a questo riguardo vale, come vale in via generale, la questione della perequazione intesa in senso tecnico, cioè in termini di risposta tendenzialmente uguale, o non troppo dissimile, sul territorio, al medesimo sforzo fiscale.

III. I punti I e II concernono la determinazione di due grandezze, e cioè la spesa corrispondente al *livello essenziale* delle prestazioni, e quella riferita al *livello normale* di esse. Naturalmente, vi è questione ove la spesa osservata (la c.d. "spesa storica", come dicono operatori della politica non del tutto consapevoli delle vicende pregresse della finanza locale), sia superiore alle grandezze I e II. Possono per questa via riscontrarsi necessità di rientro, rispetto a livelli di spesa non giustificati rispetto ai LEP, o rispetto alla normalità dei costi. Naturalmente, la plausibilità dell'assunto e, in ultima analisi, la congruenza stessa di esso dipende dalla sostanziale correttezza delle valutazioni che siano state espresse (di "fabbisogno giustificato" rispetto ai LEP; di fabbisogno *appropriato*, rispetto ai livelli normali di spesa; di fabbisogno ritenuto *congruo* nelle medesime collettività, a fronte del quale siano in atto meccanismi di finanziamento corrispondenti al principio della perequazione) e che abbiano trovato concreta implementazione in norme e conseguenti comportamenti amministrativi.

Può darsi, tuttavia, che la spesa concretamente verificata (la c.d. "spesa storica") non corrisponda alle valutazioni di appropriatezza che lo Stato è tenuto a stabilire e non corrisponda alle preferenze della collettività amministrata. In tal caso, è evidente l'esigenza di un rientro. Per quanto forte possa essere questa evidenza, può darsi tuttavia che le circostanze di fatto precludano i conseguenti provvedimenti dell'Ente, o li precludano nel tempo breve. Spetta in tal caso allo Stato, con riferimento all'impegno di sussidiarietà economica e finanziaria che l'ordinamento pone a suo carico e, per lo specifico, ai vincoli di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione, definire un percorso, possibilmente d'intesa con l'Ente interessato, ed imporlo in concreto.

Per il caso dei LEP, a fronte del fabbisogno, (più o meno) appropriatamente determinato, sono posti nel D.l.d. Calderoli i mezzi di finanziamento indicati nell'art. 6 del disegno di legge (descritti in § 2). La norma indicata si differenzia, a ragione dell'intervento (anche a questo riguardo improvvisto) delle Regioni, da quella contenuta nell'art. 6, comma 5, del testo Padoa Schioppa, in quanto nel testo Calderoli è indicata – accanto agli altri strumenti tributari – una *riserva di aliquota* riferita all'IRPEF. All'art. 5, comma 1, lettere *b*) e *c*), del testo Calderoli è chiarito che la riserva di aliquota è cosa diversa dai "tributi propri derivati" e che in ordine ad essa "le Regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei *limiti massimi* di incremento stabiliti dalla legislazione statale e possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni". Per questa via si persegue e, forse, si realizza l'obiettivo della rottura dell'unità dell'imposta sul

reddito delle persone fisiche, che è il solo strumento che consenta oggi, in Italia, un qualche grado di equità nel trattamento delle famiglie (dei contribuenti), e cioè di progressività del sistema tributario, e che consenta, altresì, un qualche grado di libertà al governo in materia di politica anticongiunturale.

La linea di fondo perseguita nel testo Calderoli, così come nel testo Padoa Schioppa, è quella dell'appropriazione dell'IRPEF da parte dagli Enti territoriali. I rischi che questo orientamento comporta sono stati ampiamente rappresentati dal gruppo di lavoro SVIMEZ nel "Quaderno SVIMEZ" n. 12².

Rispetto alle argomentazioni ampiamente svolte nel "Quaderno SVIMEZ" n. 12, ci è sembrato utile portare avanti di un anno, nella tabella proposta, i dati; il che consente l'opinione che essi abbiano carattere strutturale. Il raffronto è ancora tra Liguria e Calabria, Regioni in cui il numero di contribuenti IRPEF è all'incirca uguale ed in cui il divario non è così drammatico, come è invece quello rispetto alle Regioni più ricche d'Italia. Rispetto al divario del PIL pro capite, che mostra il valore riferito alla Calabria ad un livello del 36,3% inferiore rispetto a quello della Liguria, lo scarto rispetto al prelievo IRPEF pro capite è del 47,3%.

Ci sono sembrati in particolare importanti due rilievi. Anzitutto, ancora al 2005, la differenza percentuale tra l'importo dovuto per contribuente in Calabria, rispetto alla Liguria (-48,3%), appare plausibile, rispetto alla struttura progressiva del tributo; il differenziale concernente l'imposta per abitante (-57,9%) conferma, invece, la sostanza del problema, che è quella di una più forte presenza di non contribuenti, nella prima Regione rispetto alla seconda (38,0% contro il 23,7%). Vanno in secondo luogo considerati gli scarti che già oggi sussistono nei livelli di spesa corrente (al 2005, -16,7% per la Calabria, rispetto alla Liguria). In questo contesto il problema della tenuta finanziaria, a valle di qualsivoglia riforma centrata sull'IRPEF, si presenta in modo assai grave.

Tab. 2. Dati di base riferiti al prelievo IRPEF in Liguria e in Calabria: anni 2004 e 2005

Aggregati	Liguria		Calabria	
	2004	2005	2004	2005
Pil pro capite (euro)	24.393	24.777	15.481	15.776
Popolazione (migliaia di unità)	1.585	1.601	2.010	2.007
IRPEF netta dovuta (milioni di euro)	4.026,7	4.096,8	2.141,5	2.160,9
Numero contribuenti (migliaia di unità)	1.222	1.221	1.228	1.245
Percentuale dei non contribuenti sul totale popolazione	22,9	23,7	38,9	38,0
Imposta dovuta per contribuente (euro)	3.296	3.355	1.744	1.736
Imposta dovuta per abitante (euro)	2.541	2.559	1.065	1.077
Reddito imponibile per contribuente (euro)	17.605	18.241	11.941	12.258
Reddito imponibile per abitante	13.573	13.911	7.295	7.604
Spesa corrente della Regione (milioni di euro)	3.474,60	3.427,30	3.402,30	3.578,30
Spesa per abitante (euro)	2.192	2.141	1.693	1.783

² Cfr. Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, "Quaderno SVIMEZ" n. 12, dicembre 2007.

3. Le funzioni non concernenti i “livelli essenziali”

Per le funzioni extra LEP non riconducibili ai livelli essenziali dei servizi, nel testo Padoa Schioppa era scritto (cfr. l’art. 8, comma 3) che, con riferimento al finanziamento di esse, “l’importo complessivo dei trasferimenti statali è sostituito dal gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale al gettito IRPEF e dal gettito della addizionale regionale all’IRPEF. Il nuovo valore dell’aliquota è stabilito nella misura sufficiente ad assicurare al *complesso* delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l’importo dei trasferimenti soppressi”. Queste proposizioni comportano che, dato il *complesso* del fabbisogno (compreso quello riferito alle Regioni povere), il finanziamento di esso vari in funzione diretta rispetto alla ricchezza, il che produce un meccanismo alla “Robin Hood alla rovescia”; tutto ciò è ampiamente spiegato nel “Quaderno SVIMEZ” n. 12 (cfr. spec. Capp. III e IV).

Lo stesso identico meccanismo è proposto nel disegno di legge Calderoli. All’art. 6, comma 1, lettera h), del testo è scritto che, per le funzioni extra LEP, “l’importo complessivo dei trasferimenti è sostituito dal gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale all’IRPEF. Il nuovo valore dell’aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al *complesso* delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l’importo complessivo dei tributi soppressi”.

Anche questi passaggi, come il testo nel suo complesso, sono stati approvati senza rilievi dalle Regioni e dalle altre rappresentanze degli Enti territoriali.

4. Alcune possibili prospettive

In questo contesto, occorre dare il maggior rilievo ai temi che appaiono ancora aperti e che potrebbero consentire alle collettività del Mezzogiorno una prospettiva di sviluppo o, almeno, di sopravvivenza. Occorrerà prestare la maggiore attenzione alle misure che seguono.

I. Al punto *p*) dell’art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli viene indicata tra i principi e criteri direttivi generali cui *debbano* informarsi i decreti legislativi “la previsione di una adeguata flessibilità fiscale tale da consentire a tutte le Regioni ed Enti locali, compresi quelli a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa *non riconducibile ai LEP*”. Questa proposizione apre la questione, *generale ed importante*, del premio allo sforzo fiscale, nel senso che già la Commissione Vitaletti aveva utilmente indicato. Si tenga conto che tra le spese extra LEP è compresa la parte di spesa afferente a funzioni LEP in ordine alla quale gli Enti ritengano appropriato un maggiore livello, rispetto al livello essenziale. Per questa via, può aprirsi, con riferimento alle funzioni di cui all’art.117, comma 2, lettera *m*) (che concerne i LEP), la questione del rapporto tra “spesa per LEP”, “spesa per i livelli normali”, “spesa effettiva”.

II. La seconda questione concerne, come è generalmente riconosciuto, la misura della perequazione. Poiché è caduto il riferimento di cui al comma 4 dell’art. 119 della Costituzione, relativo al finanziamento integrale delle funzioni attribuite a Regioni ed Enti locali, resta senza soluzione l’individuazione di una misura

effettivamente appropriata della correzione nella distribuzione delle risorse che il comma 3 dello stesso articolo richiede. Ne seguono rischi evidenti. Ne segue l'oggettiva incongruenza di attribuire, sia pure "nominalmente", ad Enti risorse al di fuori di qualsiasi plausibile valutazione, per poi, a partire dalla misura di cui si tratta delle medesime risorse nominalmente attribuite, finanziare, anche a tal riguardo al di fuori di un criterio leggibile, altri Enti. Lo scarto in tal modo prodotto tra la redistribuzione attualmente in atto e quella voluta, concerne una popolazione di circa 12 milioni di abitanti (Campania + Puglia + Calabria). Occorre fare ogni necessario conto per cercare di comprendere se il gioco valga le difficoltà logiche che la soluzione proposta implica.

III. La terza questione con la quale occorrerà misurarsi consiste nella specificazione delle scelte fiscali di cui si tratta. Rilevano le questioni della territorialità delle imposte; della riferibilità delle compartecipazioni; della progressività del sistema, considerato nel suo complesso; della esportabilità dei tributi dal territorio di alcuni Enti a quello del resto d'Italia.

IV. Il punto di fondo che la SVIMEZ ritiene di dover sostenere è quello della idoneità del sistema rispetto alle questioni dello sviluppo; questione che viene approfondita nel Cap. III del presente documento.

II. Il meccanismo di finanziamento delle funzioni non essenziali: alcune proposte di modifica

1. Premessa

Il disegno di legge delega A. S. n. 1117 (da ora D.d.l.) introduce significative differenze - non sempre motivate in modo soddisfacente - per quanto riguarda il metodo di calcolo della capacità fiscale e del fabbisogno di spesa tra le funzioni riconducibili alla lettera *m*) (sanità, istruzione e assistenza sociale) e altre funzioni non riconducibili alla lettera *m* (turismo, economia, artigianato, agricoltura, ecc.).

Per le funzioni essenziali delle Regioni riconducibili alla lettera *m*) è stato adottato, con riferimento al complesso delle loro entrate e uscite, un modello volto ad eliminare, nelle Regioni a minore capacità fiscale, il divario esistente tra entrate standard e costo standard delle funzioni. Per il finanziamento di queste funzioni il D.d.l. prevede dunque l'abbandono del criterio della spesa storica a favore di un sistema di riparto basato sulla capacità fiscale standard e *sui costi standard di esercizio delle funzioni*. In questo modo il modello, oltre a garantire per tali funzioni livelli di prestazioni fissati dallo Stato su tutto il territorio, dovrebbe incentivare anche un uso efficiente delle risorse.

Per le funzioni relative alle altre materie, si prefigura un sistema di perequazione che tenga conto, da un lato, delle differenze di capacità fiscale per abitante, *ma non dei costi standard di esercizio delle funzioni*, e, dall'altro, dell'obiettivo della perequazione alla riduzione (e non all'eliminazione) delle differenze di capacità fiscale.

Secondo la Relazione di accompagnamento al D.d.l., per le funzioni non riconducibili alla lettera *m*) la perequazione è limitata alla riduzione delle differenze

di capacità fiscale per abitante, in modo da consentire l'emergere di "differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico". Tale spiegazione appare, tuttavia, infondata. "Anche un modello di perequazione "esteso" – cioè strutturato in modo da considerare la capacità fiscale standard e i *costi standard* - in presenza di un'effettiva autonomia tributaria consente l'emergere di livelli diversi di intervento pubblico tra le varie Regioni, essendo il suo obiettivo solo quello di penalizzare gli enti dove livelli più bassi di intervento (ad esempio rispetto a quello medio degli altri enti) siano dovuti a inefficienze di gestione. E ciò appare confermato dal fatto che il D.d.l. delega prevede l'applicazione del modello esteso di perequazione nei confronti dei Comuni e delle Province, per le funzioni delle quali la possibilità di differenziazioni dell'intervento pubblico sul territorio in relazione alle diverse preferenze dei cittadini, non appare meno giustificabile che per le funzioni residue delle Regioni"³.

Più convincente, allora, è che la scelta di applicare un modello di perequazione limitato alla riduzione delle differenze di capacità fiscale solo per le spese delle Regioni relative alle "altre materie", dipenda dal fatto che tali materie sono state considerate – erroneamente – di scarso rilievo e, quindi, utilizzabili per contenere l'onere finanziario della perequazione a carico delle aree ricche, evitando di dare il giusto peso al costo del loro esercizio nelle regioni a minore capacità fiscale.

Dopo avere stimato in modo non esaustivo (perché da parte dei ministeri competenti non vengono resi noti i dati quantitativi certi sul volume dei trasferimenti che a legislazione vigente finanziano le funzioni di cui sopra) gli effetti potenziali derivanti dall'applicazione del meccanismo sulle funzioni non inseribili nella lettera *m*), verranno indicate alcune proposte di modifica del D.d.l che riguardano: a) la necessità di valutare anche per queste funzioni i *costi standard* (o eventuali variabili *proxy*); b) l'eliminazione di gran parte degli effetti redistributivi devastanti che scaturiscono dall'applicazione del meccanismo della perequazione della capacità fiscale. Verranno valutati, poi, gli effetti potenziali che potrebbero scaturire dall'accettazione di tali proposte. Anche queste stime vanno considerate non tanto come indicazioni di valori quantitativi certi, ma solo per verificare se le proposte vanno nella direzione di eliminare o ridurre gli effetti derivanti dall'applicazione dei meccanismi previsti nel D.d.l.

2. Il meccanismo proposto per il finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera m)

Gli aspetti più rilevanti individuati per il finanziamento delle funzioni non riconducibili alle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*) (turismo, economia, artigianato, agricoltura, ecc.) sono il parametro dell'aliquota di compartecipazione della nuova imposta (o aliquota di equilibrio) e quello del coefficiente di perequazione, ambedue costruiti in modo da raggiungere l'obiettivo della diversificazione territoriale nell'offerta dei servizi definiti nell'art. 6, comma 1, lettera *a*), n.2.

³ E. Buglione, *Un federalismo fiscale per l'accountability: cosa si può riprendere dal D.d.l. del 2007*, ISSIRFA, 2008.

Per quanto riguarda il primo parametro (*l'aliquota di equilibrio*), la proposizione chiave è quella contenuta nell'art. 6, comma 1, lettera *h*) dell'articolato: "...l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera *a*), numero 2, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al *complesso delle Regioni* un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi". In tale articolo si afferma il principio che il fabbisogno debba essere *esattamente* coperto per l'insieme delle Regioni, sottacendo che ciò significa assegnare a talune Regioni più del fabbisogno medesimo e ad altre quantità minori.

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

A regime si avrebbe il seguente meccanismo:

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

3. Le conseguenze dell'adozione del meccanismo proposto

La prima conseguenza scaturisce dall'applicazione dell'aliquota di compartecipazione. Sulla base dell'art. 6, comma 1, lettera *h*) del D.d.l., l'aliquota di compartecipazione al gettito IRPEF e/o addizionale (che chiamiamo α) è scelta in modo da garantire che la Regione "media" (solo per caso corrispondente ad una specifica Regione) a regime riesca a compensare i trasferimenti soppressi, senza necessità di trasferimenti perequativi. Le Regioni caratterizzate da un valore pro capite di trasferimenti da sopprimere superiore a quello della Regione "media" saranno costrette a far convergere la loro spesa pro capite per queste funzioni verso il valore di riferimento costruito attraverso l'aliquota di compartecipazione α . Le Regioni, invece, caratterizzate da valori pro capite dei trasferimenti da sopprimere inferiori a quello del *benchmarking* costruito, accresceranno la loro spesa pro capite per queste funzioni.

La seconda conseguenza scaturisce dall'applicazione del coefficiente di perequazione. La lettura del disegno di legge mostra che la perequazione delle capacità fiscali non deve essere piena. L'art. 6, comma 1, punto *b*) del D.d.l. infatti

stabilisce che, per i servizi non riconducibili alla lettera *m*), il fondo perequativo ha l'obiettivo di "... ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante", in base ad un coefficiente di perequazione (o di solidarietà) β compreso tra 0 e 1, che determina il livello di riduzione delle "differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante". Tale scelta non consentirà alle Regioni più povere di raggiungere i livelli nell'erogazione dei servizi autonomi, così come nell'ipotetica Regione "media"; mentre lo stesso meccanismo consentirà alle Regioni più ricche di non restituire l'intero "bonus" ricavato con l'applicazione dell'aliquota di compartecipazione α , ma di trattenerne una parte che dipenderà dal valore del coefficiente di perequazione β .

Alla riduzione prima esaminata di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi, provocata dall'aliquota di compartecipazione α , per le Regioni più deboli si aggiungerà un'ulteriore riduzione delle risorse a disposizione per finanziare funzioni autonome, riduzione riconducibile alla perequazione non piena provocata dal parametro β .

4. Un'applicazione

Alcune ricerche e lavori effettuati in questi mesi ci permettono oggi di verificare gli effetti potenziali di questa normativa. Le verifiche effettuate dalla SVIMEZ in collaborazione con Regione Calabria e dagli altri centri di ricerca (Corte dei Conti, ISSiRFA, Zanardi, ecc.), pur partendo da dati di base riferiti alla spesa storica e non ai *costi standard*, tuttavia indicano univocamente che l'applicazione del meccanismo della perequazione della capacità fiscale provocherebbe una diversa redistribuzione interregionale della spesa nei settori agricoltura, turismo, attività produttive, cultura, commercio, ambiente, tutela del territorio ecc.: i trasferimenti, come si legge nelle elaborazioni sopra richiamate, si ridurrebbero al Sud a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord.

Richiamiamo qui l'impostazione e i risultati della ricerca effettuata dalla SVIMEZ con la Regione Calabria⁴ per valutare l'impatto di questo meccanismo di finanziamento su tutte le Regioni e per tentare, partendo dall'entità della redistribuzione di risorse che da esso scaturisce, di dare contributi utili per introdurre modifiche all'impianto previsto per il finanziamento di queste funzioni.

La ricerca sopra richiamata (si veda la Tab. 3) applica il meccanismo ora descritto al complesso dei trasferimenti soppressi ex legge Bassanini e dell'ex fondo perequativo L. 549/1995, che insieme coprono la maggior parte delle funzioni che saranno affidate alle Regioni.

L'applicazione dell'addizionale IRPEF e della perequazione fiscale nelle forme previste dal D.d.l. condurrebbe ad una nuova redistribuzione territoriale dei trasferimenti che non tiene conto né della dimensione della popolazione⁵, né soprattutto della scarsità delle risorse a disposizione delle Regioni più povere⁶.

⁴ I dati richiamati derivano dall'indagine SVIMEZ - Regione Calabria, pubblicata nel "Quaderno SVIMEZ" n.12 (Cap. IV).

⁵ Mentre nel D.d.l. si pone rimedio agli effetti dell'applicazione del meccanismo nei riguardi delle Regioni con minor numero di abitanti (art. 7, comma 1, punto e), nulla è previsto,

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

I risultati dell'analisi mostrano dunque che il meccanismo della "capacità fiscale" individuato nel D.d.l. per il finanziamento delle funzioni non riconducibili al vincolo della lettera *m*) lede il principio della "sufficienza delle risorse" richiamato dal 4° comma dell'art. 119 della Costituzione.

Le proposte di modifiche al D.d.l. che come SVIMEZ avanziamo non si pongono in un'ottica sterilmente rivendicazionista, ma piuttosto si propongono di richiamare ad un'applicazione corretta ed integrale dell'art. 119 e a segnalare i rischi che comporta tradire questo impegno. Il nuovo Patto Sociale, così costruito, potrebbe avere gravi conseguenze nel senso di appartenenza dei cittadini meno fortunati perché residenti nelle Regioni più povere.

5. Una prima proposta di modifica: la considerazione dell'ex fondo perequativo (legge 549/1995)

Dall'applicazione del meccanismo di perequazione prescelto dal D.d.l., deriva, dunque, una *doppia penalizzazione per il finanziamento di queste funzioni*: la perequazione riferita alla capacità fiscale non consente alle Regioni più povere di fare affidamento su un volume complessivo di risorse fiscali simile al livello dei finanziamenti soppressi; inoltre la perequazione non "completa" (cioè al di sotto del 100% della differenza tra la capacità fiscale della Regione e quella della Regione "media") riduce ancora di più l'ammontare delle risorse a disposizione per finanziare tali funzioni.

La domanda alla quale rispondere è se si ritiene che la riduzione delle risorse a disposizione delle Regioni meridionali per queste funzioni corrisponda al volume degli sprechi e delle inefficienze accumulate negli anni ed ancora esistenti in tali Regioni. Se questa è la risposta, allora la riduzione delle risorse potrebbe addirittura costituire un fatto positivo, perché ridurrebbe la dissipazione di risorse pubbliche, il clientelismo e la corruzione. Se invece si riconosce che vi sono ulteriori variabili e parametri di natura economica e sociale che hanno determinato negli anni precedenti, almeno in parte, quei livelli di spesa e che tali motivazioni sono ancora presenti nel Mezzogiorno, allora bisogna ammettere che la spesa pubblica per tali funzioni, una volta depurata necessariamente dagli sprechi e dalle inefficienze, non è ulteriormente comprimibile. In tal caso bisogna operare affinché le Regioni meridionali non rispondano a questa riduzione con un inasprimento fiscale che

invece, per contenere l'effetto derivante dall'eliminazione del criterio della scarsità delle risorse nelle Regioni del Sud.

⁶ Della verifica proposta, riportiamo in estrema sintesi alcune conclusioni. I trasferimenti si ridurrebbero di oltre un miliardo di Euro al Sud, per una quota che passa dal 46% al 27% del totale, a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord dove la quota passerebbe dal 54% al 72%. La Regione più penalizzata risulta la Calabria, che passerebbe da una percentuale di trasferimenti vigenti pari al 10,5% ad un valore del 3,9% dopo l'applicazione del meccanismo descritto, inserito nel D.d.l.

ostacolerebbe ulteriormente il loro sviluppo.

La prima verifica del potenziale annullamento delle politiche redistributive e di sviluppo provocato dall'applicazione del meccanismo della capacità fiscale lo si riscontra proprio con i fondi della legge 549 del 1995, riportati nella seconda colonna della Tab. 3.

La questione è di fondamentale importanza per tutte le Regioni del Sud, ma non solo per esse. Il fondo in parola risale alla finanziaria dell'anno 1996, quando con la legge n. 549 del 28/12/1995 (se ne veda l'art. 3 nell'Allegato n. 1 a questo documento), recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, fu introdotta una prima riforma della finanza regionale mediante l'eliminazione di una serie di trasferimenti dal bilancio statale e la loro sostituzione, con un ampliamento dell'autonomia finanziaria regionale. E' rilevante, ai fini della proposta di modifica che più avanti avanziamo, esaminare le seguenti caratteristiche: la natura e le finalità dei fondi soppressi, da un lato, e gli strumenti di finanziamento introdotti per sostituire i trasferimenti fino a quell'anno erogati, dall'altro.

- Per quanto riguarda le finalità, i trasferimenti soppressi hanno riguardato, fra l'altro, il fondo comune regionale, il fondo programmi regionali di sviluppo, il fondo nazionale trasporti, il fondo agricoltura e foreste e leggi specifiche, etc. (v. All. n. 2).

- In sostituzione dei trasferimenti soppressi, furono introdotti due nuovi strumenti: fu istituita una compartecipazione sull'accisa sulla benzina per autotrazione nell'aliquota di 350 lire al litro e, al fine di assicurare l'invarianza delle risorse rispetto al periodo ex ante, fu previsto, a carico del bilancio dello Stato (art. 3, comma 2), il fondo perequativo di cui si parla.

- E' importante ricordare che il fondo perequativo veniva ripartito tra le Regioni in misura pari alla differenza, in ogni Regione, tra l'importo dei trasferimenti soppressi e il gettito regionale dell'accisa: le quote del fondo erano, pertanto più elevate per le Regioni più povere a compensazione delle loro scarse entrate prodotte dalla compartecipazione sull'accisa⁷.

Il punto rilevante sul quale sollecitiamo l'attenzione, è che il fondo ex perequativo che all'atto della sua costituzione sostituiva fondi a specifica destinazione (come si è detto il fondo comune regionale, il fondo programmi regionali di sviluppo, il fondo nazionale trasporti, il fondo agricoltura e foreste e leggi specifiche, ecc.), attualmente è costituito da una serie di interventi ancora finanziati con contributi specifici ma a destinazione generica (*block grant*). Il pericolo è che questi contributi, avendo perso la connotazione originaria di trasferimenti specifici e a destinazione vincolata (*matching grants*), vengano ripartiti tra le Regioni allo stesso modo dei finanziamenti ordinari⁸.

⁷ Il fondo perequativo determinato dall'art. 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 è stato poi soppresso dall'art. 42, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e sostituito dal fondo di compensazione interregionale (art. 42, comma 2, dello stesso decreto legislativo). Nel 2006 la ripartizione fra le varie Regioni del fondo in questione è quella riportata nella Tab. 3.

⁸ A dimostrare che non si tratta di un pericolo aleatorio, ma di un pericolo reale si riporta la stesura del punto f) del comma 1 dell'art. 11 della precedente "Bozza" Calderoli (norma accettata e, anzi, caldeggiata nella Conferenza delle Regioni), dove si affermava che "gli

Un'interpretazione in tal senso dei fondi ex 549/1995 avrebbe come conseguenza, come si è esaminato nella Tab. 3, una perdita considerevole di tali risorse per le Regioni che godevano in misura maggiore di questi fondi per compensare i trasferimenti soppressi nel 1995. Il fondo ex 549/1995 da perequativo, si trasformerebbe in un fondo ripartito in modo direttamente proporzionale alle risorse regionali. I bilanci delle Regioni saranno destinati a presentare deficit crescenti o a ridurre l'ammontare dei servizi erogati⁹.

Riduzioni della spesa pro capite possono essere sicuramente giustificate e opportune per evitare sprechi e inefficienze delle Regioni del Sud (che ci sono), ma quello che preoccupa è che, con l'applicazione del meccanismo di finanziamento e di perequazione fiscale previsto dal D.d.l., vengano eliminati o non tenuti in considerazione anche i criteri che sono alla base di politiche di sviluppo e redistributive applicate negli anni precedenti e che sono presenti in ogni paese quando esistono divari e dualismi economici, come in Italia.

La SVIMEZ, considerando l'origine e le finalità dell'ex fondo perequativo, ritiene necessario proporre che i trasferimenti della Legge 549/1995 non siano inseriti in modo automatico nelle risorse da ripartire secondo i fondi ordinari.

In particolare si propone che si provveda ad una valutazione esplicita e prioritaria dei contenuti dei programmi di trasferimento della Legge 549/1995, candidati ad essere soppressi: quando le somme inserite nell'ex fondo perequativo riguardano le spese relative al trasporto pubblico locale e a materie che attengono a servizi essenziali della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione, è evidente che le modalità del finanziamento devono essere assimilate alle funzioni essenziali e quindi con una percentuale pari al 100%. Quando, invece, nel fondo ex perequativo sono presenti trasferimenti con contenuti di sviluppo territoriale, legati agli obiettivi di riduzione dei forti differenziali strutturali, economici e sociali esistenti tra le varie parti del Paese, riteniamo che tali fondi debbano essere inseriti tra quelli che dovranno finanziare gli obiettivi previsti dal comma 5 dell'art. 119 del nuovo Titolo V della Costituzione.

Nella Tab. 4 vengono riportati i risultati potenziali di un'applicazione del meccanismo della perequazione della capacità fiscale sul volume dei trasferimenti soppressi al netto dei fondi della legge 549/1995.

6. Una seconda proposta di modifica: la valutazione del fabbisogno ammesso anche per le funzioni non riconducibili alla lettera m)

Le Regioni meridionali, sempre accusate di essere inefficienti e di volere l'applicazione del criterio della spesa storica, potrebbero chiedere che anche per le funzioni non inseribili nella lettera m) ci sia un meccanismo di perequazione basato sui *costi standard* per un volume di risorse capace di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico, mantenendo le proprie finalizzazioni originarie e finanziati nell'ambito del finanziamento ordinario".

⁹ Si ridurrebbero anche i limiti dell'indebitamento per finanziare gli investimenti, poiché si riducono drasticamente le entrate.

La difficoltà maggiore e quasi insuperabile nell'individuazione dei *costi standard* per tali funzioni è di ordine tecnico e operativo. La nostra proposta è di applicare un criterio simile a quello che l'art. 18 del D.d.l. prevede di applicare per gli Enti locali nella fase transitoria per il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard delle funzioni fondamentali. Il criterio prevede che “ il fabbisogno delle funzioni di Comuni e Province è finanziato considerando in modo forfetario l'80% di esse come fondamentale ed il 20 % di esse come non fondamentale”. Ricordiamo che anche l'Alta Commissione aveva individuato come criterio per valutare il costo standard delle funzioni affidate alle Regioni, il criterio forfetario di considerare come costo standard una percentuale del valore della spesa storica (intorno all'80-85%).

Nella Tab. 5, a solo scopo indicativo, abbiamo distinto il volume dei trasferimenti soppressi (rilevati nella Tab. 3) in due componenti: la prima, pari all'85 % della somma, costituirebbe l'ammontare del *costo standard* relativo a queste funzioni che viene ripartito tra le Regioni secondo il criterio del fabbisogno; la seconda componente, pari al 15% della somma complessiva, sarebbe la quota dei trasferimenti soppressi che andrebbe ripartita tra le Regioni applicando il criterio della perequazione fiscale, così come enunciato nel D.d.l..

Al di là dei valori indicativi che derivano da questa applicazione (e che vanno rivisti quando saranno disponibili da parte delle varie fonti ministeriali valori più certi), va sottolineato che, se fosse accettata la nostra proposta, avremmo anche per queste funzioni:

- 1) la conseguenza diretta dell'abbandono del criterio della spesa storica;
- 2) la garanzia di avere per queste funzioni rilevanti ai fini dello sviluppo regionale (artigianato, commercio, turismo, ecc.) risorse sufficienti per il finanziamento di un volume di prestazioni ritenute adeguate in base al comma 4 dell'art. 119 e valutate al netto delle inefficienze;
- 3) l'introduzione di modifiche al meccanismo della perequazione fiscale che mentre eliminano gli spechi le inefficienze, allo stesso tempo provvedono a tenere nella dovuta considerazione quella parte di spesa pubblica che, nel breve periodo, raggiunge obiettivi di maggiore equità tra i cittadini residenti in realtà territoriali diverse e, nel lungo periodo, può esercitare una rilevante influenza sullo sviluppo economico regionale.

Tab.3. Effetti redistributivi potenziali (in milioni di euro) sui trasferimenti da sopprimere, con l'applicazione del meccanismo della perequazione fiscale: ipotesi 1, "Quaderno SVIMEZ" n. 12

Regioni a statuto ordinario	Bassanini		Trasferimenti da sopprimere		Add.le IRPEF: aliquota media (b)	Contributo Fondo perequativo		Differenze tra risorse assegnate e trasferimenti soppressi	
	(a)	Ex Fondo legge 549/1995	Totale			con perequazione		perequazione	
			Totale	100%		90%	100%	90%	
Piemonte	314,1	110,0	424,1	1,3	-71,2	-64,1	87,5	94,6	
Lombardia	502,2	14,0	516,2	1,3	-316,0	-284,4	591,7	623,3	
Veneto	319,4	22,0	341,4	1,3	-40,0	-36,0	214,9	218,9	
Liguria	114,5	110,0	224,5	1,3	-27,4	-24,6	-35,5	-32,8	
Emilia Romagna	328,3	47,0	375,3	1,3	-114,9	-103,4	113,6	125,1	
Toscana	278,8	71,0	349,8	1,3	-27,7	-24,9	77,5	80,3	
Marche	116,7	56,0	172,7	1,3	15,6	14,1	7,6	6,0	
Umbria	99,5	63,0	162,5	1,3	7,3	6,6	-60,9	-61,7	
Lazio	303,1	286,0	589,1	1,3	-89,5	-80,5	34,6	43,5	
Abruzzo	138,3	114,0	252,3	1,3	35,5	32,0	-98,2	-101,8	
Molise	44,9	77,0	121,9	1,3	13,4	12,0	-83,4	-84,7	
Campania	297,2	560,0	857,2	1,3	283,4	255,0	-167,0	-195,4	
Basilicata	81,4	150,0	231,4	1,3	29,4	26,5	-159,8	-162,8	
Puglia	249,9	384,0	633,9	1,3	188,7	169,9	-149,7	-168,6	
Calabria	167,7	446,0	613,7	1,3	113,3	101,9	-372,7	-384,0	
Centro-Nord	2.376,6	779,0	3.155,6	1,3	-663,7	-597,3	1.031,0	1.097,4	
Mezzogiorno	979,5	1.731,0	2.710,5	1,3	663,7	597,3	-1.031,0	-1.097,4	
Italia	3.356,1	2.510,0	5.866,1	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	

(a) I trasferimenti "Bassanini" sono al netto del trasporto pubblico locale, perché il D.d.l. prevede per tali prestazioni un finanziamento simile a quello delle funzioni riconducibili alla lettera m).

(b) Aliquota media, calcolata su 15 Regioni, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi.

Fonti: Trasferimenti "Bassanini": Cortei dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2005-2006*, Roma 2007; Fondo legge 549/1995; D.P.C.M. 27 settembre 2006.

Tab. 4. Effetti redistributivi potenziali (in milioni di euro) sui trasferimenti da sopprimere, con l'applicazione del meccanismo della perequazione fiscale: ipotesi 2, applicazione ai soli finanziamenti della Bassanini

Regioni a statuto ordinario	Trasferimenti da sopprimere Bassanini		Add.le IRPEF: aliquota media (b)	Contributo Fondo perequativo con perequazione		Differenze tra risorse assegnate e trasferimenti soppressi perequazione	
	(a)	Totale		100%	90%	100%	90%
Piemonte	314,1	314,1	0,7	-40,8	-36,7	-21,4	-17,3
Lombardia	502,2	502,2	0,7	-180,8	-162,7	131,7	149,7
Veneto	319,4	319,4	0,7	-22,9	-20,6	-1,1	1,2
Liguria	114,5	114,5	0,7	-15,7	-14,1	-6,4	-4,8
Emilia Romagna	328,3	328,3	0,7	-65,7	-59,1	-48,6	-42,0
Toscana	278,8	278,8	0,7	-15,8	-14,3	-34,3	-32,7
Marche	116,7	116,7	0,7	8,9	8,0	-13,5	-14,4
Umbria	99,5	99,5	0,7	4,2	3,8	-41,4	-41,8
Lazio	303,1	303,1	0,7	-51,2	-46,1	53,7	58,8
Abruzzo	138,3	138,3	0,7	20,3	18,3	-50,2	-52,2
Molise	44,9	44,9	0,7	7,7	6,9	-22,9	-23,7
Campania	297,2	297,2	0,7	162,1	145,9	97,6	81,4
Basilicata	81,4	81,4	0,7	16,8	15,1	-40,4	-42,1
Puglia	249,9	249,9	0,7	108,0	97,2	27,1	16,3
Calabria	167,7	167,7	0,7	64,8	58,3	-29,8	-36,3
Centro-Nord	2.376,6	2.376,6	0,7	-379,7	-341,7	18,6	56,6
Mezzogiorno	979,5	979,5	0,7	379,7	341,7	-18,6	-56,6
Italia	3.356,1	3.356,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0

(a) I trasferimenti "Bassanini" sono al netto del trasporto pubblico locale, perché il D.d.l. prevede per tali prestazioni un finanziamento simile a quello delle funzioni riconducibili alla lettera m).

b) Aliquota media, calcolata su 15 Regioni, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi.

Fonti: Trasferimenti "Bassanini": Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2005-2006*, Roma 2007; Fondo legge 549/1995; D.P.C.M. 27 settembre 2006.

Tab. 5. Effetti redistributivi potenziali (in milioni di euro) dei trasferimenti da sopprimere, con l'applicazione della proposta SVIMEZ (a)

Regioni a statuto ordinario	Trasferimenti da sopprimere				Contributo Fondo perequativo		Differenze tra risorse assegnate e trasferimenti soppressi	
	Totale (b)	Trasferim. da finanziare come lett. m. 85%	Trasferim. da finanziare con pereq. fiscale 15%	Add.le IRPEF: aliquota media (c)	con perequazione		percequazione	
					100%	90%	100%	90%
Piemonte	424,1	360,5	63,6	0,20	-10,7	-9,6	13,1	14,2
Lombardia	516,2	438,8	77,4	0,20	-47,4	-42,7	88,8	93,5
Veneto	341,4	290,2	51,2	0,20	-6,0	-5,4	32,2	32,8
Liguria	224,5	190,9	33,7	0,20	-4,1	-3,7	-5,3	-4,9
Emilia Romagna	375,3	319,0	56,3	0,20	-17,2	-15,5	17,0	18,8
Toscana	349,8	297,3	52,5	0,20	-4,2	-3,7	11,6	12,0
Marche	172,7	146,8	25,9	0,20	2,3	2,1	1,1	0,9
Umbria	162,5	138,2	24,4	0,20	1,1	1,0	-9,1	-9,2
Lazio	589,1	500,7	88,4	0,20	-13,4	-12,1	5,2	6,5
Abruzzo	252,3	214,5	37,8	0,20	5,3	4,8	-14,7	-15,3
Molise	121,9	103,6	18,3	0,20	2,0	1,8	-12,5	-12,7
Campania	857,2	728,6	128,6	0,20	42,5	38,3	-25,1	-29,3
Basilicata	231,4	196,7	34,7	0,20	4,4	4,0	-24,0	-24,4
Puglia	633,9	538,8	95,1	0,20	28,3	25,5	-22,5	-25,3
Calabria	613,7	521,7	92,1	0,20	17,0	15,3	-55,9	-57,6
Centro-Nord	3.155,6	2.682,3	473,3	0,20	-99,6	-89,6	154,6	164,6
Mezzogiorno	2.710,5	2.303,9	406,6	0,20	99,6	89,6	-154,6	-164,6
Italia	5.866,1	4.986,2	879,9	0,20	0,0	0,0	0,0	0,0

(a) L' 85% dei trasferimenti da sopprimere sarebbe attribuito con il meccanismo del fabbisogno (copertura al 100%) e il 15% con il meccanismo della perequazione fiscale.

(b) I trasferimenti "Bassanini" sono al netto del trasporto pubblico locale, perché il D.d.l. prevede per tali prestazioni un finanziamento simile a quello delle funzioni riconducibili alla lettera m).

(c) Aliquota media, calcolata su 15 Regioni, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi.

Fonti: Trasferimenti "Bassanini": Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2005-2006*, Roma 2007; Fondo legge 549/1995: D.P.C.M. 27 settembre 2006.

III. Il Mezzogiorno e gli interventi per la coesione

1. Il Mezzogiorno e l'attuazione del federalismo

Elemento fondamentale ai fini del progresso civile ed economico dell'intero Paese è che il nuovo sistema di finanziamento degli Enti territoriali non confligga con l'obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno, ma anzi lo persegua.

A tal fine è essenziale che sia assicurata la *sostenibilità* finanziaria degli Enti. Qualunque sia il regime che si voglia introdurre, esso deve essere compatibile con la tenuta dei bilanci degli Enti territoriali ovunque essi operino. Ciò implica che il fabbisogno sia valutato in riferimento ai *costi standard* dei livelli di prestazioni da finanziare (e non, come è avvenuto in questi anni per la sanità, in misura inferiore) e che nella determinazione dei *costi standard* sia data adeguata considerazione alle maggiorazioni che, a parità di efficienza degli Enti, tali costi subiscono per effetto del diverso contesto ambientale (dotazione infrastrutturale) e sociale (disoccupazione) in cui operano e della diversa domanda di servizi proveniente da una popolazione a livelli di reddito più bassi¹. Connessa a questi aspetti è la definizione dei criteri da seguire nella loro introduzione, con una tempistica che potrebbe anche essere diversa per consentire alle amministrazioni che operano in situazioni di particolare difficoltà di introdurre più gradualmente le modifiche richieste per l'adeguamento ai *costi standard*.

Si può obiettare che per tale via si rischia di costruire un *costo standard* "su misura" per ciascun Ente, ma "il costo standard è un sistema molto efficiente se i partecipanti sono posti sullo stesso piano in quanto a possibilità di impiego dei diversi fattori produttivi che concorrono alla fornitura del servizio"²; nel momento in cui non lo sono ed anzi essi sperimentano una diversa pressione della domanda di servizi pubblici, occorrerà che almeno le principali determinanti di tali differenze siano tenute in debito conto. La mancata considerazione di queste differenze porrebbe problemi di tenuta dei bilanci per gli Enti meridionali, con la conseguenza di produrre aumenti dei livelli di tassazione e/o l'utilizzo improprio, per la copertura di oneri riguardanti funzioni *normali*, delle risorse destinate in base al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione ad interventi per lo sviluppo che, ancora una volta, risulterebbero sostitutive e non aggiuntive della spesa ordinaria. Nel disegno di legge del Governo si parla dell'utilizzo dei *costi standard*, ai fini della valutazione del fabbisogno, ma nessuna indicazione viene fornita sui criteri e le modalità per la loro determinazione, riguardo ai quali elevato è il rischio di contrapposizioni tra Regioni, come è avvenuto per gli indicatori utilizzati per la ripartizione regionale delle risorse destinate alla sanità.

E' inoltre essenziale che il sistema di finanziamento degli Enti territoriali non renda difficile o addirittura impossibile la riduzione delle differenze economiche esistenti all'interno del Paese. L'esempio negativo è offerto dalla previsione, contenuta nel disegno di legge, di un sistema di finanziamento delle funzioni non

¹ F. Pica, F. Moro, *Il Prof. Antonio Brancasi e l'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in "Rivista dei tributi locali", n. 1, 2008.

² P. Liberati, *Il progetto di riforma del finanziamento regionale*, in "Regione Toscana, IRPET, Tributi in Toscana", n. 3, 2008.

essenziali che comporta una pesante redistribuzione di risorse a favore delle Regioni del Nord: si veda il Cap. II di questo documento. Si tratta di funzioni importanti ai fini dello sviluppo, con interventi di spesa nei settori agricoltura, turismo, attività produttive, artigianato, cultura, commercio, ambiente, tutela del territorio, ecc., il cui esercizio non può essere affidato in larga parte alle entrate autonome delle Regioni, perché in questo modo risulterebbero favorite le Regioni già ricche, contraddicendo l'obiettivo del riequilibrio economico del Paese. Occorre quindi che anche per queste funzioni sia determinato un livello da considerare "essenziale" che deve essere finanziato sulla fiscalità generale, livello che deve essere tale da assicurare alle Regioni del Sud, dove meno diffuse sono le attività produttive, risorse sufficienti per offrire alle imprese, nel confronto con le imprese delle Regioni più sviluppate, servizi di qualità tale da contrastare le diseconomie cui esse vanno incontro per effetto della localizzazione meridionale.

Le condizioni indicate non sono tuttavia sufficienti per il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo dell'area meridionale. Non basta infatti che il sistema non intervenga in senso contrario al perseguimento di tale obiettivo, ma è anche necessario che vi sia una azione attiva in tale direzione. E' quanto prevede, tra l'altro, il comma 5 dell'art. 119, alla cui attuazione è dedicato l'art. 14 del disegno di legge delega del Governo.

2. Gli interventi per la coesione

Si tratta degli interventi previsti dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione che, nel nuovo testo uscito dalla riforma del 2001, stabilisce: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Le norme riguardanti l'attuazione di questi interventi sono poste in evidenza nel disegno di legge costituendo un capo a sé, il capo V, composto dal solo art. 14, intitolato "Interventi speciali". La denominazione utilizzata non esprime l'importante funzione che nel nuovo sistema di federalismo fiscale è assegnata agli interventi del comma 5 e, inoltre, è causa di confusione in quanto il termine "speciali" è già utilizzato nel testo costituzionale per definire, insieme alla destinazione di risorse aggiuntive, le modalità di intervento dello Stato. Sarebbe più appropriato chiamarli "interventi per la coesione", e non solo per analogia con gli analoghi interventi comunitari ma per dare evidenza alla finalità cui essi sono preposti.

Alla autonoma visibilità riconosciuta alle norme riguardanti il comma 5, maggiore di quella loro attribuita dal disegno di legge del Governo Prodi, non corrisponde tuttavia l'indicazione effettiva dei principi e dei criteri direttivi da seguire nella sua attuazione, ridotti ad una mera "definizione delle modalità", laddove non vengono affrontate questioni importanti, delle quali si è occupata la Corte Costituzionale, come le caratteristiche che devono avere gli interventi dello Stato in materie di competenza regionale per rientrare tra quelli ad esso consentiti in virtù del comma 5.

Si indulge invece in indicazioni di dettaglio che attengono al contenuto

specifico degli interventi e che impropriamente sono collocate all'interno di una legge delega, alla quale è demandato il compito di fissare i principi generali cui deve attenersi il Governo nell'emettere i successivi decreti di attuazione; il riferimento è ai punti *c)* e *d)* dell'art. 14 contenenti norme riguardanti la considerazione, ai fini degli interventi previsti dal comma 5, della collocazione geografica e della collocazione in prossimità di Regioni a statuto speciale degli Enti, e l'individuazione, per il perseguimento delle finalità del comma stesso, dello strumento della fiscalità di sviluppo.

3. Risorse aggiuntive e interventi speciali

Nel comma 5 dell'art. 119 è previsto, come detto, che l'azione dello Stato si svolga secondo due modalità: la destinazione di risorse aggiuntive e gli interventi speciali. Nel disegno di legge, nell'art. 1 che espone l'ambito di intervento della legge delega, i due tipi di interventi sono definiti come "attribuzione di risorse aggiuntive" e come "esecuzione di interventi speciali"; nessun riferimento ad essi è poi contenuto nell'art. 14.

Nel testo costituzionale in vigore fino alla riforma del 2001 si indicava solo l'assegnazione di contributi speciali; pertanto compito del disegno di legge delega avrebbe dovuto essere quello di definire le caratteristiche di questa nuova modalità di intervento: la distinzione tra l'una e l'altra modalità viene invece lasciata indeterminata e rinviata ai decreti delegati che dovranno essere predisposti dal Governo.

Sulla questione è intervenuta l'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale³ che ha ricondotto "tale bipartizione alla differente natura delle spese che ciascuna tipologia di strumento concorre a finanziare"; così l'attribuzione di risorse aggiuntive servirebbe a garantire la copertura di spese di natura corrente relative a funzioni straordinarie, mentre gli interventi speciali servirebbero a sostenere la politica di investimenti degli Enti sottodotati.

Gli Uffici studi di Camera e Senato forniscono⁴ al riguardo una diversa interpretazione. Per essi "le risorse aggiuntive sembrano destinate a tradursi in fondi vincolati ed a consentire forme di controllo statale sul relativo utilizzo, mentre gli interventi speciali potrebbero comportare sia forme di collaborazione che di sostituzione dello Stato all'ente interessato."

L'ampliamento delle modalità di intervento dello Stato, al di là del semplice trasferimento di risorse, sembra finalizzato a prevedere, direttamente nella Costituzione, uno strumento più ampio che consenta di svolgere, nella nuova ripartizione di competenze introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, un'azione più incisiva per affrontare problemi di natura strutturale come quello del Mezzogiorno. Più che dalla diversa natura delle spese, la possibilità di far ricorso all'una o all'altra modalità di intervento potrebbe essere infatti riferita alla natura e dimensione del problema da affrontare: in riferimento all'obiettivo di rimozione degli squilibri economici e sociali, ad esempio, sarebbe sufficiente il ricorso a

³ Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale – ACoFF, *Relazione sull'attività*, 2005 pag. 101.

⁴ Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Servizio studi, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, Scheda di sintesi*, ottobre 2008.

trasferimenti di risorse alle Regioni, nel caso di squilibri modesti interni al territorio regionale (come nella maggior parte delle aree sottoutilizzate del Centro-Nord), mentre agli interventi speciali dovrebbe essere affidato il compito di riduzione del divario economico e sociale del Mezzogiorno con il resto del Paese.

A questo riguardo importante sarebbe la definizione dei contenuti e delle modalità operative degli interventi speciali che, a nostro avviso, dovrebbero essere individuati in: progetti di largo respiro, che coinvolgano più Enti, inseriti in un piano organico, finanziato con risorse pluriennali (e non con provvedimenti annuali, nell'ambito della legge finanziaria, come previsto invece nel disegno di legge) e vincolate nella destinazione (in modo da evitare l'utilizzo per finalità diverse da quelle cui sono destinate). Non si tratta di riproporre il vecchio intervento straordinario ma di costruire, nel diverso contesto di competenze disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, una politica per il Mezzogiorno che, attraverso il superamento della frammentarietà degli interventi e del loro scarso valore strategico, sia in grado di produrre un impatto importante, e decisivo, sul sistema civile e produttivo dell'area.

4. *Il coinvolgimento delle Regioni negli interventi per la coesione*

Il punto di maggiore criticità del disegno di legge riguarda tuttavia la previsione di un coinvolgimento maggiore delle Regioni, nella forma di un'*intesa* e non semplicemente di un parere come era nel disegno di legge Prodi, nella definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione, nonché nella determinazione delle risorse destinate dallo Stato agli interventi per la coesione. Al riguardo va rimarcato che il testo costituzionale usa le parole "lo Stato destina"; esse indicano in modo chiaro una competenza dello Stato ad intervenire finanziariamente per le finalità previste nel comma 5, anche in materie di competenza delle Regioni. E' quanto è stato precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 451/2006: "Proprio l'art. 119, quinto comma, della Costituzione consentirebbe *interventi speciali* dello Stato e stanziamenti di *risorse aggiuntive* nel bilancio statale per sostenere finalità ed ambiti di legislazione che non sono attribuiti alla competenza legislativa *naturale* dello Stato. Se, al contrario, si ritenesse che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione dell'art. 119 Cost., allora la disposizione risulterebbe *inutile e priva di effettivo contenuto precettivo*".

La possibilità di intervenire anche in materie di competenza regionale pone quindi lo Stato in una posizione di primato che troverebbe limite unicamente nel requisito del perseguimento di una delle finalità di interesse generale menzionate nella norma. Questo primato sarebbe di fatto fortemente indebolito se le decisioni relative agli interventi previsti dal comma 5 dovessero essere prese sulla base di un accordo con le Regioni, snaturando il significato della disposizione normativa con la quale lo Stato centrale è chiamato a svolgere una funzione di *garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema*, funzione essenziale per dare attuazione ai valori di solidarietà e unità nazionale, in una Repubblica che viene ad organizzarsi su basi multilivello.

Gli interessi generali del Paese non possono infatti essere considerati la sommatoria degli interessi delle singole Regioni: al riguardo è stato osservato che "La Corte ragiona di necessità di una *visione d'insieme* che solo lo Stato può

garantire (sentenza n. 270/2005) e di livelli regionali a ciò *strutturalmente inadeguati* (sentenza n. 285/2005); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004).⁵ Né un sistema di *codecisione* con lo Stato, che toglie trasparenza alle decisioni, sembra in linea con la maggiore responsabilizzazione degli Enti, che con il federalismo fiscale si intende perseguire.

E' quindi cruciale per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma anche per l'unità economica e sociale del Paese, che gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziati per gli interventi per la coesione non siano *oggetto di intesa* in sede di Conferenza unificata, ma siano di stretta competenza dello Stato, salvo il *parere* delle Regioni, in base al principio di leale collaborazione più volte richiamato dalla Corte Costituzionale. Nessun coinvolgimento delle Regioni dovrebbe invece essere previsto nella decisione sull'entità delle risorse, che sono risorse proprie dello Stato: sarebbe a dir poco strano che allo Stato fosse negata l'autonomia di decidere sulla loro destinazione, autonomia rivendicata dagli Enti territoriali.

Allegati

All. 1. Legge 28 dicembre 1995, n. 549. Misure di razionalizzazione della finanza pubblica

Art. 3.

1. A decorrere dall'anno 1996 *cessano i finanziamenti* in favore delle Regioni a statuto ordinario, previsti dalle disposizioni di cui alla *tabella B* allegata alla presente legge, per gli importi indicati nella *tabella C* allegata alla presente legge, intendendosi trasferite alla competenza regionale le relative funzioni.

2. A decorrere dall'anno 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo perequativo per la corresponsione in favore delle Regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 ai sensi dei commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare dei trasferimenti indicati nella *tabella C* allegata alla presente legge; tale importo è aumentato per gli anni successivi del tasso programmato di inflazione previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

3. Per ogni anno a partire dal 1998, l'aumento percentuale della quota spettante a ciascuna Regione è calcolato con riferimento alla differenza, calcolata sui valori per abitante, tra importo dei trasferimenti soppressi rilevato nella *tabella C* allegata alla presente legge e gettito dell'accisa rilevato due anni prima. Per le Regioni ove tale differenza è inferiore al valore medio, le quote del fondo perequativo aumentano in relazione diretta a tale differenza, in misura pari a zero per la Regione ove la differenza è minima e pari al tasso d'inflazione programmato per la Regione ove tale differenza è massima. Quando in una Regione il gettito dell'accisa diventa superiore ai trasferimenti soppressi, la quota del fondo perequativo viene ridotta in misura pari al 50 per cento della eccedenza. Per le

⁵ F. Marcelli, V. Giammuso, Servizio studi Senato della Repubblica, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V, 5 anni e 500 pronunce*, Quaderni di documentazione, n. 44, ottobre 2006.

Regioni ove tale differenza è superiore al valore medio e per le Regioni del Mezzogiorno, le quote del fondo perequativo delle singole Regioni aumentano tutte in misura pari al tasso d'inflazione programmato.

4. Al fine di far fronte ad eventuali difficoltà di cassa segnalate dalle Regioni a statuto ordinario, il Ministero del tesoro è autorizzato a concedere anticipazioni straordinarie di cassa, senza interessi, nei limiti delle differenze presunte risultanti dalla tabella C allegata alla presente legge, con regolamentazione da effettuare nell'anno successivo, a valere sulle erogazioni di cui al comma 2. Le Regioni sono autorizzate ad iscrivere nei propri bilanci in distinti capitoli di entrata la quota dell'accisa di cui ai commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare presunto del fondo perequativo ad esse spettante negli importi rispettivamente indicati dalla tabella C; il limite di indebitamento e delle anticipazioni ordinarie di cassa non può comunque essere inferiore a quello determinato per l'anno 1995.

5. Le entrate di cui al comma 12 del presente articolo sono comprensive dei conguagli relativi al fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e successive modificazioni ed integrazioni, relativo all'anno 1993, occorrenti per assicurare a ciascuna Regione le risorse indicate all'art. 4, comma 6, della legge 23 dicembre 1992, n. 500; per gli anni 1994 e 1995 si provvede in sede di assegnazione dei fondi di cui al comma 2. Per le Regioni che evidenziano conguagli negativi, per le quali il fondo di cui al comma 2 non risulta sufficiente, per procedere alle relative compensazioni si provvede, per la parte eccedente, sulle erogazioni di cui al comma 12 del presente articolo. Per effetto dei predetti conguagli e della conseguenziale nuova distribuzione regionale del fondo comune relativo all'anno 1995, il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto e con effetto dall'anno 1997, modifiche agli importi di cui alla tabella C allegata alla presente legge e ad operare, con le stesse modalità sopra indicate, le opportune compensazioni relative all'anno 1996.

6. Le disposizioni di cui all'art. 20, comma 2, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, possono applicarsi anche alle eventuali operazioni di ricontrattazione e consolidamento delle esposizioni debitorie verso istituti di credito avviate insieme al ripiano dei disavanzi dalle Regioni ai sensi dell'art. 20, comma 1, del citato decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8. Le erogazioni del Ministero del tesoro sono effettuate ad unico istituto di credito indicato dalla regione quale capofila qualora le operazioni di ricontrattazione e consolidamento siano effettuate con più di due istituti di credito.

7. A decorrere dall'anno 1997 la trattenuta di cui all'art. 20, comma 2, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, è effettuata sulle erogazioni di cui al comma 2 del presente articolo. Per l'anno 1996 la trattenuta viene operata sulle erogazioni di cui al comma 12 del presente articolo.

8. Le risorse attribuite alle Regioni con le disposizioni di cui ai commi da 1 a 11 del presente articolo includono la somma di lire 1.130 miliardi vincolata agli interventi nei settori dell'agricoltura, agroindustriale e delle foreste concorrenti a definire la percentuale dell'80 per cento dei fondi destinati alle Regioni secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 10, della legge 4 dicembre 1993, n. 491. Una parte delle risorse attribuite alle Regioni con le disposizioni del presente comma è utilizzata per l'attuazione di interventi regionali o interregionali, cofinanziati con il

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, nei medesimi settori, secondo quanto previsto da apposita legge statale di programmazione economica.

9. Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali di utilizzo delle risorse assegnate nel settore dell'agricoltura, continuano ad applicarsi le disposizioni della legge statale. Se entro il 30 giugno 1996 non sarà in vigore la nuova legge sugli interventi programmatici in agricoltura, le Regioni potranno utilizzare le risorse attribuite con la presente legge nel rispetto delle indicazioni di cui al comma 8. Nel 1996 le Regioni destinano al settore del trasporto pubblico locale somme non inferiori alla quota del Fondo nazionale trasporti per il 1995.

10. Dopo il comma 1 dell'art. 26 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, è inserito il seguente: "1-bis. A decorrere dal 1° gennaio 1996 un terzo dell'aliquota è devoluto alle Regioni, di cui all'art. 1 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, nelle quali si effettuano le coltivazioni. Le Regioni impegnano tali proventi per il finanziamento di piani di sviluppo economico e per l'incremento industriale nei territori in cui sono ubicati i giacimenti".

11. Per l'anno 1996 il Fondo nazionale per la montagna di cui all'art. 2 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, determinato in misura percentuale del Fondo di cui all'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, non dovrà essere inferiore a lire 300 miliardi.

12. A decorrere dal 1° gennaio 1996 una quota *dell'accisa sulla benzina* (codice NC 2710 00 26, 2710 00 34 e 2710 00 36) e sulla benzina senza piombo (codice NC 2710 00 27, 2710 00 29 e 2710 00 32) per autotrazione, nella misura di lire 350 al litro, è attribuita alla Regione a statuto ordinario nel cui territorio avviene il consumo, a titolo di tributo proprio. L'ammontare della predetta quota viene versato dai soggetti obbligati al pagamento dell'accisa in apposita contabilità speciale di girofondi aperta presso la sezione di Tesoreria provinciale dello Stato denominata "Accisa sulla benzina da devolvere alle Regioni a statuto ordinario". Le predette somme sono trasferite mensilmente in apposito conto corrente aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato intestato con la medesima denominazione. La ripartizione delle somme viene effettuata sulla base dei quantitativi erogati nell'anno precedente dagli impianti di distribuzione di carburante che risultano dal registro di carico e scarico di cui all'art. 3 del decreto-legge 5 maggio 1957, n. 271, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 1957, n. 474 e successive modificazioni. Con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, sono stabilite le modalità di applicazione delle disposizioni del presente comma.

13. L'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, di cui all'art. 17 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, è versata direttamente alla regione dal concessionario dell'impianto di distribuzione di carburante o, per sua delega, dalla società petrolifera che sia unica fornitrice del suddetto impianto, sulla base dei quantitativi erogati in ciascuna regione dagli impianti di distribuzione di carburante che risultano dal registro di carico e scarico di cui all'art. 3 del decreto-legge 5 maggio 1957, n. 271, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 1957, n. 474 e successive modificazioni. Le modalità ed i termini di versamento, anche di eventuali rate di acconto, le sanzioni, da stabilire in misura compresa tra il 50 e il 100 per cento dell'imposta evasa, sono stabiliti da ciascuna regione con propria legge. L'imposta regionale può essere differenziata in relazione al luogo di ubicazione dell'impianto di distribuzione, tenendo conto di condizioni particolari di

mercato. Gli uffici tecnici di finanza effettuano l'accertamento e la liquidazione dell'imposta regionale sulla base di dichiarazioni annuali presentate, con le modalità stabilite dal Ministero delle finanze, dai soggetti obbligati al versamento dell'imposta, entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello cui si riferiscono, e trasmettono alle Regioni i dati relativi alla quantità di benzina erogata nei rispettivi territori. Per la riscossione coattiva, gli interessi di mora, il contenzioso e per quanto non disciplinato dai commi da 12 a 14 del presente articolo, si applicano le disposizioni vigenti in materia di accisa sugli oli minerali, comprese quelle per la individuazione dell'organo amministrativo competente. Le Regioni hanno facoltà di svolgere controlli sui soggetti obbligati al versamento dell'imposta e di accedere ai dati risultanti dalle registrazioni fiscali tenute in base alle norme vigenti, al fine di segnalare eventuali infrazioni o irregolarità all'organo competente per l'accertamento. Ciascuna Regione riscuote, contabilizza e dà quietanza delle somme versate, secondo le proprie norme di contabilità.

14. A decorrere dal 1° gennaio 1996 sono abrogati gli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398.

15. Fermi restando i vincoli derivanti dagli accordi internazionali e dalle normative dell'Unione europea, nonché dalle norme ad essi connesse, le Regioni, nonché le Province autonome, possono determinare, con propria legge e nell'ambito della quota dell'accisa a loro riservata, una riduzione del prezzo alla pompa delle benzine, per i soli cittadini residenti nella regione o nella provincia autonoma o in una parte di essa.

All. 2. Fondi soppressi con la legge 549/1995 sostituiti con l'accisa sulla benzina e con il fondo perequativo: Tabella B (articolo 3, comma 1)

SETTORI D'INTERVENTO

FINANZA REGIONALE

A – Fondo comune ex articolo 8, legge 16 maggio 1970, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni:

1) Articolo 12, legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni (confluenze):

Regio Decreto 27 settembre 1929, n. 1663;

Regio Decreto 13 febbraio 1993, n. 215

Articolo 44, terzo comma, legge 25 novembre 1971, n. 1096;

Articolo 8, comma 1, legge 14 agosto 1991, n. 281;

Articolo 42, comma 6, lettera q), legge 5 febbraio 1992, n. 104;

B – Fondo per i programmi regionali di sviluppo:

1) Articolo 9, legge 16 maggio 1970, n. 281, e articolo 3, comma 1, lettere a) e b), legge 14 giugno 1990, n. 158;

2) Articolo 12, legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni (confluenze):

Articolo 1, legge 14 marzo 1968, n. 292;

Legge 24 marzo 1989, n. 122;

Articolo 11, legge 9 gennaio 1991, n. 10;

Legge 28 giugno 1991, n. 208.

TRASPORTI

Articolo 9, legge 10 aprile 1981, n. 515 (FNT parte corrente, confluito nel Fondo Comune Regionale, ai sensi dell'art. 3, legge 23 dicembre 1992, n. 500).

AGRICOLTURA

Articolo 6, lettera a), legge 9 maggio 1975, n. 153.

Articolo 15, primo comma, lettera c), legge 10 maggio 1976, n. 352.

Articolo 2, legge 1 luglio 1977, n. 403.

Articoli 14 e 16, legge 1 agosto 1981, n. 423.

Legge 29 gennaio 1992, n. 113.

Rifinanziamento articoli 3, 4 e 6, legge 8 novembre 1986, n. 752 (accantonamento su fondo speciale di conto capitale capitolo 9001/tesoro).

LAVORI PUBBLICI

Articolo 17, decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 ottobre 1975, n. 492.

AMBIENTE

Articolo 7, legge 28 agosto 1989, n. 305.

RISPARMIO ENERGETICO

Articolo 12, legge 29 maggio 1982, n. 308.

Articolo 9, legge 9 gennaio 1991, n. 10.

SANITÀ ED ASSISTENZA

Articolo 3, legge 21 dicembre 1978, n. 861.

Articolo 5, legge 4 marzo 1987, n. 88.

Articolo 27, legge 5 febbraio 1992, n. 104.

TURISMO

Articolo 1, comma 1, decreto-legge 4 novembre 1988, n. 465, convertito, con modificazioni, dalla LEGGE 30 DICEMBRE 1988, N. 556.

DIFESA NAZIONALE

Articolo 4, comma 2, legge 2 maggio 1990, n. 104.

Interventi diversi

Articolo 17, comma 12, legge 11 marzo 1988, n. 67

Articoli 2, comma 10, e 8, legge 9 gennaio 1991, n. 19.

Articolo 3, comma 9, decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

Rifinanziamento legge 23 marzo 1981, n. 93 (accantonamento su fondo speciale di conto capitale capitolo 9001/tesoro).

ALLEGATI

Un appello nazionale e meridionalista della SVIMEZ

del Presidente Nino Novacco *

● Il “*federalismo*”, in assenza di processi di coesione tra le macro-regioni italiane, non riuscirà ad essere effettivamente “*equo*”, e potrà addirittura finire col mettere a rischio l’unità stessa dello Stato-Nazione, se e fino a quando gli squilibri interregionali che in Italia hanno determinato il “*dualismo*” e che penalizzano il Mezzogiorno nelle scelte ubicazionali delle imprese più dinamiche e concorrenziali, saranno rilevanti quanto lo sono oggi.

Il “*federalismo fiscale*” gioverà poco al futuro del Paese se, attraverso di esso, ci si limiterà solo ad assicurare maggiori poteri decisionali agli enti territoriali, non avendosi alcuna garanzia che i pubblici Amministratori verranno maggiormente *responsabilizzati*, come si dice, rispetto a loro errori e sprechi, essendo oggi l’Italia una democrazia caratterizzata dal potere di designazione dei vertici dei Partiti, più che da un rigoroso giudizio *ex-post* degli elettori sulle scelte e sulle concrete condotte di quegli Amministratori locali.

In tale situazione, ripeto, il “*federalismo*” – ivi compreso quello “*fiscale*” – servirà assai poco al progresso del Paese se il Governo italiano non avvierà contestualmente una strutturale ed incisiva politica economica nazionale di *sviluppo* e di *coesione*, finalizzata alla unificazione anche “economica” tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ed a creare nelle aree *deboli* condizioni ambientali e infrastrutturali di “*geografia volontaria*” comparabili a quelle presenti nelle aree *avanzate*.

● L'estate politica del 2008 ha di fatto avuto come solo tema nazionale – almeno sulla stampa che fa opinione – quello del c.d. “*federalismo fiscale*”, alimentato dalle “leghe padane” e dai numerosi adepti che, anche da posizioni politiche opposte, condividono la responsabilità di aver concorso nell’ultimo passaggio di Secolo alla affrettata riforma 2001 della saggia Costituzione del 1948. Essi hanno continuato poi a muoversi, con irresponsabile concordia e sottese solidarietà, nel sostenere iniziative che rischiano di portare a compimento il processo di dissoluzione non solo politica ma anche sociale dell’Italia, Paese

* Il testo qui riprodotto è stato inviato il 30 settembre 2008 alla stampa nazionale per lanciare l’allarme sui rischi che potrebbero derivare da un federalismo che non sia accompagnato da una seria e incisiva politica economica di sviluppo e coesione fra Nord e Sud, che ne riduca progressivamente i sistematici e cospicui squilibri e divari.

sempre più caratterizzato da divaricazioni strutturali che negli ultimi decenni hanno visto accentuarsi sistematici *divari* socio-economici regionali e locali, che purtroppo sono stati intesi e vissuti più come facce scoordinate di numerose e non sempre efficienti istituzioni territoriali [Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, Circoscrizioni, Consorzi, Enti e quant'altro], piuttosto che come pesanti indicatori di *squilibri* ambientali sostanzialmente inaccettabili per il progresso unitario della Nazione.

- L'approccio leghista – favorito di fatto da una parte non piccola delle ex “sinistre” e da troppi cattolici del Nord e del Centro-Italia [che pur non condividevano certo i suoi mai del tutto dismessi risvolti estremistici di possibili evocate e titillate *secessioni*] – viene oggi strumentalmente sostenuto dallo schieramento politico-imprenditoriale risultato vittorioso nell'aprile 2008, ed è stato fortemente rafforzato dai positivi risultati elettorali ottenuti quest'anno nel Nord proprio dai seguaci del Sen. Bossi, diventato così un fattore condizionante degli equilibri politici italiani.

- La scelta *territorialistica* e *federalistica* implicita nei mutamenti introdotti nel 2001 nel Titolo V della Costituzione, condivisi da troppi con leggerezza o per demagogia, è all'origine della spinta verso il c.d. *federalismo fiscale*, su cui oggi gli esponenti più politicizzati dell'anomalo nostro *localismo* si dichiarano pronti a fare strumentalmente delle formali “concessioni”, non arroccandosi ormai solo sulle posizioni più radicali di quell'approccio [il riferimento ad una sola Regione più avanzata (e non alla media di un gruppo di Regioni variamente *ricche*); il ruolo dello Stato (e non più delle Regioni *ricche*) nella “perequazione”; ed altre posizioni]. In effetti ben si comprende sempre più che il problema determinante non sarà certo solo la strumentazione del finanziamento della *sanità*, o della *scuola*, o dell'*assistenza*, o dei *trasporti locali* nel Sud *debole* o nelle Regioni più *piccole*, ma il riuscire a non far mettere al centro delle scelte dell'Italia, come decisivo tema di politica economica a lungo termine, nè la sistematica condizione delle esistenti divaricazioni territoriali [nei redditi, nell'occupazione, nelle dotazioni produttive, infrastrutturali e civili del Paese], nè una doverosa politica per lo *sviluppo* e per la *coesione*, la cui definizione non potrà non avere, in termini di finalità, determinanti contenuti nazionalmente unitari.

Finché tali profondi *squilibri* strutturali Nord-Sud rimarranno irrisolti, non sarà certo un po' più o un po' meno di *federalismo* o di *centralismo* che risolverà alcunché, sia quanto all'entità delle risorse pubbliche necessarie [di fatto non contrattabili, per rispetto alla lettera ed allo spirito dell'art. 119 della Costituzione del 2001], sia con riferimento alle condizioni di ipotetica maggiore efficacia ed efficienza dei “governi”, centrale e locali.

- La nostra Repubblica, che si definisce “*fondata sul lavoro*”, non sarà mai né *unitaria* né *unita* – né sarà mai *madre giusta* di tutti gli italiani – se

ancora nei prossimi decenni il *lavoro* produttivo e il *benessere* che generalmente ne consegue continueranno ad essere appannaggio solo di alcuni territori, più prossimi al cuore storico ed avanzato dell'Europa.

- La determinata battaglia che il meridionalismo nazionale ed europeista della SVIMEZ ha condotto in questi anni nel condizionare i contenuti di un *federalismo fiscale* tecnicamente “*equo*”, che non stravolga comunque i diritti di una parte non marginale dei cittadini e dei territori italiani, sarà tutto sommato una battaglia perduta se non riuscirà a far sì che venga contestualmente avviata e resa operativa una organica e strutturata politica di *coesione ed unificazione nazionale*.

Occorre perciò che una sia pur lenta ma stabile *convergenza* tra Sud e Nord provochi finalmente – dopo un secolo e mezzo dall'Unità politica dell'Italia raggiunta nel 1861 – anche la sua *unificazione* economica, ed una più giusta distribuzione dell'occupazione e del lavoro produttivo nel territorio dello Stato-Nazione, i cui valori unificanti non è giusto vengano cancellati dagli egoistici interessi – calcolati mercantilisticamente – delle aree più *avanzate e ricche*, che di per sé appaiono troppo poco attente all'unità stessa del Paese, e pronte ad ogni provocatoria minaccia.

- Gravi e grandi si sono dimostrate fino ad oggi le responsabilità politiche dei Governatori delle otto pur divaricate Regioni meridionali, rispetto all'insieme del tendenzialmente coeso Centro-Nord. A parte oggettivi sprechi delle singole gestioni, e gravi loro limiti anche nella valorizzazione delle risorse assegnate dall'UE, le Regioni meridionali non sono apparse capaci di trovare una loro unità né formale né sostanziale, né di concordare *ex ante* posizioni comuni rispetto al *federalismo* ed al *federalismo fiscale*, ma soprattutto nel sostenere – partendo “*dal basso*” delle loro comuni *arretratezze* e degli analoghi loro *ritardi nello sviluppo* – una organica proposta unitaria di politica economica nazionale, che – partendo dalle *infrastrutture*, essenziali anche per determinare le convenienze ubicazionali e gestionali delle *imprese* – ponesse rimedio ai vincoli della geografia e alle colpe della storia e dei governi, che sono all'origine della progressiva *disunità* dello Stato e della Società italiana, che da anni registrano un lento *declino* relativo.

- Formulo oggi questo preoccupato messaggio, da vecchio militante del meridionalismo che dagli anni '50 del Secolo scorso poté concorrere, da presso, alla strategia proposta allora da Pasquale Saraceno, Donato Menichella, Rodolfo Morandi, Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato; una strategia patrocinata politicamente da Alcide De Gasperi, e sul piano economico e tecnico da Ezio Vanoni, che chiese infatti alla SVIMEZ di predisporre un poi disatteso “*Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*”; una strategia favorita dagli USA nel quadro della ricostruzione post-bellica, grazie alle risorse dell'ERP assegnate

alla “Cassa per il Mezzogiorno” di Pietro Campilli e di Giulio Pastore, e cioè all’istituzione che per pochi decenni – fino alla metà degli anni ’70 – fu un valido strumento effettivamente *speciale, straordinario ed aggiuntivo*, egregiamente guidato da Gabriele Pescatore.

● Avendo io oggi la diretta responsabilità di presiedere la piccola ma sempre vigile ed attiva SVIMEZ – la cui ragione sociale è rimasta da oltre 60 anni quella di una libera *Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno* – esprimo l'auspicio che la politica e la cultura italiana sappiano e possano raccogliere l'indicazione che sopra ho formulato, e cioè un più valido intreccio ed equilibrio tra una maggiore responsabilità dei poteri territoriali del Sud (che devono saper trovare la strada di un efficiente “*auto-coordinamento*”), e la capacità dello Stato italiano di definire, avviare e gestire [anche da solo, cioè dopo il 2013 senza i soldi dell’UE] con risorse *nazionali* non marginali, e per tutto il tempo necessario, una politica di forte progresso e riequilibrio territoriale Nord-Sud. Si tratta di un auspicio che non è certo una sollecitazione né *localistica* né *provincialistica* del Meridione, ma il preoccupato appello che un cittadino – che crede nella validità tecnico-politica di un libero e piccolo sodalizio quale è la SVIMEZ, troppo poco sostenuto sia dalla diffusa incomprensione delle forze economiche del Paese, sia dalle sempre meno adeguate risorse private e pubbliche che la società italiana gli centellina – rivolge allo Stato ed alla Nazione; i loro unitari e profondi interessi ed il loro possibile positivo sviluppo, coincidono – come ha avuto modo di ricordare più volte il Governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi – con lo stabile e qualificato progresso produttivo *anche* della macro-regione del Mezzogiorno, realtà viva e potenziale dell’Europa e del Mediterraneo

● Concludo questo appello, ribadendo che in presenza di assai gravi squilibri economici, occupazionali, ambientali ed infrastrutturali, ed in assenza in Italia di condizioni e di processi di sostanziale *convergenza* verso la *coesione* macro-territoriale, l’ormai prossimo *federalismo fiscale* – che pur ci si sforza di voler definire *ex ante* come programmaticamente e politicamente “*equo*” e “*cooperativo*” – rischia di determinare esiti istituzionali propriamente *federalistici*, già di fatto considerati impliciti nella Carta costituzionale vigente. Tra competenze proprie delle Regioni, e poteri che esse condividono con lo Stato, viene largamente meno l’autorevolezza e l’autonomia dei luoghi centrali e nazionali di governo, rendendo possibile a *localisti* e *regionalisti* di parlare – quando fa loro comodo, e non appare ad essi troppo imprudente – della avvenuta introduzione in Italia di un modello costituzionale di Stato non più *unitario*, ma sostanzialmente già *federale*.

● Lo Stato italiano sembra infatti essersi spogliato proprio dei poteri decisionali relativi ad interventi di *riequilibrio strutturale* del territorio, possibili attraverso interventi “eccezionali” in materia di *sviluppo* e di

coesione, analoghi a quelli che – per alcuni pochi decenni dopo la fine dell’ultimo conflitto mondiale – furono possibili nel Sud (esplicitamente richiamato nella Carta costituzionale del 1948) per “rimuovere gli squilibri” con il Nord.

La infelice e pasticciata formulazione del comma 5 dell’art. 119 della Costituzione del 2001 ha di fatto accentuato la confusione in materia di interventi di *sviluppo* e *coesione* – interventi che per loro natura non possono non avere caratteristiche (di contenuto e territoriali) di tipo *macro* –, e che si pretende ora per contro di fare entrare nelle competenze e materie del *federalismo fiscale* di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

● La difesa che il Presidente della Repubblica correttamente e rigorosamente esercita sui concetti di intangibile *unità* e *indivisibilità* dello Stato-Nazione, è un fattore di garanzia.

Tuttavia, chi guarda al futuro dell’Italia nell’ottica delle macro-regioni che la compongono, ed ascolta quel che dicono gli esponenti politici del Centro-Nord quando attualizzano ed esaltano i contenuti delle multiple specificazioni (storiche, etniche, linguistiche) battezzate come “*federalismo*”, non può fare a meno di essere indotto ad intravedere con preoccupazione il fantasma della dissolta Jugoslavia, e le situazioni – certo non sistematiche, ma non per questo meno preoccupanti – che da tempo si leggono in Europa, dal Nord della Spagna, all’Irlanda, a taluna provincia atesino-tirolese in Italia, e fin all’area della capitale del piccolo Belgio.

● Dio salvi l’Italia da ogni analogo rischio!

Documento delle Regioni del Mezzogiorno*

I Presidenti delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e della Regione Siciliana si sono riuniti a Palermo nell'ambito delle Giornate dell'economia del Mezzogiorno per un confronto sui nodi e sulle opportunità del suo sviluppo.

Mentre l'economia mondiale è attraversata da una congiuntura finanziaria e sociale di particolare gravità, i dati recenti sullo sviluppo del Pil descrivono ancora un Mezzogiorno in ritardo rispetto all'economia di altre aree del Paese e delle stesse aree deboli dell'Unione Europea, nel quale la permanenza di una scarsa utilizzazione della forza lavoro disponibile si accompagna a un ritorno dell'emigrazione e all'emergere di nuove forme di povertà.

In Italia è stato avviato un processo di riforme istituzionali che a partire da quella del Titolo V della Costituzione mira, attraverso il processo di federalismo fiscale in atto, a rafforzare la competitività del sistema Paese, qualificando l'uso delle risorse pubbliche attraverso impieghi più produttivi; obiettivo, questo, da conseguire con una forte assunzione di responsabilità, coniugata ad una irrinunciabile dimensione solidale.

Comunemente consapevoli, pertanto, della responsabilità derivante da tale ambito di rappresentanza politica ed istituzionale, intendono richiamare l'attenzione del Governo nazionale, su alcune priorità politiche e programmatiche il cui rispetto è reputato necessario al fine di accelerare ed incrementare il processo di crescita economica e sociale che sia il Sud che l'intera Nazione attendono:

Infrastrutture: al Mezzogiorno va assicurato, attraverso un sistema integrato di investimenti pubblici e privati, un definitivo allineamento ai livelli nazionali di infrastrutturazione territoriale, con particolare riferimento alle reti di comunicazione e trasporto, condizione essenziale per la competitività del territorio;

Lotta alla criminalità organizzata: nel Mezzogiorno va assicurato in via ordinaria un rafforzamento dell'azione di presidio del territorio e di contrasto alla criminalità organizzata da parte dello Stato, garantendo alle Forze dell'Ordine ed alla Magistratura i mezzi necessari all'ottimale svolgimento di tali delicate funzioni;

Inclusione ed integrazione sociale: occorre definire in favore

* Sottoscritto dai Presidenti delle Regioni meridionali a conclusione dell'incontro su "Il federalismo e le ragioni del Mezzogiorno", tenutosi a Palermo, a Palazzo d'Orleans, nell'ambito delle "Le giornate dell'economia del Mezzogiorno", nella mattina del 7 novembre 2008.

delle aree di più accentuata marginalità esistenti nel Mezzogiorno un Programma straordinario di politiche sociali, educative e di contrasto alla povertà, teso ad accrescere i livelli di inclusione, coesione ed integrazione sociale;

Fondi destinati al Mezzogiorno: va bloccata ogni iniziativa tesa a stornare risorse finanziarie originariamente destinate al Mezzogiorno, in particolare attraverso la riduzione del Fondo delle Aree sottoutilizzate, per interventi riguardanti altre aree del Paese o l'intero territorio nazionale, impegnando il Governo nazionale all'effettiva attuazione dei principi previsti all'art. 119, comma V, della Costituzione attraverso tutti gli strumenti in atto previsti dalla legislazione ordinaria. Vanno ripresi, altresì, le politiche di sviluppo per il sud di natura in ordinaria che in questi anni sono state ridimensionate o annullate.

Osservatorio economico e sociale del Mezzogiorno: è necessario strutturare stabilmente una funzione di osservatorio e di monitoraggio quale strumento per una periodica valutazione, di carattere economico e sociale, sull'utilizzo delle risorse destinate dal Governo nazionale al Mezzogiorno e sull'impatto di tali impieghi nel territorio, così da fornire elementi di confronto per la leale cooperazione tra livello statale e regionale di governo.

I presidenti, in ordine al tema del federalismo fiscale hanno condiviso di dar vita ad una Commissione tecnica che, partendo, da una puntuale ricognizione dello stato della finanza pubblica nel Mezzogiorno, predisponga delle proposte di attuazione del testo - attualmente troppo generico - del D.d.l. sul federalismo fiscale.

Le Regioni del Mezzogiorno si impegnano a cooperare nell'attuazione delle menzionate priorità promuovendo, scelte amministrative ed iniziative legislative tendenti alla eliminazione degli sprechi ed alla piena valorizzazione delle risorse del territorio.

Ribadiscono, altresì, con forza la necessità di affrontare i nodi problematici sopra elencati, attraverso un confronto continuo, aperto e di mutua collaborazione, nel rispetto degli accordi interistituzionali già conclusi, evidenziando che una crescita stabile, ordinata e progressivamente auto-propulsiva del Sud costituisce un elemento di garanzia per l'effettivo avvio del processo di federalismo fiscale, sul quale l'Italia intende progettare il proprio futuro di comunità nazionale.

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE BASILICATA

Vito De Filippo

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE CALABRIA

Agazio Loiero

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE CAMPANIA
Antonio Bassolino

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE EMILIA
Angelo Michele Iorio

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE PUGLIA
Nichi Vendola

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE SARDEGNA
Renato Soru

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIA
Raffaele Lombardo

