

Quaderno SVIMEZ n. 21



# IL FEDERALISMO FISCALE

“Schede tecniche” e “Parole chiave”

a cura di Federico Pica



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

# INDICE

	<i>PREFAZIONE, di Nino Novacco</i>	p. 7
<b>I</b>	<b>INTRODUZIONE</b>	p. 9
1	<i>Una “riforma” che qui viene indicata con la locuzione “legge delega”</i>	p. 9
2	<i>L’unitarietà del sistema finanziario</i>	p. 10
3	<i>La piena responsabilità dello Stato in materia di “perequazione”</i>	p. 11
4	<i>Il principio della sostenibilità finanziaria della riforma per gli Enti a minore capacità fiscale</i>	p. 12
5	<i>Le risorse aggiuntive del comma 5 dell’art. 119 della Costituzione</i>	p. 14
6	<i>Conclusioni</i>	p. 15
<b>II</b>	<b>IL CONTENUTO DI QUESTO “Quaderno SVIMEZ”</b>	p. 17
<b>III</b>	<b>SCHEDE TECNICHE</b>	p. 21
Scheda 1.	<b>Federalismo e autonomia degli Enti territoriali</b>	p. 21
Scheda 2.	<b>Il federalismo fiscale</b>	p. 28
Scheda 3.	<b>La struttura della legge delega Calderoli n. 42/2009</b>	p. 32
Scheda 4.	<b>Il problema delle “differenze”</b>	p. 54
Scheda 5.	<b>Il riparto delle competenze legislative</b>	p. 57
Scheda 6.	<b>Le Regioni a statuto speciale</b>	p. 59
Scheda 7.	<b>Responsabilità e responsabilizzazione (e le massime di Draghi)</b>	p. 62
Scheda 8.	<b>L’autonomia degli Enti nell’art. 5 della Costituzione della Repubblica</b>	p. 69
Scheda 9.	<b>L’autonomia finanziaria di entrata e di spesa</b>	p. 74
Scheda 10.	<b>La solidarietà</b>	p. 76

Scheda 11.	Le scelte fiscali nella legge delega	p. 82
Scheda 12	L'uguaglianza di trattamento	p. 91
Scheda 13.	La questione della sostenibilità finanziaria della riforma	p. 99
Scheda 14.	La perequazione	p. 102
Scheda 15.	Uguaglianza e perequazione	p. 111
Scheda 16.	L'art. 116, comma 3 della Costituzione	p. 119
Scheda 17.	Il circolo vizioso del sottosviluppo. Il d.lgs 56/2000	p. 130
Scheda 18.	La progressività delle imposte degli Enti territoriali e i problemi del "patto" di stabilità interno	p. 140
Scheda 19.	La questione delle aliquote dei tributi degli Enti territoriali	p. 147
Scheda 20.	La legge di Wildavsky	p. 150
Scheda 21.	Le grandezze della finanza dei Comuni	p. 156
Scheda 22.	Il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione	p. 157
Scheda 23.	La questione dei <i>matching grants</i>	p. 162
Scheda 24.	Finanza locale e benessere	p. 166
IV	GLOSSARIO DELLE PAROLE CHIAVE	p. 171
V	INDICE GENERALE DELLE SCHEDE, DEI PARAGRAFI E DELLE PAROLE CHIAVE	p. 191



## **PREFAZIONE**

*Con questo “Quaderno SVIMEZ n. 21”, l’Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno si propone di offrire un ulteriore contributo conoscitivo ed operativo alla nuova fase nel corso della quale – in applicazione della legge delega n. 42 del 5 maggio 2009 – si prospetta l’introduzione in Italia di un nuovo regime di finanza pubblica, con implicazioni gestionali e civiche rilevanti.*

*Si è inteso, da un lato, fare il massimo di chiarezza, attraverso un tentativo di rigorosa definizione di termini che assai spesso sono stati utilizzati, nel dibattito corrente, in modo improprio; d’altro lato, ci si è proposto di porre in evidenza – in apposite Schede – le questioni del “federalismo fiscale”, cioè i temi su cui il dibattito potrà concentrarsi, in ordine alla non agevole determinazione dei futuri contenuti dei decreti delegati.*

*Tutto ciò nell’ottica prevalente del Mezzogiorno, e cioè per contrastare il rischio che ampie fasce della popolazione italiana siano discriminate in ragione della loro residenza in regioni economicamente meno sviluppate di un Paese economicamente “dualista”. Resta tuttavia chiaro che l’approccio seguito nel testo – “Schede tecniche” e “Parole-chiave” – concerne altresì l’Italia nel suo complesso: le questioni della finanza implicano e nascondono problemi di tenuta del sistema civile che, specie nell’attuale stato dell’Italia, sarebbe pericoloso sottovalutare.*

*Ringrazio tutti gli esperti che con noi collaborano da anni su questi delicati problemi, ed esprimo ad essi la gratitudine della SVIMEZ per i contributi che – largamente coordinati stavolta dal prof. Federico Pica e da suoi colleghi dell’Università Federico II di Napoli – essi hanno assicurato a soluzioni che senza il loro impegno avrebbero potuto mettere in discussione l’unità politica stessa dello Stato-Nazione che l’Italia è, e che per tutti gli Italiani è essenziale possa rimanere tale.*

*La SVIMEZ sarà comunque grata per ogni notazione critica o per ogni segnalazione di opportune integrazioni.*

Nino Novacco Presidente SVIMEZ



## I. INTRODUZIONE

### 1. Una “riforma” che qui viene indicata con la locuzione “legge delega”

La legge “di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione” è stata approvata in via definitiva dal Parlamento ed è pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* n. 103 del 6 maggio 2009. Si tratta di una struttura di grande complessità e sul piano concettuale assai impegnativa. Vi sono norme di specificazione le cui implicazioni, con riferimento anche alle zone d’Italia a minore ricchezza, la SVIMEZ ha in più occasioni indicato<sup>1</sup>. Vale tuttavia ora la pena di discutere dei *principi* che la legge afferma, sui quali con ogni probabilità andrà a misurarsi l’impianto futuro della nostra democrazia.

È giusto dire, da subito, che le norme della legge, ed in particolare i principi e criteri direttivi enunciati negli art. 1 e 2 di essa, disegnano una Repubblica unitaria, in cui le preminenti responsabilità dello Stato centrale sono affermate con ogni chiarezza. In tal modo, il tentativo di ridurre l’Italia ad una associazione di “popoli” (confederativismo tribale) è stato respinto con buon successo. Ciò vale, tuttavia, al livello di principi: nell’attuazione concreta delle norme, questo giudizio potrebbe essere ampiamente capovolto. Resta il punto che l’unità d’Italia sul piano economico e sociale è principio

---

<sup>1</sup> 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”, Roma, dicembre 2007; resoconto stenografico dell’audizione della SVIMEZ svoltasi il 10 novembre 2008 presso le Commissioni riunite del Senato I (affari costituzionali), V (bilancio) e VI (finanza e tesoro) nell’ambito dell’indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale; Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge per l’attuazione del “federalismo fiscale” all’esame delle Camere e le prospettive delle Regioni deboli dell’Italia*, Documento per l’audizione della SVIMEZ davanti alle Commissioni V (bilancio) e VI (finanza) della Camera dei Deputati svoltasi l’11 febbraio del 2009; *Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione*.”Quaderno SVIMEZ n. 18” , Roma, aprile 2009.

fortemente condiviso dalle forze politiche e chiaramente affermato nella legge delega, il che lascia comunque spazio per una efficace difesa. Al riguardo, i punti che, con riferimento ai principi, sono sembrati di maggiore rilievo sono esposti nei paragrafi che seguono.

## 2. *L'unitarietà del sistema finanziario*

Si è svolto, nella generale inconsapevolezza, uno scontro tra impostazioni alternative concernenti l'assetto, a regime, del sistema finanziario d'Italia. Questo scontro in particolare concerne due diverse letture dell'art. 53, comma 2, della nostra Costituzione. Si legge, in esso, che "il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

Risulta da tale norma che l'insieme dei tributi applicati nel nostro Paese, dallo Stato e dagli altri Enti territoriali, *deve* costituire un sistema coerente, per mezzo del quale le finalità indicate ad apertura del testo costituzionale (*Principi fondamentali*) sono perseguite.

A questo fine, si ha ogni cura nelle norme costituzionali di stabilire il criterio del coordinamento finanziario, in ordine al quale spettano allo Stato le preminenti responsabilità, in via di massima realizzate attraverso norme di principio (vedi l'art. 117, comma 3, e l'art. 119, comma 2, della Costituzione). È del tutto evidente, nel contesto, il forte nesso tra l'art. 53, citato, e l'art. 3 della Costituzione (*uguaglianza di fatto*).

Nel testo della legge delega, quale era stata approvata dal Senato, risultava chiaramente un *vulnus* all'impianto dell'art. 53 della Costituzione. Nell'art. 7, comma 1, lettera *c*), del disegno di legge, con riferimento all'ipotesi di riserva di aliquota concernente l'IRE, era scritto che erano "fatti salvi gli elementi strutturali " del *singolo tributo*; poiché l'IRE è lo strumento dal quale dipende la *progressività complessiva del sistema*, l'indicazione dell'art. 7 era evidentemente insufficiente; ciò tanto più in quanto nell'art. 2, comma 2, lettera *i*),

era usata l’espressione limitativa “coerenza con i principi di cui all’art. 53 della Costituzione”.

Nel testo definitivamente approvato viene esclusa, opportunamente, la riserva di aliquota; scompare, pertanto, l’indicazione dell’art. 7; in corrispondenza dell’art. 2, lettera i) citata, compare il principio “della salvaguardia dell’obiettivo di non alterare il criterio della progressività *del sistema tributario* e del rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche”. Questa proposizione comporta la piena accettazione del nostro impianto costituzionale, e cioè del principio che, in Italia, vi è un *solo sistema tributario* a cui presiede, complessivamente, il criterio della progressività.

### 3. La piena responsabilità dello Stato in materia di “perequazione”

La norma di riferimento è l’art. 117, comma 2, lettera e), in cui è attribuita allo Stato la *legislazione esclusiva* in materia di perequazione delle risorse finanziarie. Vale il riconoscimento al principio di cui all’art. 9, comma 1, della *legge delega*, in cui è specificato il punto che il riparto del fondo perequativo statale deve avere carattere *verticale*, e cioè deve assicurarsi, come peraltro è scritto nell’art. 119, comma 3, della Costituzione, il primato della legge dello Stato.

La norma più significativa, a questo riguardo, tuttavia consiste nell’art. 2, comma 1, della legge delega, in cui è affidato al Governo, in sede di decreti delegati, la “definizione della perequazione”. Poiché le parole hanno un loro oggettivo significato, talvolta al di là delle intenzioni di chi le ha proposte, va sottolineato con forza che l’oggetto della disposizione non è la *determinazione della misura della perequazione*, come poteva attendersi, bensì proprio ed esplicitamente la definizione del concetto di perequazione, del che in Italia vi è effettivo ed evidente bisogno.

#### *4. Il principio della sostenibilità finanziaria della riforma per gli Enti a minore capacità fiscale*

Anche a questo riguardo risultano, nel testo definitivamente approvato, significative ed importanti novità. L'art. 119, comma 4, della Costituzione reca il precetto che segue: "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Le risorse in questione sono indicate nei commi 2 e 3 dell'articolo: tributi ed entrate propri; partecipazioni ai tributi erariali; fondo perequativo.

In ordine a questo precetto si sono manifestate, negli anni, a partire dal 2001, le seguenti difficoltà di lettura:

a) si era sostenuto che la norma fosse diretta a dettare per lo Stato un vincolo riferito alla quantità complessiva di risorse da attribuire al finanziamento delle "funzioni pubbliche", ma che non potesse riferirsi alle spettanze di ciascun singolo Ente, individualmente considerato; questa interpretazione è stata per molti anni prevalente; essa è oggi, nella LD Calderoli, alla base del meccanismo di finanziamento delle funzioni extra LEP (non corrispondenti, cioè, ai livelli essenziali delle prestazioni, LEP, ai quali è fatto riferimento nell'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione);

b) si era sostenuto che il principio del finanziamento integrale valesse solo per le funzioni LEP, per le quali lo Stato ha l'obbligo di stabilire i livelli di prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (cfr. l'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione);

c) si è ritenuto, in terzo luogo, che il comma 4 dell'art. 119 della Costituzione stabilisse soltanto un vincolo di bilancio per gli Enti territoriali; dato ad un qualsiasi livello l'importo del loro fabbisogno,

il sistema di entrate e più specificamente i tributi avrebbero dovuto avere un grado di elasticità sufficiente ad assicurare il pareggio.

Per ciascuna delle tre ipotesi di lettura, sopra indicate potevano recarsi chiari elementi di natura testuale che le rendono non plausibili ed infondate. Sembrava, infatti, ben strano che si affermasse la congruenza dell'importo complessivo del fabbisogno e che, nello stesso tempo, i singoli addendi di cui esso era formato non fossero considerati significativi; in secondo luogo, una lettura complessiva dei commi 4 e 5 dell'art. 119 della Costituzione conduceva, in ordine al punto *b*) indicato, a conclusioni univoche (in ordine al fabbisogno *normale* la sufficienza dei mezzi è assicurata dalle entrate di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 119; per “scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” lo Stato, se del caso, avrebbe provveduto con risorse aggiuntive); la terza osservazione avrebbe richiesto una forzatura del testo costituzionale, dato che nel comma 2 dell'art. 119 sono indicati “tributi ed entrate propri”, e cioè tributi propri ed entrate proprie, dove l'espressione tributi propri – nel contesto è considerato anche il punto che l'impianto è riferito non alle sole Regioni, ma agli Enti territoriali – ha il significato tecnico di “tributi propri derivati”, la cui misura “*standard*” è determinata con legge dello Stato e che costituiscono, dunque, nella relazione di cui si tratta, grandezza esogena.

Nel testo della legge delega Calderoli si è eliminata ogni ragione di perplessità. Si legge in esso, all'art. 2, comma 2, lettera *e*), il principio che “le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate *propri* di Regioni ed Enti locali, dalle partecipazioni al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il *normale esercizio* delle funzioni attribuite”.

5. *Le risorse aggiuntive del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione*

Sulla stessa linea della corretta interpretazione del testo costituzionale e della rigorosa affermazione delle preminenti responsabilità dello Stato risultano, nel testo della *legge delega* definitivamente approvato, numerosissimi altri elementi, per lo più introdotti dalla Camera.

Ci si limita qui a ricordarne uno, che sembra di notevole importanza e significato. Il problema concerne l'applicazione del comma 5 dell'art. 119. E' in esso previsto, a favore di Enti territoriali determinati, l'intervento dello Stato, fra l'altro, per promuovere lo sviluppo economico e per rimuovere gli squilibri economici e sociali. A questi fini lo Stato effettua interventi speciali e destina risorse aggiuntive. In sede SVIMEZ, si è sostenuto, in questi anni che l'aggiuntività implica una corretta determinazione di quanto *ordinariamente* spetti e che interventi concernenti lo sviluppo richiedano uno spazio pluriennale di programmazione.

Sul piano dei principi questa impostazione è pienamente accolta nella *legge delega*. Ad apertura del testo, all'art. 1, comma 1, è indicato tra gli obiettivi della legge quello di "disciplinare l'utilizzazione di risorse *aggiuntive* e l'effettuazione degli *interventi speciali* di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese". È altresì utilmente precisato (dalla Camera), all'art. 16, comma 1, della legge delega, che "l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolati nella destinazione".

## *6. Conclusioni.*

Ciò che la legge delega prospetta per l'Italia è una disciplina diversa delle grandezze finanziarie, i cui contenuti sono per larga parte da decifrare. Sul piano dei principi, tuttavia, la situazione è ben chiara: l'Italia resta una Repubblica in cui le responsabilità concernenti le scelte pubbliche sono articolate sul territorio, ma rinviano comunque al ruolo forte dello Stato, cui tocca garantire, nel doppio ruolo di “assicuratore di ultima istanza” e di “garante di ultima istanza”, le regole dell'equità nei confronti dei cittadini e di democraticità nei modi di determinazione delle scelte. Tutto ciò non vale oggi abbastanza, ma potrà valere in futuro, se i contenuti della legge saranno implementati in modo corretto.



## II. IL CONTENUTO DI QUESTO “Quaderno SVIMEZ”

Con la legge delega 42/2009, è stata prodotta una base ideologica a partire dalla quale un nuovo assetto del sistema di decentramento istituzionale [Scheda 1], in Italia, può essere costruito. Le questioni sostanziali concernono il “federalismo fiscale” [Scheda 2], cioè i modi in cui le risorse pubbliche sono attribuite agli Enti che compongono il sistema istituzionale nel nostro Paese e che l’art. 114 della Costituzione indica (Comuni; Province; Regioni; Città metropolitane, Stato). Data la complessità del provvedimento [Scheda 3], potrà essere difficile e laborioso definire i caratteri del nuovo regime che, in applicazione dell’art. 119 della Costituzione, si è inteso introdurre. In questo Quaderno, saranno approfondite alcune questioni concernenti detti caratteri, esaminandole da un particolare punto di vista, che è quello dei cittadini che risiedono nel Mezzogiorno d’Italia [Scheda 4].

Le questioni del federalismo fiscale attengono all’assetto istituzionale d’Italia: si tratta di dare concreta attuazione al riparto delle competenze legislative che è stabilito nell’art. 117 della Costituzione [Scheda 5]. I modi in cui questo riparto è interpretato nella legge delega segneranno, sull’intero territorio d’Italia, e cioè anche per le Regioni a statuto speciale [Scheda 6], i rapporti tra cittadini e governo [Scheda 7] in una prospettiva temporale non breve. È rilevante, al riguardo, il valore dell’autonomia e della sua specificazione di ordine finanziario, quali risultano dall’art. 5 [Scheda 8] e dell’art. 119 [Scheda 9] della Costituzione.

In questo quadro, è pertinente il tema della solidarietà [Scheda 10], che è dovuta alle *persone* in condizioni di bisogno. Per effetto delle scelte fiscali operate con la legge delega [Scheda 11], le questioni della solidarietà sono strettamente connesse con quelle

dell'uguaglianza nel trattamento dei cittadini [Scheda 12] e della sostenibilità finanziaria dei servizi pubblici che sono prodotti dagli Enti territoriali [Scheda 13], alla cui fruizione i cittadini hanno titolo. È centrale, in questo contesto, la questione della perequazione [Scheda 14], intesa come insieme di meccanismi destinati ad assicurare l'uguaglianza di trattamento. Al riguardo, valgono le specificazioni contenute nella Costituzione della Repubblica [Scheda 15].

Questi temi rilevano in via generale; essi possono essere riferiti a qualsivoglia territorio d'Italia. Ad esempio, con riferimento alle forme speciali d'autonomia previste nell'art. 116 della Costituzione [Scheda 16], si è avuto ogni cura nel fare salvi i principi di equità stabiliti nell'art. 119. Questi principi in particolare concernono gli Enti territoriali del Mezzogiorno. Per il caso del Mezzogiorno, infatti, non vi è soltanto, oggettivamente, una minore dotazione di risorse disponibili per la produzione di servizi pubblici locali, ma rischiano per di più di avvitarsi circoli viziosi di sottosviluppo [Scheda 17].

Il minore reddito delle collettività locali produce un minore gettito dei tributi, in misura tanto maggiore in quanto i tributi medesimi risultino progressivi rispetto al reddito [Scheda 18]; può seguirne anche l'applicazione di aliquote più elevate, fino al paradosso del "pagare di più per avere di meno" [Scheda 19]; i divari nei livelli di spesa comportano divari ancora più gravi nella fruizione dei servizi, per effetto della "legge Wildavsky" [Scheda 20].

Vanno valutati, al riguardo, i nessi tra l'assetto odierno della finanza degli Enti [Scheda 21] e gli interventi che la Costituzione prevede, volti a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale ed a rimuovere gli squilibri economici e sociali", interventi che consistono nell'impegno dello Stato "a destinare *risorse aggiuntive* e ad effettuare *interventi speciali* in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" [Scheda 22]. Questi interventi andrebbero definiti, con formule del tipo dei *matching grants*, all'interno di ordinate politiche di sviluppo di *determinati*

territori, tenendo conto delle suscettività economiche che questi territori oggettivamente mostrino [Scheda 23]. Essi sono, per disposizione costituzionale, aggiuntivi rispetto a quanto serve ad assicurare ai cittadini congrue condizioni di vita [Scheda 24].



### III. SCHEDE TECNICHE

#### Scheda 1. Federalismo e autonomia degli Enti territoriali

1.1. L’espressione “federalismo” non compare nella nostra Costituzione; essa sarebbe stata introdotta con l’art. 57 del d.d.l. costituzionale (pubblicato in *G.U.* n.269 del novembre 2005) che aveva ad oggetto la c.d. “*devolution*”, poi non approvata con il referendum confermativo del 25 e 26 giugno 2006. L’espressione “federalismo fiscale”, invece, è indicata nel titolo della legge delega, nonché nelle rubriche degli art. 3 e 4. Essa compare, altresì, nell’art. 3, comma 5, lettera *b*); nell’art. 4, comma 1, nell’art. 5, comma 1; lettera *h*), della legge delega.

La questione sostanziale che, rispetto al termine “federalismo”, si pone è quella della titolarità delle scelte pubbliche concernenti un Paese considerato nel suo complesso. Una definizione plausibile, tra le tante che sono state suggerite è quella che per i Paesi federali questa titolarità spetti *anche* ad un luogo in cui sono rappresentati non i singoli cittadini che ad essi appartengono, ma le collettività in cui esso consista. Diviene dirimente, rispetto alla impostazione anzidetta, l’esistenza ed il ruolo, nel nostro ordinamento costituzionale, di una Camera delle Regioni, così come è per il Senato degli Stati Uniti, o per il Bunderst della Repubblica federale tedesca.

Nell’assetto oggi vigente rilevano i contenuti che sono indicati nei paragrafi che seguono.

<p><b>Parole chiave:</b> federalismo; federalismo fiscale; Camera delle Regioni.</p>
--

1.2. Il principio dell'autonomia delle collettività ordinate in Ente territoriale è contenuto nell'art. 5 della nostra Costituzione e viene specificato, con riferimento alle problematiche di ordine finanziario, nell'art. 119, comma 1, di essa.

L'art. 114 della Costituzione attribuisce pari dignità alle componenti della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Stato). Ciò vale anche se, naturalmente, il "peso" relativo di ciascuna componente rinvia alle diverse competenze ad esse riconosciute negli art. 117 e 118 del testo costituzionale.

Va rilevata la necessità di una attenta lettura del principio di sussidiarietà, quale essa risulta dagli art. 118 e 120 della Costituzione. Vale per gli economisti il "teorema di Oates": se una certa competenza amministrativa, a norma dell'art. 118 della Costituzione, è attribuita al livello di governo amministrativo di una più ridotta popolazione (Comune), il che comporta una maggiore *differenziazione*, ciò accresce il benessere, in quanto consente di tenere conto delle diverse preferenze dei cittadini, nonché del diverso reddito e del diverso costo dei servizi. Vi è, cioè, un vantaggio nei sistemi in cui le scelte pubbliche sono più ampiamente decentrate, vantaggio che concerne l'*efficacia* dell'azione pubblica. Occorre distinguere tra il criterio della differenziazione, con riferimento al quale va costruito in via ordinaria il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo, ed il principio dell'autogoverno, che attiene al diritto dei cittadini di realizzare le loro preferenze attraverso l'Ente pubblico (o anche privato) che considerino appropriato. Nel mentre la differenziazione concerne il riparto delle competenze, così come la Repubblica, con leggi costituzionali o con leggi ordinarie, lo definisca (o lo abbia in realtà definito), vi è il problema dei limiti nei quali il diritto di autogoverno dei cittadini, attraverso gli Enti che li rappresentino, possa essere, eventualmente in via di eccezione, azionato. Ciò vale a tutti i livelli e vale anche, naturalmente, al livello nazionale.

Per altro verso, limita il livello di differenziazione, nello stesso art. 118 della Costituzione, il criterio della adeguatezza: le funzioni amministrative vanno conferite all’Ente di minore rango (al Comune), *sempre che* la dimensione di esso risulti appropriata.

<b>Parole chiave:</b> differenziazione; autogoverno; adeguatezza.
---

1.3. Attengono alla definizione dell’autonomia degli Enti territoriali i due criteri già indicati sub I e tra loro complementari, della differenziazione e della adeguatezza. Si sovrappone ad essi il *principio* dell’autogoverno delle collettività, quale viene applicato attraverso interventi *ultra vires* e quale dovrebbe essere specificatamente regolato (da leggi della Repubblica).

Tutto ciò vale in via ordinaria. Vi è, in ogni caso, il dovere dello Stato di esercitare il suo ruolo di “assicuratore di ultima istanza”, o di “garante di ultima istanza”. È pertinente, al riguardo, l’art. 5 (ex art. 3 b) del Trattato CEE, in cui è scritto

«La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati nel presente trattato.

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, *secondo il principio di sussidiarietà*, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, *essere realizzati meglio* al livello comunitario».

Se il principio di sussidiarietà, per come è correttamente dettato in sede CEE, viene riferito, sulla base anche delle indicazioni dell’art. 118, comma 1, della Costituzione, alle questioni della Repubblica d’Italia, si giunge alle conclusioni che seguono:

— esistono le funzioni attribuite in via esclusiva allo Stato; in ordine ad esse *non è in via di principio precluso* l’intervento di altri

livelli di governo, ove essi ne abbiano ragione;

— per le funzioni (*per tutte le funzioni*) non attribuite in via esclusiva allo Stato l'intervento della comunità nazionale, quale nello Stato medesimo è rappresentata, potrà (dovrà) essere svolto «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista (quali lo Stato li configura) non possono essere *sufficientemente* realizzati» dagli altri livelli di governo. Questo potere dello Stato non costituisce limite alle competenze attribuite agli altri Enti e dovrebbe avere, appunto, funzione «sussidiaria». Ciò può porre problemi di coordinamento, che dovranno essere risolti nella sede appropriata.

<b>Parole chiave:</b> sussidiarietà.
--------------------------------------

1.4. Sul piano dei principi non dice altra cosa, per lo specifico cui esso è riferito, l'art. 118, comma 1, della Costituzione, in cui è scritto:

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

Una volta che sia stato definito in termini di differenziazione e di adeguatezza un certo assetto delle funzioni, vale in ordine ad esso il principio di sussidiarietà. Nella Costituzione della Repubblica rinviano in via diretta al principio di sussidiarietà due norme. Rileva anzitutto, l'art. 120, comma 2, in cui è stabilito che il “Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e

sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

Costituisce applicazione del principio di sussidiarietà, in secondo luogo, il disposto dell’art. 117, comma 2, lettera *m*), che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in ordine alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Si tratta di applicazione del principio dello “Stato assicuratore di ultima istanza”, cui abbiamo già fatto cenno.

Ha, a ben vedere, analogo significato la competenza di carattere generale attribuita allo Stato dell’art. 119, comma 5, della Costituzione, in cui si legge che “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”. Si tratta, in via di principio, di un generale *spending power* dello Stato, ma anche degli altri livelli di governo, che è, ad esempio, un elemento importante del sistema federale canadese.

Si è finora insistito, nel dibattito corrente, sul diritto all’autogoverno delle minori comunità territoriali (sul piano finanziario, all’autonoma determinazione dei livelli del loro bilancio). Non si è, tuttavia, sottolineato abbastanza che un analogo diritto spetta alla comunità nazionale ordinata nello Stato italiano, che ha anch’essa titolo ad auto-governarsi. In questo potere è compreso il diritto di destinare risorse, se i cittadini, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, lo decidono, nelle direzioni che appaiano appropriate, e cioè di fare valere in concreto il principio di

sussidiarietà, inteso nel senso più proprio.

**Parole chiave:** sussidiarietà; funzioni LEP.

1.5. L'insieme dei poteri, così come essi sono disegnati dalla Costituzione ed anche dalla *legge delega*, impedisce di definire come "federale" il regime che sarà introdotto in Italia.

Sul piano concettuale il sistema finanziario della Repubblica resta unitario, in primo luogo per il forte richiamo dell'art. 53 della Costituzione contenuto nella legge 42/2009: nell'art. 2, comma 2, lettera *f*), è stabilito che, nell'esercizio della delega, il Governo dovrà assicurare "la salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio di progressività del sistema tributario e il rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche". Questa norma conferma che, come è scritto nell'art. 53 della Costituzione, vi è in Italia *un solo* sistema tributario, che è nel *suo complesso* informato ai criteri della progressività e della capacità contributiva.

Si conferma, in secondo luogo, la competenza esclusiva dello Stato in materia di perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione; art. 9, comma 1, della legge delega); addirittura, al comma 1 dell'art. 2 della legge è stabilito l'impegno dello Stato, in sede di decreti delegati, a *definire* la perequazione, e cioè a dar conto dei nessi tra l'art. 117, comma 2, lettera *c*), citato, e l'art. 119, comma 3, della Costituzione. In terzo luogo è importante l'impegno dello Stato a consentire comunque la sostenibilità finanziaria del sistema, che è affermato attraverso una sorta di interpretazione autentica dell'art. 119, comma 4, della Costituzione.

Nell'art. 2, comma 2, lettera *e*), della *legge delega* si afferma l'impegno del Governo, in sede di decreti delegati, a definire un sistema tale che "le risorse derivanti da tributi ed entrate propri di

Regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il *normale* esercizio delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti medesimi”.

In questo testo la Camera ha apportato una importante correzione a quanto il Senato aveva indicato. Nei lavori della Camera dei Deputati si è cioè chiarito che finanziano il fabbisogno, oltre agli altri mezzi, i “tributi propri”, cioè i tributi attribuiti come propri dallo Stato agli Enti territoriali (secondo l’interpretazione della Corte costituzionale, i “tributi propri derivati”), il cui gettito va posto a fronte del fabbisogno. Ciò corrisponde, peraltro, oltre che al senso generale dell’impianto di cui ai commi 2, 3 e 4 dell’art. 119 della Costituzione, alla specificazione di esso, quale è contenuta negli art. 7, 8 e 9 della legge delega.

<b>Parole chiave:</b> progressività; perequazione.
--

## Scheda 2. Il federalismo fiscale

2.1. Ciò che fin dal principio si è preteso di intendere per “federalismo fiscale” è il diritto delle collettività territoriali a considerare come propri (e cioè come appartenenti alle collettività medesime) i danari corrisposti dai cittadini, a titolo di imposta, a *tutti* i livelli di governo. Ciò comporta l’affermazione che quanto sia erogato dallo Stato, a fini di perequazione, alle collettività più povere, in realtà origini dalla maggiore ricchezza prodotta dalle altre collettività (tesi del “trasferimento implicito”).

È stato chiarito in questi anni, soprattutto per effetto degli studi della SVIMEZ, che questa impostazione non può essere accettata. Le imposte pagate dai cittadini allo Stato, in condizioni di uguaglianza e sulla base delle regole dell’art. 3 e dell’art. 53 della Costituzione, “appartengono”, in realtà, ai cittadini medesimi, i quali hanno uguale titolo ai conseguenti servizi che lo Stato direttamente o indirettamente eroghi.

La tesi del “trasferimento implicito” e della “solidarietà verso i territori meno dotati di risorse” confonde tra due profili: la solidarietà verso i cittadini non abbienti, che è finanziata da *tutti* i cittadini abbienti, dovunque vivano, a parità di ricchezza (redistribuzione *personale* del reddito); maggiore prelievo posto a carico di una collettività, tale da produrre per i cittadini che ad essa appartengono una maggiore pressione fiscale (un più elevato rapporto tra prelievo e ricchezza), che sia trasferito per ragioni di sviluppo ad un singolo territorio (art. 119, comma 5, della Costituzione), o per fare fronte a specifiche particolari evenienze (redistribuzione *territoriale* del reddito).

Nel caso della redistribuzione territoriale, talune collettività hanno uno specifico, aggiuntivo beneficio, cui si fa fronte attraverso una maggiore pressione fiscale applicata sugli altri. In prima approssimazione, corrisponde al caso della redistribuzione territoriale

l’insieme degli interventi con cui lo Stato (e cioè noi tutti), per ragioni di *solidarietà*, definisce e finanzia gli interventi di soccorso alle popolazioni terremotate d’Abruzzo. Si potrebbe tuttavia osservare che nel “patto” in cui la Costituzione della Repubblica consiste vi è l’impegno da parte di tutti a fare fronte alle emergenze che si verificano in talune parti del territorio (principio dello Stato “assicuratore di ultima istanza”). Se gli eventi di cui si tratta, considerati nel loro insieme, sono per larga approssimazione equi probabili, a priori le probabilità di ciascuno di essere beneficiario dell’intervento o di pagarne il costo sono le medesime, sicché anche in questa ipotesi la tesi della redistribuzione territoriale può essere fuorviante.

Invece, nel caso della perequazione, il beneficio non consiste in una particolare condizione di favore assicurata ad una parte, territorialmente definita, della collettività nazionale. Invece, si tratta di assicurare non altro che un medesimo trattamento, in termini di imposte pagate dallo Stato e di servizi che esso finanzia, secondo le regole dell’art. 119 della Costituzione.

<b>Parole chiave:</b> territorialità; trasferimento implicito; solidarietà.
---

2.2. La traduzione del “federalismo fiscale”, per come esso era stato all’inizio inteso (ad esempio, nella legge di attuazione dell’art. 119 della Costituzione approvata dal Consiglio regionale della Lombardia), consiste nel “principio di territorialità”, cioè nel criterio che le imposte riscosse sul territorio “appartengano” al territorio. Il riferimento al “principio di territorialità”, nella legge delega, è contenuto anzitutto nell’art. 2, comma 2, lettera *e*), in cui è scritto che tra i criteri da applicare in sede di decreti delegati debba esservi quello della “attribuzione di *risorse autonome* ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni in relazione alle

rispettive competenze, secondo il *principio di territorialità*”. Allorché il principio in oggetto è applicato ai tributi propri in senso stretto — quelli, cioè, che non finanziano ciò che rientra nel *costo standard* del livello normale dei servizi resi dagli Enti in relazione alle funzioni pubbliche loro attribuite —, il principio in oggetto è del tutto corretto. Il punto è quello che in tanto un Ente territoriale ha titolo a decidere della dimensione della spesa, in quanto esso si faccia carico degli oneri che da questa scelta derivino (*principio di responsabilità*). Un tributo non rispettoso del principio di territorialità (di responsabilità) comporta che gli oneri delle scelte di cui si tratta siano trasferiti su altre collettività, il che non è soltanto ingiusto, ma è altresì contrario a qualsivoglia criterio di efficienza: se il costo marginale per la collettività che decide la spesa è zero, perché essa è nella condizione di “esportarne” l’ammontare su altre collettività, le scelte conseguenti per la collettività nazionale nel suo complesso risultano, gravemente sbagliate.

Il secondo riferimento consiste nello stesso art. 2, comma 2, alla lettera *hh*). In esso viene indicato il principio della *riferibilità* al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali: si tratta, anche in questo caso, di opportuna correzione della Camera al testo trasmesso dal Senato, in cui invece era indicato, con evidente fraintendimento del testo costituzionale, il principio della territorialità delle compartecipazioni. Rilevano due aspetti. Anzitutto, la riferibilità al territorio di un tributo, come l’“Alta Commissione di Studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale” aveva puntualmente rilevato, pone il problema dell’incidenza, cioè dei soggetti che effettivamente ne subiscono l’onere; la confusione tra percussione, incidenza e riscossione che, specie con riferimento all’IVA, caratterizza ancora la *legge delega* richiederà, in sede di decreti delegati, la maggiore attenzione. Non aiuta al riguardo l’indicazione e le specificazioni contenute nell’art. 7, comma 1, lettera *d*), in cui torna la confusione tra territorialità e riferibilità al territorio,

con riferimento alla compartecipazione, che sembrava superata nell'art. 2, comma 2, lettera *hh*).

Tutte queste difficoltà trovano il culmine nell'art. 8, comma 1, lettera *h*), della legge delega, in cui viene attribuita senza effettivi riguardi una addizionale IRPEF, riferita alle spese extra-LEP, destinata a produrre nelle Regioni ricche risorse superiori al fabbisogno ed, in quelle povere, risorse inferiori ad esso<sup>2</sup>. La questione concerne anche la problematica del fondo perequativo, che sarà discussa in Scheda 14. Essa si poneva negli stessi termini anche nella proposta di legge delega presentata dal ministro Padoa Schioppa nella scorsa legislatura.

<p><b>Parole chiave:</b> territorialità; riferibilità al territorio; principio di responsabilità.</p>
---

---

<sup>2</sup> Vedi al riguardo, Gruppo di lavoro 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, Roma, dicembre 2007, Cap. III e IV.

### Scheda 3. La struttura della legge delega Calderoli n. 42/2009

La legge delega in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione (legge 5 maggio 2009, n.42) consta di 29 articoli, che possono ordinarsi nel modo che segue.

3.1. A ben vedere, sia l'**art. 1** che l'**art. 2** della legge concernono i principi e ne sono specificazione. Costituisce, ad esempio, principio nell'art. 1, comma 2, il punto che la legge disciplina anche l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Nei due articoli si leggono all'incirca 47 principi e criteri direttivi, il che renderà ardua, in sede di decreti delegati, la determinazione dei *trade-off*. Vi è questione in quanto, trattandosi di una legge delega, il Parlamento è tenuto a determinare *sufficienti* principi e criteri (cfr. l'art. 76 della Costituzione) ed in quanto, essendo oggetto della legge, tra l'altro, materia compresa nell'art. 117, comma 3, della Costituzione (competenza corrente), il Parlamento deve limitarsi a stabilire non altro che i *principi fondamentali* di riferimento, ai fini dell'esercizio di un potere legislativo proprio delle Regioni.

<p><b>Parole chiave:</b> principi e criteri direttivi (art. 76 della Costituzione); principi fondamentali (art. 117, comma 3, della Costituzione).</p>
--

3.2. Gli articoli dall'**art. 3** all'**art. 6** disciplinano la "struttura di governo" del federalismo. Riguardo ad essa e dal punto di vista del Mezzogiorno rileva la capacità dell'impianto di assicurare una considerazione unitaria dello sviluppo della parte arretrata d'Italia. Sul

piano dei principi, è importante, al riguardo, l’affermazione del ruolo dello Stato, come soggetto che ha l’impegno di programmare le attività di sostegno delle aree sottosviluppate “attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolati nella destinazione” (cfr. l’art. 16, comma 1, lettera *d*) della legge).

La SVIMEZ, nel documento in data 11 febbraio 2009 proposto alla Camera dei Deputati, ha fatto rilevare che nel punto e) del medesimo art. 16 viene indicato quale criterio direttivo che “la definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono *oggetto di intesa* in sede di Conferenza unificata”.

La SVIMEZ ha ritenuto che la decisione sull’entità delle risorse da destinare agli interventi previsti dal comma quinto debba essere presa in piena autonomia dello Stato, al quale non può essere negato il potere di decidere liberamente sulla destinazione delle sue proprie risorse per interventi che sono di sua competenza e di valutare l’ammontare di esse che ritiene congruo per tali interventi. Perciò, l’ipotesi di una “intesa” con le Regioni in materia che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato appare peregrina.

La SVIMEZ ha altresì avanzato osservazioni in ordine ad un altro elemento, nell’organigramma di governo del federalismo proposto nella legge. Si tratta della “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica” la cui istituzione è prevista nell’**art. 5** della legge. È ad essa affidato il compito di “proporre criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficienza e trasparenza e di verificarne l’applicazione” (comma 1, lettera *b*), dell’ articolo 5). Attraverso un complicato giro di rinvii (dall’art. 10, comma 1, lettera *d*), all’art. 8, comma 1, lettera *g*) e poi all’ art. 5, comma 1, lettera *d*) viene giustamente indicata la necessità di uno specifico approfondimento, che concerne la congruità del gettito che è assunto a riferimento nella determinazione, per

differenza, della parte del fabbisogno riferito ai livelli essenziali dei servizi che dovrà essere coperta dal fondo perequativo.

Se la questione è posta sul piano sostanziale, essa appare del tutto chiara. Si pensa che, nella “Conferenza permanente”, le valutazioni dei rappresentanti degli Enti del Centro-Nord possano avere un particolare peso, il che è plausibile e corretto, in termini di quota della popolazione rappresentata; si ritiene, inoltre, che le risorse pagate allo Stato, in particolare per quanto concerne l’IVA e l’IRE, da *tutti* i cittadini della Repubblica in relazione alla capacità contributiva di ciascuno di essi (e, forse, in ragione progressiva rispetto alla loro ricchezza) in realtà “spettino” alle collettività regionali di cui essi fanno parte e che non abbia peso, pertanto, l’osservazione che, in tal modo, ciascuno paga le imposte a seconda della sua personale situazione e riceve servizi parametrati alla ricchezza della collettività di cui fa parte.

A partire da questi assunti si giunge alla conclusione di un controllo, in termini di efficienza, efficacia e trasparenza, da parte delle Regioni forti, sull’uso delle risorse di cui al fondo perequativo. In questo controllo consiste il significato ultimo della “Conferenza permanente”. Ciò è peraltro esplicito nella *Relazione* che accompagna il disegno di legge delega, in cui si legge quanto segue:

«La Conferenza sarà chiamata a monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia ed efficienza. Non si dimentichi che la Costituzione italiana prevede sì il principio di uguaglianza di trattamento dei cittadini riguardo a certi servizi rilevanti per il godimento dei diritti civili e sociali, ma sancisce anche il principio della buona amministrazione. È quindi necessario contemperare il principio di eguaglianza con quello della sana amministrazione anche quando si voglia ridisegnare l’assetto finanziario delle Regioni per adeguarlo alla riforma costituzionale del 2001. Da questo punto di vista, una semplice forma di monitoraggio multilaterale può fare leva sul contrasto di interessi fra le Regioni che finanziano il

fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi, in quanto le prime hanno interesse, se non a limitare i trasferimenti perequativi, quanto meno a sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle Regioni riceventi. In tal caso, infatti, attraverso il processo di sviluppo che si realizza, tutte le Regioni condividerebbero i benefici della crescita».

Il punto non è, naturalmente, quello di negare l'opportunità di una maggiore (migliore) informazione e di un maggiore controllo. Sarebbe tuttavia appropriato che questo controllo fosse riferito a responsabilità che lo Stato reca in via esclusiva. L'ipotesi prospettata ha perciò interesse ove sia più adeguatamente definita. Essa, cioè, ha senso solo se il monitoraggio di cui si tratta è riferito a competenze che lo Stato esercita in via esclusiva: queste concernono, ad esempio, le risorse conferite *a tutti gli Enti ed a ciascuno di essi* a valere sul sistema tributario dello Stato (nel senso ampio indicato dalla Corte costituzionale) e concernono altresì l'effettivo raggiungimento delle finalità della perequazione delle risorse finanziarie, che costituisce materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione della Repubblica. La norma avrebbe dovuto essere modificata, nel senso di prevedere, al punto *b*), criteri di monitoraggio, secondo principi di efficienza e trasparenza, dei modi di utilizzo delle risorse che comunque provengano dal bilancio dello Stato e, al punto *c*), la verifica dell'efficacia dell'azione di perequazione delle risorse finanziarie che lo Stato ha l'impegno di condurre.

<p><b>Parole chiave:</b> organi di governo del federalismo; politiche di sviluppo delle aree arretrate; contributi perequativi; principio di territorialità; uguaglianze di trattamenti; tributi propri derivati.</p>
---

3.3. Tra le questioni concernenti i tributi attribuiti alle Regioni, quali risultano dall'**art. 7** della legge, rileva la strana locuzione della lettera *a*). È detto in essa che “le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall’esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente, nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative”.

Può osservarsi, anzitutto, che dal punto di vista dell’autonomia consentita agli Enti le compartecipazioni andrebbero assimilate non ai tributi, ma ai trasferimenti; si tratta, infatti, di somme erogate dallo Stato alle Regioni la cui misura dipende dal gettito *riferibile* al territorio di esse. In secondo luogo, l’idea che il gettito dei tributi, sia pure tendenzialmente, possa corrispondere al costo dei servizi comporta che il livello che la Repubblica considera appropriato di questi ultimi coincida con il gettito delle imposte, *quale che esso sia* (detto  $F_i$  il fabbisogno della Regione *i*-esima e  $T_i$  i tributi,  $F_i$  è definito sulla base di  $T_i$ ); oppure, occorrerà che il “paniere” di imposte attribuito alle Regioni sia tale da risultare compatibile con il fabbisogno che si vuole finanziare. Tutto ciò in un Paese profondamente e drammaticamente dualistico, in cui oltre l’80% della spesa delle Regioni è riferito a servizi corrispondenti ai LEP di cui all’art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, è veramente stravagante, come pressoché tutti ormai riconoscono.

<p><b>Parole chiave:</b> compartecipazioni; tributi propri; contributi perequativi; funzioni LEP.</p>
---

3.4. L'**art. 10** e l'**art. 11** recano la sostanza ultima del provvedimento, che consiste in una radicale riforma dei criteri di

finanziamento dei servizi pubblici, al livello regionale (e locale).

Rileva alla distinzione tra funzioni riferite, o non riferite, ai LEP. Per le prime, il criterio di determinazione delle entrate è quello del fabbisogno (stimato con riferimento ai *costi standard*); per le seconde, vale il criterio della capacità fiscale. È aperta la questione della perequazione, che andrà anzitutto, come detta l'art. 2, comma 1, della *legge delega*, definita e poi determinata nel suo concreto (adeguato) importo.

Si tratta di problematica complessa, su cui la SVIMEZ, a partire (per i tempi più recenti) dal Quaderno 12 già citato, si è molto impegnata.

In questa sede, ci limitiamo a proporre due questioni.

Anzitutto, il meccanismo adottato per le funzioni extra LEP prevede che sia considerato dato l'impegno finanziario dello Stato che è ora in atto, quale esso risulta dall'importo dei trasferimenti erogati alle Regioni per le materie di cui si tratta. A parità di importo complessivo, in luogo dei contributi perequativi (che sono soppressi con la norma in oggetto) viene attribuita una addizionale IRE, il che comporta una redistribuzione a favore degli Enti più ricchi ed a sfavore di quelli più poveri. Gli effetti di questo meccanismo sono solo in parte compensati dal fondo perequativo.

Vi era tuttavia un particolare problema, riferito alle risorse di cui alla legge 549/1995. Esse costituiscono oggi, per le Regioni a minore capacità fiscale, una parte rilevante dei finanziamenti a fronte delle spese extra LEP. È per il passato accaduto quanto segue. Nel 1995, viene quantizzato il fabbisogno per una serie di funzioni attribuite alla competenza delle Regioni a statuto ordinario (cfr. le Tabelle B e C allegate alla legge anzidetta); a fronte di esse lo Stato stabiliva, a favore delle Regioni a statuto ordinario, uno specifico meccanismo di finanziamento. Questo meccanismo consiste nella *devoluzione*, come tributo proprio, dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo. Viene altresì stabilita la costituzione di un

fondo perequativo (cfr. l'art. 3, comma 2, della legge) per la corresponsione, a favore delle Regioni, di un importo pari alla differenza tra la stima del fabbisogno — che anche in questo caso è determinata sulla base dei trasferimenti soppressi — e il gettito, ovviamente assai diverso da Regione a Regione, dei tributi di cui si tratta.

Se ora si volessero rifare tutti i conti, occorrerebbe riesaminare la situazione nel suo complesso, tenendo conto di *entrambi gli importi oggettivamente rilevanti*: tributi devoluti e compensazione a fronte del minor gettito.

La soluzione adottata nella legge delega è stata, opportunamente, più radicale: nella lettera *h*) dell'**art. 8**, comma 1, è fatto salvo dalla norma generale che prevede la soppressione dei trasferimenti l'importo risultante dal “fondo perequativo di cui all'art. 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549”. *Si tratta, per le Regioni del Mezzogiorno, di un risultato importante, che va valutato con soddisfazione.*

Si pone, *in secondo luogo*, la questione del finanziamento dei trasporti. Essi sono presentati, nella legge delega, come un *tertium genus* tra funzioni LEP e funzioni extra LEP. Per inciso, costituisce motivo d'imbarazzo il fatto che di tutto ciò (LEP, extra LEP, trasporti pubblici locali) non vi sia *alcuna traccia* nell'art. 119 della Costituzione.

Il punto, per quanto concerne i servizi di trasporto pubblico locale, appare sul piano concettuale semplice. Può ritenersi che la mobilità sul territorio costituisca diritto del cittadino che, ad un certo essenziale livello ed in condizioni predeterminate, deve essere a lui garantito a norma dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione; oppure, non si ritiene sussista un *livello essenziale*, sicché valga il livello normale delle attività pubbliche svolte dagli Enti territoriali di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 119 della Costituzione. Nel primo caso, si applica la normativa dei LEP; nel secondo, quella dei

servizi extra LEP.

La soluzione recata nella *legge delega* è complicata e non congruente. Si comincia con lo stabilire (cfr. l’art. 8, comma 1, sub *c*) che dovrà tenersi in conto (qualsiasi cosa, nella fantasia dei giuristi, questa espressione indichi) della fornitura di un livello adeguato del servizio; nell’art. 9, comma 1, lettera *f*), è invece stabilito che per le spese in conto capitale deve tenersi conto del fabbisogno *standard* “di cui è assicurata l’integrale copertura” (disciplina LEP) e che per le spese correnti “le risorse sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante”(disciplina non LEP). È curioso il rinvio ai *costi standard* delle prestazioni, in una situazione in cui alle due componenti della funzione dei costi (costi fissi; costi variabili) si applica una diversa disciplina.

*Infine*, nell’art. 10, viene definito un percorso operativo, a partire dalla cancellazione degli stanziamenti nel bilancio dello Stato, per le funzioni che saranno trasferite alle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 3 (materie di competenza regionale concorrente) e comma 4 (materia di competenza regionale non concorrente). Data l’impostazione proposta dalla Scheda 1 (competenza generale dello Stato comunque ineliminabile, nell’impianto vigente della Costituzione italiana) è agevole prevedere che l’operazione ipotizzata risulterà ben più complicata di quanto possa ora ritenersi.

<p><b>Parole chiave:</b> criterio del fabbisogno; criterio della capacità fiscale; funzioni LEP; funzioni extra-LEP; contributi perequativi; fondo ex legge 549/1995; trasporti pubblici; materie di competenza regionale concorrente (art. 117, c. 3, Cost.); materie di competenze regionale non concorrente (art. 117, c. 4, Cost.).</p>
---

3.5. L'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, e l'art. 15 hanno ad oggetto la finanza degli Enti locali (Comuni e Province) e delle Città metropolitane. L'impianto di base (cfr. l'art. 11 delle *legge delega*) corrisponde a quello stabilito per le Regioni: si distingue tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali degli Enti, funzioni che lo Stato ha competenza esclusiva a disciplinare (cfr. l'art. 117, comma 2, lettera *p*), della Costituzione) e spese che a dette funzioni non siano riconducibili; le prime sono finanziate a fabbisogno, secondo una logica analoga a quella applicata, per le Regioni, ai LEP; per le seconde valgono i criteri applicati alle funzioni extra LEP. Anche a questo riguardo va osservato che nell'art. 119 della Costituzione, che è quello pertinente, non vi è alcuna traccia della distinzione anzidetta; che parte sostanziale delle funzioni degli Enti locali in realtà ha a riferimento materie che spettano alla competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3) o addirittura alla competenza non concorrente delle Regioni, sicché rischia ancora una volta di verificarsi il paradosso in forza del quale la competenza normativa spetta ad un livello di governo, mentre un altro determina il fabbisogno; che sussiste, in realtà non risolto, il problema dell'art. 118 della Costituzione (geometria variabile, nella attribuzione di competenze amministrative agli Enti locali).

L'art. 13 regola la materia dei tributi. Valgono in modo più stringente le avvertenze proposte nella Scheda I: da un lato, l'art. 23 della Costituzione richiede che la legge determini gli elementi fondamentali del tributo, il che comporta che nella delega siano individuati gli elementi (art. 76 della Costituzione) che risulteranno specificati nei decreti delegati; dall'altro lato, cresce in tal modo il rischio che il tributo di cui si tratta ricada all'interno della classe dei "tributi propri derivati", con le conseguenze che in questi anni abbiamo ben conosciuto.

Questi problemi per il caso degli Enti locali (i quali non dispongono di potere legislativo) sono in particolare evidenti. Sembra,

in via generale, che i “principi e i criteri direttivi” dettati nell’ art. 2 della legge delega non possano costituire “principi fondamentali” utili rispetto alla materia “coordinamento del sistema tributario” che la Costituzione attribuisce alla competenza (sia pure concorrente) delle Regioni (cfr. l’art. 117, comma 3). Può dirsi, inoltre, che essi non sono sufficientemente specifici perché sia soddisfatto il vincolo dell’art. 76 della Costituzione: si richiede in esso che la delega al Governo della funzione legislativa possa avvenire soltanto sulla base di “principi e criteri direttivi” specificamente definiti dal Parlamento.

Per l’insieme dei contenuti tributari l’impressione complessiva che si ricava dal testo è quella che esso dica, in sostanza, “fate quello che bisogna fare, come meglio vi riesce”. Le questioni di legittimità costituzionale che, a valle di tutto ciò, si potrebbero porre sono evidentemente numerose e serie.

Ciò vale in modo del tutto evidente per le norme di specificazione stabilite nell’art. 12 della legge. Allorché alla lettera *a*), comma 1, dell’articolo si dice: “la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale”, ciò definisce un futuro per la finanza dei Comuni tutto legato ai “tributi propri derivati”, cioè ancora alle decisioni che lo Stato, in materia, deciderà di assumere. Vale altrettanto per la lettera *d*) dello stesso comma, in cui è affermato che con i decreti legislativi occorre *dettare* la “disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l’autonomia tributaria, attribuisca all’Ente la facoltà di stabilirli ed applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero a finanziare oneri derivati da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana”.

Ora non vi è chi non veda (anzi, purtroppo, vi è) che se la legge dello Stato “detta la disciplina”, ecc., il tributo, *ipso facto*, diviene “tributo proprio derivato”. Non vi è chi non veda (vale,

peraltro, quanto già detto) che la norma in oggetto non integra, a ragione della sua genericità, né le condizioni dell'art. 117, comma 3 (principi fondamentali), né quelle dell'art. 76 della Costituzione (principi e criteri direttivi).

La questione sostanziale è la seguente. L'attuale regime dei tributi propri derivati, che vanno posti a fronte — unitamente con partecipazioni e fondo perequativo, ove occorra — del fabbisogno, secondo la regola del comma 4 dell' art. 119 della Costituzione è nel complesso appropriato. Ad esso, comunque, possono apportarsi correzioni, come si è fatto (in maniera che riteniamo sbagliata nel merito) nelle leggi finanziarie annuali.

È del tutto aperta e problematica la questione del tributo proprio in senso stretto (che può ben essere una addizionale, o un “paniere” di addizionali). Spetta allo Stato non già *disciplinare il tributo*, come si dice non appropriatamente nell' art. 12 citato, ma indicare elementi essenziali, *alternativi tra loro*, concernenti l'oggetto di esso e la sua misura (massima). Per oggetto si intende la ricchezza alla quale il tributo, in termini economici (cioè, di effettività dell'onere), si commisura: così l'oggetto dell'IVA, come fanno i non alfabeti finanziari, è il consumo; l'oggetto dell'IRAP è la somma delle grandezze che, sul lato della domanda, costituiscono il PIN (ancora consumi, più investimenti, più esportazioni — sul lato della domanda, valore dei beni importati da altre regioni: l'IRAP è una imposta che si esporta —). Gli oggetti “naturali” delle imposte comunali sono la ricchezza immobiliare (sul lato dell'uso di essa); il reddito dei residenti (come è oggi in via di fatto); le entrate lorde delle imprese commerciali, o i valori — ad esempio, il valore dei cespiti destinati al commercio — che ne costituiscono espressione. Su questa base, potrebbe oggettivamente ricavarsi alcunché di più pertinente ed utile, nella materia in oggetto.

Ancora nell'art. 12, al comma 1, lettera l), è introdotta una importante innovazione. È stabilito in essa che attraverso i decreti

delegati dovrà costruirsi un sistema tale che “la legge statale *non possa* imporre vincoli alle politiche di bilancio degli Enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla Regione d’appartenenza dell’Ente locale o da altri Enti locali della medesima Regione”.

L’ipotesi cui può pensarsi è quella che una legge regionale — sulla base di regole quantitative stabilite dallo Stato, che impongono, sul territorio regionale, un limite massimo all’indebitamento ammesso — ripartisca, con riferimento ad una idonea trattativa che coinvolga il Consiglio delle autonomie locali, quale esso è previsto nell’art. 123, comma 4, della Costituzione, l’indebitamento consentito agli Enti, in modo da tenere conto delle effettive necessità, riferite alle erogazioni di somme in conto capitale, di ciascun Ente. Sarebbe evitato in tal modo il fenomeno dell’*overshooting*: alcuni Enti superano l’importo ammissibile dell’indebitamento in conto capitale; la larga maggioranza degli Enti, tuttavia, limita le spese in misura tale che l’indebitamento risulta considerevolmente al di sotto del limite prefissato; la “virtù” di questi ultimi ampiamente compensa, al livello regionale, i “vizi” dei primi. L’ipotesi che la norma suggerisce è quella che la Regione, con legge, ridisegni i vincoli riferiti agli Enti, in una logica di *golden rule*, eventualmente attraverso compensazioni pluriennali. Il vincolo stabilito dallo Stato nell’ambito della manovra annuale di contenimento della spesa pubblica definita in sede UE resta fermo; continua ad applicarsi un vincolo riferito a ciascun Ente che ne assicura il concorso alla manovra.

Poiché la materia di cui si tratta appartiene alla competenza legislativa (concorrente) delle Regioni; poiché, i principi fondamentali di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione sono posti dalla disciplina sostanziale riferita al “patto” di stabilità interno, nonché dal comma 1, lettera *e*), dell’art. 12, in esame, potrebbe non esservi oggi ostacolo, anche se i decreti delegati non sono ancora approvati, per leggi regionali riferite alla materia, su cui lo Stato avrebbe comunque

modo di pronunciarsi.

Anche per quanto concerne i meccanismi della perequazione la soluzione decisa con l'art. 13 della legge delega è analoga a quella adottata per le Regioni: per l'esercizio delle funzioni fondamentali le erogazioni dei fondi perequativi coprono la differenza tra fabbisogno *standard* ed entrate standardizzate; per le altre funzioni, il criterio è quello di ridurre (adeguatamente?) le differenze tra le capacità fiscali.

Si è trovato un qualche compromesso tra il principio in base al quale la materia del finanziamento degli Enti locali, nel senso più volte indicato in questo scritto, ampiamente pertiene alla competenza regionale ed al ruolo che, con riferimento ai meccanismi di cui si tratta, va attribuito allo Stato. Il criterio è quello che spetta allo Stato determinare l'importo che va attribuito ad ogni singolo Ente, ma che la Regione possa "sulla base di criteri stabiliti in sede di Conferenza unificata e previa *intesa* con gli Enti locali" (cfr. l'art. 13, lettera *g*) del comma 1) modificare il criterio di riparto. Si tratta di compromesso difficilmente difendibile per le materie spettanti alla competenza regionale e, sul piano operativo, esposto in modo evidente alle difficoltà che l'obbligo di una "intesa" con gli Enti interessati comporta.

Nell'art. 15 delle legge delega, i criteri stabiliti negli art. 11, 12 e 13 sono applicati al finanziamento delle Città metropolitane, con l'avvertenza che sia assicurata ad esse "una più ampia autonomia di entrata e di spesa", eventualmente attraverso l'attribuzione di altre imposte, diverse da quelle attribuite ai Comuni.

In realtà, la materia è tutta da impostare, a partire da una lettura appropriata dell'art. 118 della Costituzione.

<p><b>Parole chiave:</b> funzioni fondamentali degli Enti locali; funzioni non fondamentali degli Enti locali; materie di competenza regionale; tributi degli Enti locali; tributi propri derivati; IRAP; IVA; "patto" di stabilità interno; perequazione; Città metropolitane.</p>
---

3.6. L’**art. 14** della legge delega è norma di principio. Ci si limita in essa a stabilire che la legge con cui potranno essere attribuite, a norma dell’art. 116 della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni dovrà assegnare alle Regioni medesime “adeguate risorse finanziarie”. L’articolo 14 ripete (utilmente) avvertenze contenute nell’art. 119 della Costituzione, così come sono declinate nella legge delega.

<p><b>Parole chiave:</b> federalismo a “geometria variabile” (art. 116, della Costituzione).</p>
--

3.7. L’**art. 16** e l’**art. 22** hanno ad oggetto “interventi speciali”. Il primo dei due articoli ha, per il Mezzogiorno, il maggiore interesse; esso è riferito all’applicazione del comma 5 dell’art. 119 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di destinare *risorse aggiuntive* ed effettuare *interventi speciali* a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni al fine di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, provvedere a *scopi diversi* dal normale esercizio delle loro funzioni”.

Se si raffronta il testo dell’art. 16 della legge delega con quello dell’art. 119, comma 5, della Costituzione si rilevano due differenze: non è più fatto riferimento agli scopi diversi dal normale esercizio, norma attraverso la quale, utilmente, veniva attribuito allo Stato un generale *spending power*, assai bene disegnato, nelle materie comunque affidate alla competenza degli Enti territoriali, sempre che ve ne fosse ragione e sempre che l’intervento *non avesse carattere sostitutivo* rispetto al livello normale delle funzioni affidate agli Enti

medesimi; in secondo luogo, nella legge delega si è introdotta l'utile specificazione che gli interventi di cui all'art. 119, comma 5, hanno come funzione primaria la "rimozione degli squilibri strutturali a sostegno delle aree sottoutilizzate".

Rispetto a questa problematica, la SVIMEZ ha posto due punti: quello dell'*aggiuntività* degli interventi, peraltro imposta dalla norma costituzionale, che comporta che sia definito e reso possibile un livello normale delle prestazioni rispetto al quale l'*aggiuntività* possa essere misurata; quello della collocazione degli interventi all'interno di quadro programmatico di natura pluriennale. Vi è inoltre questione, cui è già fatto cenno in questo scritto, in questa medesima Scheda, nel par. 3.2, riferita alla necessità di una *intesa*, per gli interventi di cui si tratta, in sede di Conferenza unificata.

L'art. 22 della legge delega ha ad oggetto la c.d. "perequazione infrastrutturale". Si pongono, con riguardo all'art. 22, due diverse questioni che qui di seguito sono discusse.

Nel primo comma dell'articolo è previsto che, in sede di prima applicazione della legge, lo Stato, attraverso i Ministeri competenti, si impegni a predisporre "una *ricognizione* degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, da ricondurre nell'ambito degli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale o ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali".

Sono indicati, *con riferimento alla ricognizione*, i "criteri direttivi" che seguono:

- a) estensione delle superfici territoriali;
- d) densità della popolazione e della densità delle unità produttive;
- e) considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna;

f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;

e) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione".

Naturalmente, il punto che vi sia una ricognizione appare di per sé ragionevole, anche se vi sarebbero ragioni assai serie di approfondimento, altresì, in ordine soprattutto alle questioni delle persone in condizioni di bisogno. Vi sono, tuttavia, problemi di carattere logico che attengono a due profili.

L'*input* di capitale, *anzitutto*, concerne servizi in ordine ai quali le Regioni hanno specifica competenza. Questo *input* è, perciò, finanziato *in via ordinaria*, attraverso la stima sia pure indiretta dei costi riferiti alle funzioni extra LEP, il che avviene ampiamente per le Regioni più ricche per effetto del peculiare meccanismo previsto nell'art. 8, comma 1, lettera i), della legge. Ciò vale, in qualche limitata misura, anche per le Regioni a minore capacità fiscale, attraverso l'aliquota IRPEF sostitutiva dei trasferimenti soppressi ed attraverso il fondo perequativo (cfr., rispettivamente, l'art. 8, lettera h), citato, e l'art. 9, comma 1, lettera g), sub 2).

Vale, *in secondo luogo*, un punto che, nella materia, è sistematico: se si stabilisce un solo criterio, sulla base di esso può costruirsi almeno una valutazione di natura ordinale. Ad esempio, se il criterio è la progressività del tributo, l'aliquota applicata ai "poveri" dovrà essere minore, rispetto a quella posta a carico dei più ricchi. Già se i criteri sono due, la faccenda si complica. Può trattarsi, ad esempio, della progressività e della "natura" del reddito (lavoratori; non lavoratori): fissato il criterio, il peso che si attribuisce a ciascuna delle due variabili può produrre una molteplicità numerosissima di soluzioni tra loro alternative, tra le quali l'esecutivo viene posto dalla

delega nelle condizioni di scegliere. Allorché, come nel caso dell'art. 22, sono indicati *i diversi* criteri che abbiamo elencato, la delega attribuita nella materia in oggetto appare in realtà priva di un criterio direttivo chiaramente indicato.

II. Il secondo problema concerne il comma 2 dell'art. 22. Da esso risulta la volontà del legislatore di porre gli interventi ipotizzati nell'art. 22 a carico delle risorse di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. In questo comma è stabilito l'impegno dello Stato a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali in favore di *determinati* Enti territoriali. Questi interventi hanno la finalità di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone". Gli interventi di cui si tratta sono disciplinati, come si è mostrato, all'art. 16 della legge delega.

Si noti che il testo costituzionale previgente aveva previsto, in corrispondenza all'art. 119 citato, interventi speciali destinati allo sviluppo del Mezzogiorno. Nell'art. 119, ora sostituito per effetto della riforma costituzionale del 2001, si leggeva, infatti, che "per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna [è tenuto ad assegnare] per legge a singole Regioni contributi speciali"

Benché il comma 5, citato, indichi una gamma più vasta di finalità, rispetto al testo previgente, il punto centrale appare ancora quello dello sviluppo. La questione vera, per il Paese considerato nel suo complesso, è quella di una amplissima parte di esso in cui povertà e disoccupazione appaiono, per chi resta a risiedervi, un destino non rimediabile. Nell'art. 16 della legge delega, sia pure con qualche contraddizione, è indicato come criterio (del tutto ragionevole) di perseguimento delle finalità dell'art. 119, comma 5, nel senso indicato, quello della *programmazione pluriennale*. Come ciò si concili con gli interventi dell'art. 22, che appaiono disegnati a pioggia e riferiti a tutto il territorio nazionale, è ora assai difficile

comprendere. Il fatto stesso che si avverta il bisogno di dire nell’art. 1, comma 2 della legge delega, che l’art. 22 si applica *anche* alle Regioni a statuto speciale concorre a rendere confuso il problema, in cui insistono, sovrapponendosi, le norme speciali degli statuti, riferite anche agli interventi di solidarietà dello Stato, e gli art. 22 e 27 della *legge delega*.

**In questo contesto, la soluzione più logica appariva quella della soppressione pura e semplice dell’art. 22, il quale complica senza risolvere alcun problema.**

Questa soppressione sarebbe peraltro conforme al principio della economicità. Nessuno dei contenuti recati dalla norma sarebbe stato precluso, ove essa fosse stata soppressa; accade invece che la norma medesima aggiunga confusione in relazione a due problemi centrali rispetto all’impianto della legge delega, quello della stima dei *costi standard* e quello degli interventi ex comma 5 dell’art.119.

<p><b>Parole chiave:</b> interventi a sostegno delle aree sottoutilizzate (art. 119, comma 5, della Costituzione).</p>
--

3.8. Concernono aspetti relativi alla procedure d’implementazione dei principi nella legge delega gli **art. 17**, l’**art. 18** e l’**art. 25**.

In particolare rileva, nell’art. 17, la norma di cui al comma 1, lettera *c*), che costituisce specificazione del principio dettato all’art. 12, comma 1, lettera *l*) (vedi quanto precede, nel par. 3.7): nell’art. 17 si ribadisce che “le Regioni possono adattare, previa *concertazione* con gli enti locali ricadenti sul proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale [sui saldi di finanza pubblica], differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli Enti in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni”.

Si ribadisce qui che questa norma costituisce principio, in materia che è affidata alla competenza (concorrente) delle Regioni. Può dunque pensarsi che essa possa essere direttamente applicata.

L'art. 18 e l'art. 25 concernono la gestione. Appare utile l'idea di un "patto di convergenza" concernente costi e prestazioni relativi ai LEP, anche se si tratta, nella totale incertezza riferita alle questioni concrete, di una ipotesi sulla quale occorrerà lavorare seriamente. Altrettanto utile potrà essere un monitoraggio riferito alle forme di gestione dei tributi, nella direzione, indicata nell'art. 25, per una dimensione "adeguata", nel senso in cui questa espressione viene proposta nell'art. 118, comma 1, della Costituzione (cfr. la Scheda I, sub I).

**Parole chiave:** "patto" di stabilità interno; funzioni LEP.

3.9. L'art. 19 afferma il principio della attribuzione a titolo non oneroso di beni patrimoniali agli enti territoriali secondo il criterio della territorialità, salva l'individuazione di tipologie di beni a rilevanza nazionale (compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale) che non potranno essere trasferiti. La partita è del tutto aperta ed è in particolare complessa per quanto concerne il demanio marittimo.

**Parole chiave:** beni patrimoniali; demanio marittimo.

3.10. Norme transitorie, riferite a Regioni, Enti locali, Città metropolitane e Roma capitale, sono dettate nell'art. 20, nell'art. 21, nell'art. 23 e nell'art. 24 della *legge delega*. I primi due articoli concernono effettivamente il periodo transitorio; i secondi in realtà hanno ad oggetto, rispettivamente, i modi di costituzione delle Città

metropolitane e dell'Ente Roma capitale.

Il criterio generale è quello di stabilire un periodo di aggiustamento alquanto breve (5 anni), in una situazione, tuttavia, in cui il termine *a quo* è incerto. La materia è di grande difficoltà e sul piano politico di difficile impostazione; in ultima analisi, la questione è quella della sostenibilità finanziaria e politica del nuovo impianto di norme dettato dalla legge delega e dei rimedi eventualmente possibili, ove risultasse chiaro che esso non può andare a regime.

Rispetto alla complessità dell'impianto di cui si tratta, sono sembrate in particolar modo significative le norme che seguono:

a) all'art. 21, comma 1, lettera *c*): nella norma è indicata l'esigenza di una particolare considerazione, "nel processo di determinazione del fabbisogno *standard*, dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli Enti locali sottodotati in termini di *trasferimenti erariali*"; non è ben chiaro in che modo l'operazione indicata abbia nesso con la determinazione del fabbisogno; vale, in secondo luogo, il punto che merita considerazione l'Ente sottodotato di risorse, e non quello "sottodotato di trasferimenti"; per questa via, si apre uno spazio di prevaricazione, del tipo di quello più volte sperimentato, nel caso dei Comuni, in questi anni;

b) all'art. 21, comma 1, lettera *e*), sub 1, è indicata come soluzione transitoria quella che "il fabbisogno delle funzioni di Comuni e Province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali"; in tal modo, si riproduce *in aeternum* l'assunto, sistematico nella finanza comunale e provinciale, secondo il quale i più ricchi hanno maggiori bisogni (di caviale e di champagne) rispetto ai più poveri;

c) l'art. 23 concerne le Città metropolitane; esse dovrebbero formarsi, nelle aree indicate nell'articolo, su proposta degli Enti territoriali; a chi abbia presente la storia del decentramento istituzionale in Italia ed il destino delle norme della legge 142/1990 in

cui erano disciplinate le Aree metropolitane, l'ipotesi che anche questa volta non se ne faccia (per ragionevoli motivi) di niente appare la più probabile.

**Parole chiave:** norme transitorie; Città metropolitane; Roma capitale; sostenibilità finanziaria; fabbisogno *standard*; funzioni fondamentali degli Enti locali; funzioni non fondamentali degli Enti locali.

3.11. L'**art. 27** ha ad oggetto la finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Ad esso è dedicata, in questo Dizionario, specifica scheda (cfr. Scheda 6). Ci limitiamo qui a segnalare un evidente paradosso, supponiamo che sia in qualche modo chiaro che, data la specialità della finanza degli Enti di cui si tratta, va attribuito ad una Regione a statuto speciale o ad una Provincia autonoma un certo ammontare X di risorse, che si ritiene congruo; l'idea che su questo ammontare debbano essere finanziati i fabbisogni di altri territori, "per ragioni di solidarietà", appare singolare. Due sono le ipotesi; o si ritiene che le somme attribuite possano essere maggiori del ragionevole; oppure che il fabbisogno ipotizzato possa essere compreso. Questo punto, in realtà, è una spia delle difficoltà dell'impianto concernente la perequazione e riferito alle funzioni extra LEP, che sono state gestite con grande intelligenza nel testo, ed in particolare alla Camera, ma non pienamente rimosse.

**Parole chiave:** Regioni a statuto speciale; Province autonome di Trento e Bolzano; principio di solidarietà; perequazione; funzioni extra LEP.

3.12. Gli articoli di chiusura concernono la salvaguardia finanziaria (**art. 28**) e le abrogazioni di norme (**art. 29**). Rileva nel primo dei due articoli l’impegno, in sede di decreti legislativi, di determinare periodicamente il limite massimo della pressione fiscale. Come sul piano concettuale questo impegno si concili con il principio della autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali sarà da verificare in concreto.

**Parole chiave:** autonomia finanziaria d’entrata.

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

4.1. Vi è piena consapevolezza, in Italia, è del fatto che, intrinsecamente, una maggiore autonomia degli Enti locali accentui le "differenze" nel trattamento finanziario dei cittadini. Questa idea è del tutto corretta: l'autonomia comporta il potere delle comunità territoriali di fare corrispondere il livello delle prestazioni pubbliche locali alle proprie preferenze. Se la ricchezza delle collettività territoriali è diversa, ne derivano significative “differenze”.

Anche se il fine ultimo di un sistema di decentramento istituzionale è quello di permettere a ciascuna comunità la fruizione dei mix voluti in termini di quantità e qualità di servizi pubblici locali, il che comporta il formarsi delle “differenze”, deve tuttavia osservarsi, che questa operazione non è gratuita. Essa produce l'inconveniente di un diverso trattamento di soggetti residenti in luoghi diversi, ma sotto ogni altro riguardo uguali: le medesime aliquote producono nelle zone ricche un maggiore gettito, e cioè un elevato livello dei servizi; nelle zone povere il gettito è per necessità minore. Il “residuo fiscale” che resta a carico dei cittadini è minore nelle prime che nelle seconde. Ciascuno paga le imposte a seconda della sua personale ricchezza, ma riceve servizi in funzione del reddito dei suoi vicini di casa.

L'entità delle "differenze" e la loro accettabilità civile dipende dalle scelte fiscali che siano state operate e dal sistema dei trasferimenti per mezzo dei quali gli effetti di queste scelte siano perequati. Evidentemente, il sistema delle autonomie concorre a determinare lo scarto tra le condizioni di vita dei cittadini che vivono nelle diverse zone del territorio, le prospettive di inserimento nel lavoro che essi hanno di fronte, il loro trattamento fiscale.

<p><b>Parole chiave:</b> autonomia; autonomia tributaria; differenze, residuo fiscale; perequazione.</p>
--

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

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

b) Può darsi, invece, che al "povero" non siano resi disponibili ammontari di servizi in qualche senso di questa espressione congrui. Le "differenze" sono inaccettabili allorché esse sono riferite a servizi che la Repubblica avrebbe l'impegno di attribuire a ciascuno e che lo stesso "povero", in proporzione al suo reddito, concorre a pagare. In tal caso, il fatto che questi servizi, per ragioni tecniche (maggiore efficacia economica del decentramento riferita alle modalità con cui essi sono forniti, nel senso di Oates), o per ragioni storiche, siano attribuiti alla competenza di Enti decentrati di governo non nega la responsabilità in ordine ad essi della Repubblica. Ciò vale, in particolare modo, ove dalla mancata fruizione di essi derivino ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscano il pieno sviluppo della persona umana (art. 3 della Costituzione). Vi è, in questo caso, un doppio difetto: non soltanto

viene violato il principio di uguaglianza (sostanziale), ma al "povero" è negato alcunché che egli ha, in effetti, secondo la sua capacità contributiva concorso a pagare.

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

Un grave difetto dell'impianto della *legge delega* non è il fatto che esso consenta ai più ricchi di realizzare le loro preferenze attraverso un autonomo sforzo fiscale, cioè attraverso l'aumento dei tributi propri: appare anzi che questo potere, per effetto delle scelte tributarie adottata, non sia sufficientemente garantito.

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

Non è affatto perseguito, in secondo luogo, un obiettivo della maggior importanza: quello di consentire a cittadini di Enti territoriali diversi, i quali scontino una medesima pressione fiscale, un ritorno, in termini di servizi fruiti, almeno comparabile. Ciò contraddice gravemente quello che è affermato come il fine principale della legge, che è valorizzare l'autonomia degli Enti territoriali.

<p><b>Parole chiave:</b> differenze; efficacia; uguaglianza; autonomia tributaria; fabbisogno "normale".</p>
--

## Scheda 5. Il riparto delle competenze legislative

5.1. Tra i principi dettati nell’**art. 2**, comma 2, della legge delega, alla lettera *n*), vi è il “rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. È in qualche modo peculiare il fatto che in una legge (delega) si avverta l’esigenza di stabilire che una norma costituzionale va rispettata ; ciò rischia di significare che le norme non richiamate meritano minore riguardo. Inoltre, la materia cui è fatto riferimento è del tutto problematica.

Il “modello” proposto nell’art. 117 della Costituzione sembra a prima vista chiaro: alcune competenze, specificamente enumerate nel comma 2 dell’articolo, sono attribuite allo Stato; le competenze di cui al comma 3 hanno natura concorrente: esse spettano alle Regioni “salvo che per le determinazioni dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”. Il comma 4 dell’articolo stabilisce che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. La materia rinvia ai principi di autodeterminazione e di sussidiarietà, di cui è detto nella Scheda I; tutti gli Enti, e tra di essi lo Stato, costituiscono tramite attraverso il quale i cittadini sono posti nelle condizioni di realizzare le loro preferenze; ciò vale sempre che l’Ente di maggiore livello sia posto, ove ciò sia necessario, nelle condizioni di realizzare in modo più appropriato le finalità cui l’intervento si riferisce (principio di sussidiarietà). Non è da poco conto il rilievo che nel comma 4 dell’articolo la competenza delle Regioni *non sia definita come esclusiva*.

Naturalmente, l’effettiva ricognizione di ogni possibile specificazione risulterà dai modi in cui la riforma del Titolo V della Costituzione, art. 119 compreso, sarà implementata in concreto e dal ruolo che, rispetto ad essa sarà giocato dalla Corte costituzionale. È

importante dire, comunque, che il principio di autodeterminazione ha stretto nesso con la finanza: ciascuno ha, in via di principio, il diritto di destinare *le proprie risorse* a quelle destinazioni di spesa che preferisce. Tutto ciò comporta che vi sia un mezzo sufficiente a realizzare questa finalità, mezzo che consiste, evidentemente, nell'autonomia finanziaria, correttamente definita (cfr. il paragrafo 11.3).

Una apertura importante, a questo riguardo, è quella che risulta dal principio stabilito nella lettera *bb*) dell'art. 2, comma 2, della legge delega. In questa lettera è indicata tra i principi e criteri direttivi generali cui *debbono* 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 del fatto che tra le spese extra LEP è compresa la parte di spese riferite a funzioni LEP in ordine alle quali 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*), la questione del rapporto tra spesa per LEP, spesa per i livelli normali, spesa effettiva.

<p><b>Parole chiave:</b> competenze legislative delle Regioni; principio di autodeterminazione; sussidiarietà; autonomia finanziaria; principio di responsabilità.</p>
--

## **Scheda 6. Le Regioni a statuto speciale**

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

Va rilevato, tuttavia, che la legge costituzionale anzidetta, nel registrare una crescente consapevolezza delle specifiche peculiarità di talune tra le Regioni a statuto ordinario, ha previsto, per queste ultime, all'art. 116, comma 3, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (cfr. Scheda 16). All'art. 10 della medesima legge si era affermato che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni in essa contenute si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, per le parti in cui si prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Oggi la legge delega introduce, sin dai primi articoli, disposizioni indicate rispettivamente come norme di "coordinamento finanziario" nonché di "riordino della finanza degli Enti territoriali", non escludendo in via di principio (e salve le ulteriori specificazioni proposte) dalla relativa applicazione le Regioni a statuto speciale. In tal modo la legge delega assorbe nelle nuove e complesse logiche della riforma del Titolo V l'attuale condizione di queste Regioni. Questo risultato è raggiunto anche per quanto concerne i contenuti specificamente finanziari.

<b>Parole chiave:</b> autonomia finanziaria; Regioni a statuto speciale.
--

6.2. Quale possa essere la sorte della "specialità" delle Regioni a statuto speciale, nonostante quanto è affermato nell'art. 10, comma 3, della legge costituzionale citata, si comprende compiutamente dal testo dell'art. 27 della legge delega.

Questo testo intende porsi, per espressa affermazione della sua rubrica, quale norma di "coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome". E siffatto coordinamento si intende realizzare chiamando tutte le Regioni a statuto speciale a concorrere, oltre che agli "obblighi posti dall'ordinamento comunitario", anche "agli obiettivi di perequazione e solidarietà" (obiettivi che l'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato) ed ai "diritti e doveri da essi derivanti".

Se si ha riguardo alla eterogeneità delle competenze e del sistema di finanziamento delle diverse Regioni a statuto speciale nonché al carattere costituzionale dei rispettivi statuti (come era stato del resto evidenziato dal documento elaborato dal Gruppo di lavoro Giarda che, opportunamente, affermava di volere temporaneamente escludere le Regioni a statuto speciale dalla armonizzazione con le Regioni a statuto ordinario), risulta difficile comprendere il significato della norma. Vi è sul piano logico una difficoltà di intendere un sistema in cui a taluni Enti viene erogato un volume di risorse in qualche senso di questa espressione congruo, nell'intesa che parte di queste risorse siano devolute al finanziamento di altri Enti.

Sul piano strettamente tecnico è evidente che l'art. 27 della legge delega si pone come una norma in bianco, da cui non risultano chiaramente i modi di attuazione del "federalismo fiscale" che vengano ipotizzati.

Per altro verso, come già si è osservato, la stessa decisione di collocare la normativa di cui si tratta in un disegno di legge "in materia di federalismo fiscale" – la cui finalità, dichiarata in premessa, è quella dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione – implica

l'opinione che le questioni della finanza delle Regioni a statuto speciale e quelle della finanza delle Regioni a statuto ordinario si collochino in un medesimo complessivo impianto.

La mancata specificazione di norme, in una legge delega, appare tanto più singolare in quanto le soluzioni concrete che possono intuirsi nel disposto dell'art. 27 qui esaminato sono problematiche. Sembra che, da un lato, siano tenute ferme le funzioni e le risorse, quali le une e le altre sono definite negli statuti speciali di Regioni e Province Autonome e, dall'altro lato, siano imposti nuovi e maggiori oneri, derivanti dal "concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà". È come se si ritenesse che queste Regioni possano essere esse stesse tassate ai fini del conseguimento di obiettivi attribuiti in via esclusiva allo Stato, quali essi risultano dall'art. 117, comma 2, lettere e) ed m) della Costituzione.

Le norme di attuazione che, a questo ultimo riguardo potranno essere stabilite dovranno tener conto, come indica l'art. 27, comma 2, "delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri". Questa proposizione, ove si consideri il testo (costruito con riferimento a "funzioni") nel suo complesso, può essere intesa nel senso che si intende distinguere, anche nel caso delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, tra le spese indicate nei punti 1 e 2 del comma 1 dell'art. 8 della legge delega (LEP; extra LEP). D'altra parte, se le risorse delle Regioni in questione sono date, se sono dati i costi (*standard*), solo un impianto di tale tipo, peraltro coerente rispetto alla delega considerata nel suo complesso, può consentire di reperire risorse da destinare, come l'art. 27 prevede, agli "obiettivi di perequazione e di solidarietà".

<p><b>Parole chiave:</b> perequazione; principio di solidarietà; funzioni LEP; funzioni extra LEP.</p>
--

## **Scheda 7. Responsabilità e responsabilizzazione (e le massime di Draghi )**

7.1. Nella legge delega è dato il massimo risalto al principio della responsabilizzazione nei confronti degli eletti. Questo principio è indicato, con qualche difficoltà sintattica, nell'art. 1, comma 1, della *legge delega* ed è richiamato, altresì, nell'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge: si indica in detto comma l'obbiettivo della *responsabilizzazione* finanziaria di tutti i livelli di governo, che è indicato come il primo criterio direttivo generale al quale la legge dovrebbe essere informata.

Perciò, uno sforzo volto a comprendere il contenuto di questo precetto potrebbe essere importante. L'espressione indica che qualcuno, sul piano finanziario, deve risultare "responsabile". L'art. 1 citato aiuta a comprendere, allorché si afferma in esso che la *responsabilizzazione* potrebbe essere prodotta dall'*effettività* e dalla *trasparenza* del controllo democratico nei confronti degli eletti.

Naturalmente, considerati i contenuti della legge, *responsabilizzazione* non è quella che risulta da un sistema contabile, o un sistema di controlli, opportunamente definiti. È lo stesso sistema della finanza che si vuole introdurre che costituisce il mezzo volto a rendere trasparente il nesso di responsabilità dell'amministratore verso coloro che lo hanno eletto. Ciò vale in quanto risulti chiaro il punto che gli effetti finanziari della scelta dell'Ente ricadono sulla collettività amministrata. Sia pure confusamente, l'estensore della norma fa riferimento a ciò che in teoria della finanza locale è denominato "principio di responsabilità".

<p><b>Parole chiave:</b> principio di responsabilità; responsabilizzazione; effettività; trasparenza.</p>
---

7.2 Vale la pena di fare riferimento, con riferimento al principio enunciato, alle proposizioni proposte dal Governatore della Banca d'Italia, Draghi, nelle sue *Considerazioni finali* del 31 maggio 2008. Esse contengono quattro “massime” concernenti il federalismo, che hanno avuto notevole influenza. Ha rilevanza, per le questioni del principio di responsabilità, la quarta delle massime che letteralmente riporto:

*IV. Cardine di una sana autonomia fiscale è la stretta corrispondenza tra esborsi e tassazione: ogni **onere aggiuntivo** dovrebbe idealmente trovare finanziamento a carico dei cittadini cui l'amministrazione risponde.*

Va osservato che, nell'enunciare il quarto dei punti elencati, il Governatore sfugge ad una pericolosa trappola. Egli, infatti, *non* afferma che sia in sé una buona cosa il fatto che la ricchezza attribuita agli Enti territoriali derivi dal reddito prodotto dai cittadini di cui essi amministrano gli interessi. Secondo questa opinione, diffusamente sostenuta, la finanza derivata è di per se un disvalore. Quest'opinione dovrebbe valere, *a rigori*, non soltanto per i trasferimenti erariali, ma per *tutti* i cespiti in cui non si manifesti in concreto l'autonomia (il potere fiscale) dell'Ente, cioè sia per le compartecipazioni, sia per le devoluzioni di gettito, sia per quanto concerne i livelli base delle aliquote dei “tributi propri derivati” il cui gettito è attribuito all'Ente.

In ultima analisi, la responsabilizzazione viene intesa come il principio in base al quale *tutte* le entrate e le spese dell'Ente territoriale sono decise dal governo di esso, sicché la finanza di esso nel suo complesso sia oggetto del “contratto” tra elettori ed eletti. Se questo principio valesse, occorrerebbe al livello di ciascun Ente territoriale piena autonomia: su tutta la finanza derivata (tributi devoluti; tributi propri derivati; fondo perequativo) graverebbe, almeno in via tendenziale, un giudizio di disvalore. Varrebbe pienamente la valutazione che uno studioso importante di finanza

pubblica qualche decennio fa aveva formulato: i servizi pubblici locali sono come il cappotto; se hai i danari, li finanzia; se no, ne fai a meno.

**Parole chiave:** principio di responsabilità; tributi erariali; compartecipazioni; devoluzioni; tributi propri derivati.

**7.3.** Alcuni approfondimenti concernenti il ruolo della finanza derivata appaiono comunque in questa sede opportuni. Il punto di partenza è il comma 4 dell'art. 119 della Costituzione: la Repubblica (e non necessariamente lo Stato) ha attribuito agli Enti territoriali alcune funzioni pubbliche; ciò comporta che i cittadini abbiano comunque titolo a fruire talune prestazioni, svolte ad un livello quantitativo e qualitativo che possa considerarsi adeguato, e che di queste attività deve darsi carico il sistema degli Enti decentrati.

In secondo luogo, è ben chiaro che le entrate proprie degli Enti locali sono stabilite con legge dello Stato o delle Regioni. Questo risultato si ottiene, in modo più o meno rigoroso, a partire dall'art. 23 Cost.; esso, comunque, risulta in via di fatto, per effetto di operazioni di sottrazione della materia imponibile prima attribuita agli Enti locali (si pensi alla soppressione — del tutto indiscriminata e brutale — delle autonomie tributarie operata con la riforma degli anni 1973 e 1974; si pensi all'abolizione dell'INVIM, dell'ICIAP, dell'ICI prima casa), o per effetto di quelle che, sostanzialmente, sono devoluzioni di gettito: le compartecipazioni IRE; l'abolizione dell'ILOR erariale sugli immobili, contestuale all'istituzione dell'ICI; l'imposta sul patrimonio netto delle imprese e l'ILOR applicata a carico di esse, abolite all'atto della istituzione dell'IRAP.

La comunità nazionale, quale è rappresentata dal Parlamento della Repubblica, stabilisce — per motivi del tutto ragionevoli intesi a tutelare le stesse comunità locali — con mezzi giuridici idonei il livello dei servizi “attribuiti” agli Enti locali, servizi di cui ritiene debba essere assicurata la copertura del fabbisogno finanziario, e nel

contempo stabilisce le entrate proprie sulle quali essi possono fare conto, fra l'altro trasferendo ad essi sue proprie risorse tributarie. E' del tutto evidente che la medesima comunità debba farsi carico dell' eventuale scarto che sussista , per taluni Enti, tra queste due grandezze, cioè della parte del fabbisogno che non è coperta da risorse proprie. In tutto il mondo, d'altra parte, la principale ragione dei trasferimenti erariali consiste nella asimmetria tra distribuzione delle risorse e distribuzione delle funzioni: le une e le altre, in un Paese ordinato, seguono loro proprie *ragioni*; la perfetta coincidenza tra le due grandezze è puramente casuale.

Vi è, al riguardo, un punto del tutto essenziale: ove anche si assuma che lo Stato italiano (il Parlamento della Repubblica) sia così bravo da disegnare un sistema di entrate degli Enti locali e di funzioni ad essi attribuite del tutto equilibrato e cioè tale da definire perfettamente (eventualmente al livello zero) i trasferimenti necessari per ciascun Ente locale ai fini della copertura del fabbisogno, ciò non risolve in via definitiva il problema. In una situazione in cui l'elasticità delle entrate locali rispetto al reddito (o al livello dei prezzi) è modesta ed in cui la dinamica delle spese degli Enti territoriali ne incorpora variazioni in via relativa accentuate, dovrà essere, almeno in via di principio (di ragionevolezza), il sistema dei trasferimenti erariali ad assicurare, nel tempo, la copertura del *fabbisogno di spesa* di ciascun singolo Ente. Poiché è lo Stato (la Repubblica) ad avere stabilito la tipologia delle entrate affidate agli Enti, lo Stato deve darsi carico (non può, sul piano civile, non darsi carico) degli effetti che da queste scelte conseguono. Questo ovvio criterio diviene, rispetto al problema di definire in modo congruo l'importo complessivo e i meccanismi di riparto dei trasferimenti, piuttosto un vincolo che un obiettivo.

<p><b>Parole chiave:</b> INVIM, ICIAP, ICI prima casa, compartecipazioni IRE, ILOR, IRAP; contributi perequativi.</p>
---

7.4. In una condizione quale è quella oggi in atto, in una condizione in cui, cioè, lo Stato intende minimizzare gli oneri finanziari di cui deve darsi carico per assicurare la copertura del fabbisogno di spesa di ciascun Ente, il problema è quello della stima appropriata di fabbisogni e risorse proprie. Se il problema è quello di minimizzare l'impegno finanziario dello Stato, ha poco senso porre un vincolo esterno, che determini in riferimento a variabili macroeconomiche (il "tasso programmato di inflazione") l'importo, o il tasso di variazione, del monte-trasferimenti. Se gli organi dello Stato sono nelle condizioni di stimare il fabbisogno che esso medesimo possa definire come "ammesso" e di avere contezza delle risorse proprie degli Enti, dovrà essere lo Stato a determinare l'importo di ciascun singolo trasferimento ed a recarne la sommatoria a carico del bilancio statale. Se vi è una vera autonomia, essa opera al di là del punto individuato

Questa impostazione ha un forte limite che concerne il contenuto effettivo dell'espressione "fabbisogno". Per quanto si è fin qui proposto, questa espressione è impiegata nel senso di «importo di spesa al di sotto del quale non si può scendere senza che ne conseguano gravi conseguenze sul piano amministrativo (ad esempio, spirale del disavanzo), o sociale (ad esempio, livello intollerabilmente basso dei servizi locali), o economico (ad esempio, distruzioni di ricchezza causate da mancata manutenzione, o attivazione, di opere)». Tuttavia, anche se su questa nozione si concordi, possono esservi difficoltà nel costruire un sistema che la traduca in atto e, soprattutto, nell'adeguatamente gestirlo. In secondo luogo, vi è il problema di una esatta determinazione (di una determinazione ragionevolmente esatta), al livello nazionale, delle entrate proprie degli Enti.

<b>Parole chiave:</b> fabbisogno.
-----------------------------------

7.5. Occorre, per i motivi anzidetti, evitare ogni preclusione ideologica (ogni petizione di principio) e sforzarsi, nel concreto, di rendere compatibile un sistema in cui i trasferimenti abbiano il peso necessario con il *principio di responsabilizzazione*, cioè con un meccanismo in cui i cittadini abbiano effettiva contezza degli oneri che, per effetto delle scelte di coloro che li rappresentano, essi sono costretti a sopportare. Aiuta in questo senso la quarta massima di Draghi; ogni *onere aggiuntivo* deve, in via di principio, trovare finanziamento a carico dei cittadini cui l'amministrazione risponde. Peraltro, l'impianto della *legge delega* corrisponde a questo criterio; finanziato al *costo standard* quanto lo Stato ritenga vada assicurato ai cittadini (LEP), consentito un qualche minore riguardo ai servizi extra LEP, per le *spese aggiuntive* dovrà farsi ricorso alla capacità fiscale degli Enti.

Il problema della *responsabilizzazione* degli amministratori vale, pertanto, per gli oneri aggiuntivi. Per la parte restante della spesa l'importo, sia sul lato dei finanziamenti che sul piano delle erogazioni, rinvia alle responsabilità dello Stato. Vi è, naturalmente, il problema delle responsabilità concernenti la gestione, che tuttavia non è specificamente pertinente rispetto al principio di cui si tratta.

Va tuttavia considerato che il precetto dell'art. 1 della *legge delega*, qui enunciato, concerne i contenuti della delega. L'impegno è, dunque, quello di consentire un sistema fondato sul principio di responsabilizzazione. Valgono, al riguardo, alcuni meccanismi logici che dovranno essere tenuti in evidenza nell'esercizio della delega.

Il punto di partenza è il teorema di Oates, il cui enunciato può essere proposto nel modo che segue .

*Con riferimento ad una attività già attribuita al settore pubblico e nell'assunto che ove essa sia gestita dal governo centrale le prestazioni fruite dai cittadini non varino sulla base di parametri spazialmente definiti, il livello di benessere delle collettività cresce sempre che, nel rispetto del principio di responsabilità, sia consentito agli Enti locali di decidere sulla entità dei servizi che è fornita a ciascuna comunità locale e sul riparto dei relativi costi.*

La questione qui discussa è specificata nell'art. 2, comma 2, lettera 2, *della legge delega* (divieto di esportabilità dell'imposta). Per questa via, il principio della responsabilizzazione potrebbe trovare una concreta ed utile applicazione. Il teorema vale sempre che la ***differenziazione***, su base territoriale, degli ammontari del servizio di cui si tratta sia sul piano tecnico possibile e che gli effetti distributivi di essa siano considerati accettabili; sempre che i costi amministrativi del decentramento risultino congrui; sempre che sussistano differenze nei "costi", nei costi di produzione del servizio, nei redditi, territorialmente rilevanti. Essa vale salvi i limiti (le ragioni di perdita di benessere) che di per sé una maggiore autonomia comporta.

Il teorema non vale, cioè, nell'ipotesi in cui la comunità locale decida l'entità delle sue spese caricando i relativi oneri su altre comunità. Ne segue la proposizione che è denominata "principio di responsabilità":

*Gli individui che compongono una comunità ordinata in Ente locale in tanto hanno titolo a stabilire, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, lo specifico mix di servizi pubblici locali che dovrebbe essere reso ad essi disponibile, in quanto siano disposti a farsi carico degli oneri che la produzione dei servizi medesimi comporta.*

Il punto è, dunque, quello che i cittadini (i componenti di una comunità ordinata in Ente locale) hanno il diritto di fare l'uso che essi ritengono del loro danaro, sempre che del loro danaro si tratti. Un ordinamento giuridico che non sia compatibile con il *principio di responsabilità* non è conforme alle regole dell'autonomia. È questo un punto specificatamente sottolineato nella quarta massima di Draghi.

<p><b>Parole chiave:</b> principio di responsabilità; responsabilizzazione; divieto di portabilità dell'imposta; differenziazione; teorema di Oates.</p>
--

## Scheda 8. L'autonomia degli Enti territoriali nell'art. 5 della Costituzione della Repubblica

8.1. Tra i *principi fondamentali* che aprono la Costituzione, all'art. 5, è scritto che:

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”.

In tal modo, il diritto all'autogoverno delle comunità locali (cfr. la Scheda 9 ) viene posto tra i *valori fondanti* della nostra convivenza civile. Ciò comporta, che in una ideale funzione del benessere sociale, che possa essere espressa nel modo che segue:

$$B = B(x_i) \quad \text{con } i = 1, \dots, n$$

tra gli *n* valori da cui dipende il benessere *B* sia compresa la variabile  $x_i$ , che esprime il potere riconosciuto alle collettività locali (ma non per necessità da esse esercitato) di *differenziare* le loro scelte, rispetto alle altre collettività. La questione è dunque posta ad un livello diverso, rispetto al teorema di Oates: l'autonomia “vale” non perché la differenziazione sia di per sé una buona cosa (in quanto accresce l'efficacia delle scelte pubbliche), ma in quanto possa costituire espressione della libertà dei cittadini, ai quali deve essere consentito di destinare i loro propri denari a quegli usi che, liberamente, essi ritengano appropriati. Naturalmente, libertà implica potere, il quale potrà essere, oppure potrà non essere, esercitato. In buona sostanza, se il riferimento è all'art. 5 della Costituzione, la misura appropriata del decentramento istituzionale è semplicemente quella che i cittadini, in un certo Paese e in un certo momento storico, considerano “giusta”.

<b>Parole chiave:</b> autogoverno; autonomia finanziaria; differenziazione.
---

8.2. Poiché l'autonomia è di per se una buona cosa, così come la Costituzione riconosce, la derivata (parziale)  $\delta B / \delta x_J$  è *comunque* positiva, il che significa che un maggiore livello di  $x_J$ , accresce il benessere.

Così, potrebbe dirsi che l'abolizione dell'ICI prima casa, riducendo l'autonomia degli Enti, riduce *comunque* il benessere. Il significato operativo di questa proposizione non deve essere, tuttavia, sopravvalutato. Il punto è quello che l'autonomia non è un bene gratuito. Ciò comporta che, a fronte dei vantaggi, in termini di democrazia sostanziale, prodotti da una maggiore autonomia, vanno posti i "costi" che essa produce, costi che consistono nella compromissione di altri valori, parimenti rilevanti.

Occorre dire, altresì, che il principio dettato nell'art. 5 della Costituzione vale, sul piano dell'efficienza e dell'equità, sempre che valga, il principio di responsabilità (cfr. la Scheda 7). Esso non vale, cioè, nell'ipotesi in cui la comunità locale decida l'entità delle sue spese caricando i relativi oneri su altri soggetti che ad essa non appartengano. Vi è, infatti, nella finanza degli Enti territoriali la forte tentazione di applicare tributi a carico di soggetti che di essa non fanno parte ("tassare i cinesi"). Ciò è possibile con strumenti fiscali come l'ICI, che tassa i proprietari di immobili a prescindere dalla appartenenza di essi alla comunità locale, oppure come l'IRAP, che è traslata, a valle del processo di produzione e distribuzione, per una qualche parte a carico di soggetti, acquirenti di beni di consumo o di investimento, che appartengono ad altre comunità.

<p><b>Parole chiave:</b> autonomia finanziaria; ICI prima casa; principio di responsabilità.</p>
--

8.3. Va fatto cenno, infine, con riferimento all’art. 5, comma 1, della Costituzione, ad una specifica difficoltà. In esso è scritto che “La Repubblica *riconosce* e promuove le autonomie”.

Potrebbe pensarsi che, i due verbi che essa contiene si pongano su piani diversi: la Repubblica tutela tutte le autonomie, in quanto esse costituiscono modalità di esplicazione della libera volontà degli individui. Essa, tuttavia, specificamente ed in modo particolare riconosce e tutela quelle autonomie che concretamente esistono e che sono appunto il tramite attraverso il quale le comunità, ordinate in Enti locali, e cioè in Comuni e Province, trovano espressione. Ciò, fra l’altro, implica che, sul piano dei “Principi fondamentali”, che sono, come si è osservato, il luogo della Costituzione nel quale l’art. 5 è dettato, la questione della autonomia degli Enti anzidetti si ponga in modo diverso rispetto a quella della autonomia delle Regioni (a statuto ordinario). L’autonomia di queste ultime non può essere “riconosciuta”, visto che esse, allorché la Costituzione è scritta, concretamente non esistono.

<b>Parole chiave:</b> autonomia degli Enti locali; autonomia delle Regioni.
---

8.4. Nell’art. 2, comma 1, della legge 142/1990, oggi abrogata, si stabiliva che le comunità, e non gli Enti locali, sono autonomi: si affermava, in sostanza, il ruolo strumentale dell’autonomia degli Enti rispetto al “valore” di riferimento, che consiste nell’autonomia dei cittadini in essi ordinati. Occorrerebbe sapere distinguere, in ogni concreta questione, tra i due profili.

Ad esempio, l’autonomia regolamentare degli Enti, il potere ad essi riconosciuto, cioè, di stabilire regole per il loro proprio funzionamento (cfr. l’art. 5, della legge 142/1990; l’art. 2, del d.lgs. n. 77/1995; l’art. 7 del TUEL), non significa che l’Ente ha piena potestà di scegliere tra contenuti alternativi, ma che esso ha l’obbligo ed il

potere di individuare e perseguire quelle soluzioni che meglio corrispondano ai bisogni della comunità amministrata, bisogni che l'Ente medesimo ha la "missione" di interpretare e soddisfare e che dovrebbero essere chiaramente espressi negli Statuti.

La sottolineatura di questo passaggio, che non era contenuta nelle norme costituzionali di riferimento, costituisce un punto di forza della legge n. 142/1990 e poi del Testo unico. La capacità di disegnare effettivamente e far valere in concreto meccanismi che traducano in atto il principio che le comunità, e non gli Enti, sono autonomi costituirebbe una dimostrazione efficace del progresso civile del popolo italiano.

<b>Parole chiave:</b> autonomia finanziaria; autonomia regolamentare.
---

8.5. Per valutare pienamente il contenuto dell'art. 5 della Costituzione, quale è specificato nell'art. 119, comma 1, della Costituzione, è utile porre queste norme a raffronto con l'art. 128 Cost., ora abrogato. In esso era scritto:

*«I Comuni e le Province sono autonomi nell'ambito dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, che ne determinano le funzioni».*

Giova, sottolineare un punto che ha particolare rilievo. Per quanto concerne gli Enti locali, il potere riconosciuto ad essi, cioè, di regolare gli interessi che hanno l'onere di amministrare, trova nel testo previgente dell'art. 128 un limite non nelle leggi dello Stato, ma nei "principi" in esse contenuti; il punto che un ordinamento giuridico effettivamente rispettoso delle autonomie debba limitarsi a dettare norme di principio, piuttosto che stabilire specifici comportamenti è divenuto, d'altra parte, via via più chiaro in questi ultimi anni.

Così nell'art. 1, della legge 142/1990, era scritto: «La presente legge detta *i principi* dell'ordinamento dei Comuni e delle Province»;

in modo analogo, nell’art. 1, d.lgs. n. 77/1995, che stabiliva “l’ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali”, poteva leggersi che: «L’ordinamento stabilisce per le Province, i Comuni, le comunità montane, le città metropolitane e le unioni di Comuni *i principi* contabili che si applicano alle attività di programmazione finanziaria, di previsione, di gestione, di rendicontazione, di investimento e di revisione, nonché alla disciplina del dissesto»; nell’art. 1 del TUEL è scritto, in modo in realtà curiosamente ambiguo, «Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli Enti locali».

Nell’impianto dell’art. 128 della Costituzione, ora abrogato, non bastava che un comportamento di un Ente locale non corrispondesse a quanto stabilito in una norma di legge; questo comportamento era illegittimo solo se esso contraddiceva i *principi* della legge in questione.

<b>Parole chiave:</b> autonomia degli Enti locali.
--

## Scheda 9. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa

9.1. L'autonomia finanziaria delle comunità territoriali consiste nel concreto potere di cui i cittadini dispongono di destinare le loro proprie risorse al finanziamento dei servizi pubblici locali, delle attività, cioè, che sono svolte dall'Ente territoriale al quale essi appartengano e fruite, nei loro effetti, dai cittadini medesimi. Va detto, incidentalmente ma con forza, dato lo stato attuale del dibattito politico in Italia, che un uguale diritto all'autonomia finanziaria va riconosciuto ai cittadini in quanto componenti della Repubblica d'Italia.

Un punto di partenza utile può consistere nell'espressione (in realtà, definitoria) che viene qui di seguito proposta:

$$Y_i = P_i + S_i + L_i$$

per  $i = 1, \dots, i, \dots, n$

In essa, il reddito  $Y_i$  del soggetto  $i$  esimo è ripartito tra risorse disponibili a fini privati  $P_i$ , imposte applicate dallo Stato  $S_i$  ed imposte prelevate dagli Enti locali  $L_i$ . Si tratta in realtà, non di una funzione, ma di una *identità* che definisce  $P_i$ :

$$P_i \equiv Y_i - S_i - L_i$$

Dato esogenamente  $Y_i$ , i valori di  $S_i$  e di  $L_i$  definiscono la quantità di risorse che resta disponibile per fini privati.

Rispetto allo schema proposto, sono agevoli alcune definizioni. Anzitutto, *un sistema si dice democratico se gli ammontari  $S_i$  possono assumersi corrispondenti, sulla base di regole costituzionali accettate in modo (quasi) unanime, alla volontà dei cittadini; in secondo luogo, un sistema si dice rispettoso del principio del decentramento istituzionale se altrettanto può dirsi degli ammontari  $L_i$ .*

Si noti che se si decidesse di ridurre sostanzialmente l'ammontare dei tributi erariali ( $S_i$ ) le somme relative rientrerebbero nelle disponibilità dei privati, i quali potrebbero, attraverso uno schema logico che in economia si denomina "effetto di reddito",

destinarle in una qualche parte al finanziamento di attività pubbliche locali.

**Parole chiave:** autonomia finanziaria; autonomia tributaria.

9.2. Se si pone a raffronto il nuovo testo dell’art. 119, comma 1, della Costituzione, con il testo previgente alcune considerazioni emergono in modo evidente. Nel testo ora abrogato era scritto:

«Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni».

Dopo la riforma del Titolo V risulta il testo che segue:

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

Sul piano formale il riconoscimento dell’autonomia appare più pieno: vi è, tuttavia, nel seguito dell’articolo (in comma 2) il principio del coordinamento, che fra l’altro risulta dall’art. 117, comma 3, della Costituzione; vi sono, altresì, i vincoli che derivano (che potranno derivare) dall’art. 117, comma 2, lett. *p* e dall’art. 120, della Costituzione.

Per quanto concerne l’art. 119, comma 1, ora vigente, va rilevato, infine, che la specificazione “autonomia finanziaria *di entrata e di spesa*” non è pleonastica, come potrebbe ritenersi. Essa comporta, infatti, che vi sia garanzia costituzionale, sul piano dei principi, dell’autonomia nella scelta del mix di servizi, nonché nella scelta degli strumenti di finanziamento, ma che siano esclusi da detta garanzia i saldi, in ordine ai quali leggi dello Stato possono disporre. L’espressione “di entrata e di spesa” appare, infatti, limitativa rispetto al principio dell’autonomia e la limitazione di cui si tratta non può che essere riferita ai saldi di bilancio; va nel contempo rilevato che la specificazione “finanziaria” appare limitativa, rispetto agli oggetti “autonomia di entrata”; “autonomia di spesa”.

**Parole chiave:** autonomia finanziaria.

## Scheda 10. La solidarietà

10.1. Nel comma 1 dell'art. 1 della *legge delega*, si afferma che “la presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione .... rispettando i principi di *solidarietà* e di *coesione sociale*”.

Nell'art. 2, della Costituzione, si legge “La Repubblica .... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di *solidarietà* politica, economica e sociale”. Rileva altresì il contenuto del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, in cui è scritto che lo Stato ha l'impegno di destinare risorse aggiuntive ed effettuare *interventi speciali* in favore di *determinati* Enti territoriali per promuovere la “*coesione e la solidarietà sociale*”.

Naturalmente, si può discutere sulla posizione dell'aggettivo “sociale”. Il problema si pone proprio perché questa posizione, nel comma 1 del D.L Calderoli e nel testo costituzionale, è diversa. È possibile l'interpretazione che segue: è obbiettivo del disegno di legge la solidarietà *tra i territori*. Vi è, altresì, un problema di coesione sociale, cioè di *solidarietà* in senso stretto, dovuta all'uomo, cui occorre in ogni caso garantire , su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali. Il rispetto di questa garanzia, intorno alla quale tutta la legge delega è costruita, è condizione di *coesione sociale* tra i cittadini della Repubblica, o per dire meglio e secondo lo spirito dell'art. 2 della Costituzione, tra gli uomini di cui la Repubblica medesima, che è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (cfr. l'art. 114, Cost.), ha responsabilità.

<b>Parole chiave:</b> principio di solidarietà.
---

10.2. La tendenza che è stata in atto in questi anni, che per quanto concerne la finanza dei Comuni comporta un peggioramento relativo delle collettività locali più povere, anticipa le linee del provvedimento oggi proposto e può essere vista come una sorta di interpretazione (impropria) dell'art. 119 della Costituzione. La difficoltà è concettuale. Essa deriva dall'equivoco che nel nostro Paese, a partire dagli anni '90, ha profondamente inquinato il dibattito politico e, purtroppo, gli approfondimenti e le specificazioni al livello tecnico e scientifico.

L'attuale dibattito ed i contenuti specifici della *legge delega* (specie per quanto concerne la questione della trasparenza; cfr. par. 3.2) ampiamente dipendono da un vizio logico, è cioè dalla confusione tra i due concetti di equità finanziaria (uguaglianza) e solidarietà.

In base all'art. 2 della nostra Costituzione la *solidarietà* è dovuta alle persone (è dovuta all'uomo, cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili, come è appunto scritto nell'art. 2). Per la nozione di uguaglianza il riferimento è all'art. 3 della Costituzione e, più specificamente, al secondo comma di esso: non basta l'uguaglianza formale, in quanto la Repubblica ha il compito "di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando *di fatto* la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Nella Costituzione è contenuta una nozione di uguaglianza evidentemente più avanzata rispetto a quanto il nostro sistema politico sia in grado di comprenderla.

Sulla base di queste norme agevolmente si giunge alle conclusioni che seguono:

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

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

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

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

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

Il *principio* che queste norme stabiliscono è quello che l'insieme delle risorse *normalmente disponibili* a ciascun Ente territoriale debba risultare, per la generalità di essi (e cioè salvi i casi particolari, in riferimento ai quali può anche valere il disposto dell'art. 120, comma 2, della Costituzione), sufficiente ad assicurare la copertura integrale del *fabbisogno normale*. Ove ciò non avvenga, ne seguirebbero violazioni esplicite di regole di *equità*; taluni Enti applicheranno, in tal caso, al fine di finanziare i livelli normali dei servizi, aliquote di imposta superiori a quelle normali, oppure, ove essi applichino una pressione fiscale normale, forniranno ai cittadini un livello di servizi inferiore a quello normale. Potrà anche succedere che, in prossimità dei vincoli all'aumento delle imposte e se sussistano rigidità verso il basso dei livelli di spesa (così come gli uni e le altre in effetti sussistono), la violazione, da parte dello Stato, della regola costituzionale di cui al comma 4 art. 119 della Costituzione comporti per numerosi Enti situazioni esplicite di disavanzo strutturale<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Si ricorda qui che per "standard" non s'intende *medio*, ma tale da corrispondere ad un parametro definito (da chi ne abbia titolo) come appropriato.

<sup>4</sup> Per quanto concerne gli Enti locali, sono definiti *strutturalmente deficitari* gli Enti che presentino gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio finanziario (cfr. il TUEL, art. 242). La nozione ha rilevanza del tutto generale.

Per *uguaglianza* si intende, nei commi da 2 a 4 dell’art. 119 della Costituzione, il principio che a tutti i cittadini debba essere assicurato, a fronte del livello *standard* della pressione fiscale che lo Stato ha l’impegno di definire (livello *standard* che corrisponde alla “capacità fiscale” dei territori indicata nel comma 3 dell’art. 119 della Costituzione), *il medesimo livello*, ritenuto adeguato (normale), dei servizi: in tal modo, all’uguale sacrificio fiscale corrisponde il medesimo beneficio. Le *differenze* (cfr. la scheda 4) sono effetto naturale dell’esercizio della autonomia finanziaria degli Enti, al di sopra del livello normale.

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

<b>Parole chiave:</b> uguaglianza; principio di solidarietà.
--

10.3. A ben vedere, una questione di solidarietà verso le persone – e non soltanto una questione di uguaglianza – si pone anche con riferimento al finanziamento dei servizi degli Enti territoriali.

In uno studio recente<sup>5</sup>, si è tentato di mostrare, con riferimento specifico alla questione della *solidarietà*, il significato di quanto fin qui descritto. Si tratta di un esempio aritmetico che è proposto nel modo che segue.

Si considerino due collettività territoriali, a diverso reddito. La prima di esse è la collettività A. Essa è composta da tre famiglie, due

---

<sup>5</sup> Cfr. F. Pica, *Una prima analisi del disegno di legge delega Calderoli sul federalismo fiscale*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n.3-4 2008.

delle quali hanno un reddito di 120.000 euro per anno e l'altra un reddito 60.000 euro. Anche la collettività B è composta da tre famiglie: la prima di esse ha un reddito di 120.000 euro; la seconda, di 60.000 euro; la terza non ha alcun reddito. Lo Stato fornisce un certo servizio, finanziandolo con un'imposta pari al 10% del reddito. Le tre famiglie ricche pagheranno un'imposta pari a 12.000 euro ciascuna; le famiglie mediamente abbienti 6.000 euro; la famiglia povera non pagherà alcuna somma. Se il costo del servizio è di 8.000 euro per abitante ed il servizio è assicurato a tutti nella stessa misura, risulta la situazione che è mostrata nella Tab. 1.

Tab. 1. Conto del residuo fiscale in uno Stato unitario (migliaia di euro)

Voci	Collettività A (a)				Collettività B (b)			
	Reddito	Imposte	Beneficio=	Residuo	Reddito	Imposte	Beneficio=	Residuo
		(10%)	costo	fiscale		(10%)	costo	fiscale
	a	b	c	d=b-c	a	b	c	d=b-c
Famiglie ricche	120	12	8	4	120	12	8	4
	120	12	8	4				
Famiglie medie	60	6	8	-2	60	6	8	-2
Famiglie povere					0	0	8	-8
Totale	300	30	24	6	180	18	24	-6

(a) Composta da 2 famiglie ricche e 1 media.

(b) Composta da 1 famiglia ricca, 1 media e 1 povera.

(c) Il beneficio (costo del servizio) è dato dal rapporto tra il prelievo complessivo dello Stato unitario e il numero delle famiglie ( $\sum(b^A, b^B):6$ ).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ.

Una lettura "federalistica" (all'italiana maniera) della faccenda porrà in evidenza il "trasferimento implicito": la comunità A paga imposte per 30.000 euro e riceve benefici per 24.000 euro (residuo fiscale = 6.000); essa, cioè, trasferisce ricchezza alla comunità B (residuo fiscale = - 6.000). Vi è, perciò, violazione di regole di equità.

Va tuttavia osservato che se si considerano non le due comunità, ma le sei famiglie, la situazione descritta in Tab. 2 non comporta alcuna violazione di regole di equità. Ricchi e poveri, delle

due collettività sono trattati nello stesso modo: le tre famiglie ricche pagano, quale che sia la collettività cui appartengano, le stesse imposte (12.000 euro ciascuna); ricevono lo stesso beneficio (8.000 euro); mostrano lo stesso residuo fiscale (4.000 euro); egualmente vale per le famiglie mediamente ambienti; varrebbe la medesima cosa per quelle povere, in uno schema in cui, un po' complicando, esse siano presenti in entrambe le collettività. L'equità orizzontale è perciò pienamente rispettata: a parità di reddito, il residuo fiscale è, dovunque, il medesimo.

Nell'esercizio considerato, la (stravagante) regola dell'uguale residuo fiscale tra le comunità, combinata a quella dell'equità orizzontale, sarebbe soddisfatta soltanto con l'imposta di capitazione: ciascuno paga 8.000 euro (indipendentemente dal reddito) e riceve benefici per 8.000 euro. Una soluzione di tal fatta non è praticabile in Italia se non smontando i principi fondamentali della Repubblica, a partire dalla regola in base alla quale vi è un solo sistema fiscale ("il sistema fiscale", recita l'art. 53, comma 2, della Costituzione) che deve essere, con implicito riferimento all'art. 3, comma 2, della Costituzione, basato sul criterio della progressività.

L'errore commesso nell'interpretazione della tabella (nell'interpretazione dei fatti, quali essi risultano per il caso italiano e quali sono mostrati nell'esempio di Tab. 1) consiste nel punto che si confonde tra redistribuzione personale della ricchezza (che, in ultima analisi, ha a riferimento l'art. 2 della Costituzione, e cioè la solidarietà dovuta ai più poveri) e redistribuzione territoriale. Ciò che effettivamente avviene nello schema mostrato e ciò che si verifica nella realtà dell'Italia ed in quella di qualsivoglia altro paese non retto dalle regole finanziarie del colonialismo inglese di qualche secolo fa, è che le famiglie ricche, *dovunque* vivano, finanziano quelle povere (per le prime, residuo fiscale = 12.000 euro; per quelle mediamente ambienti, residuo fiscale = - 4.000 euro; per quelle povere, residuo fiscale = - 8.000 euro).

<p><b>Parole chiave:</b> principio di solidarietà; uguaglianza; imposta sul reddito.</p>
--

## Scheda 11. Le scelte fiscali nella legge delega

11.1. Allorché il sistema di decentramento istituzionale, in Italia, sia andato a regime, potranno distinguersi, in esso, strumenti tributari la cui funzione è sostanzialmente diversa. L'imposta costituisce il mezzo con cui la collettività territoriale realizza le sue preferenze, uguagliando al margine l'utilità attribuita alla fruizione privata delle risorse, o alla destinazione di esse a servizi offerti dagli Enti territoriali (cfr. il par. 9.1); l'imposta locale è il tramite per la realizzazione, da parte della Repubblica, di un impianto finanziario coerente, basato sui principi dell'uguaglianza e della sostenibilità finanziaria.

La legge delega definisce in modo puntuale le due finalità ed opportunamente le tiene distinte; resta tuttavia il punto che, mentre le soluzioni proposte per la seconda di esse, ove anche possono non condividersi, costituiscono un insieme compiuto, coerente ed ampiamente motivato di proposizioni, in ordine al ruolo dei tributi come strumenti di autonomia delle collettività territoriali l'assetto con un regime risulta assai più difficile da discernere.

Questi due diversi contenuti sono discussi rispettivamente nei par. 11.2 e 11.3.

**Parole chiave:** autonomia finanziaria; uguaglianza; sostenibilità finanziaria.

### 11.2. Imposte ed autonomia delle collettività territoriali.

La norma più significativa, è quella dettata nella lettera *bb*) del comma 2 dell'art. 2 della legge delega. È stabilito in essa che i decreti delegati dovranno assicurare “la *garanzia* del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire a regioni e agli enti locali,

la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi”.

Non dice altra cosa, a ben vedere, la successiva lettera *cc*), in cui si richiede “la previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali”.

Le due norme definiscono l’obiettivo, a fronte del quale occorrerebbe porre i mezzi necessari per conseguirlo. La questione non può risolversi con scelte fiscali, più o meno oculate che siano. Occorrerebbe porre a fronte di esse, il che è in qualche modo implicito nella formulazione di ordine generale di cui all’art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione, contributi perequativi (in senso stretto) corrispondenti all’ipotesi proposta nella Scheda.

**Parole chiave:** autonomia finanziaria; funzioni extra LEP, contributi perequativi.

11.3. La difficoltà è quella che non è affatto chiaro, nelle norme di specificazione contenute nella *legge delega* quali possano essere i mezzi che assicurino, o possono assicurare una effettiva autonomia e cioè una adeguata “flessibilità fiscale”. Le indicazioni (di ordine generale) risultanti dalla legge sono le seguenti:

— all’art. 2, comma 2, lettera *p*), è indicata la “*tendenziale correlazione* tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio”; si tratta di indicazione già formulate dall’Alta Commissione, di cui dovrebbero individuarsi (nei decreti delegati?) i contenuti specifici; potrebbe darsi, in modo analogo, che il rinvio al

principio della *continenza*, nella medesima lettera, abbia a che fare con il principio di responsabilità, nel senso indicato in Scheda 7;

— non ha contenuto prescrittivo l'indicazione di cui all'art. 2, comma 2, lettera *ff*): non è chiaro, con riferimento all'art. 118, comma 4, della Costituzione e (sussidiarietà orizzontale), il nesso tra le forme dell'autonomia tributaria e la necessità di “favorire l'autonomia iniziativa dei cittadini singolo ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale” che la norma costituzionale afferma;

— appaiono generiche le indicazioni contenute nell'art. 2, comma 2, lettera *c*), ove si afferma la necessità di assicurare “la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; la semplificazione del sistema tributario, la riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti; la trasparenza del prelievo, l'efficienza nell'amministrazione dei tributi; il rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n.212”;

— appare restrittiva oltre il segno l'indicazione di cui all'art. 2, lettera *o*), che fra l'altro mostra le incertezze riferite alla nozione di presupposto, delle quali sarà detto, in questa scheda, più oltre; nella lettera *o*) si legge il principio della “esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;

— è comunque utile l'affermazione del principio di territorialità per i tributi regionali e locali, di cui alla lettera *hh*) del comma 2 dell'art. 2; nel contesto, questo principio ha significato del tutto analogo a quello del principio di responsabilità, esaminato nella Scheda 7.

Nel complesso, le indicazioni formulate non consentono di comprendere in quale modo il nuovo sistema delle autonomie possa configurarsi, il che comporta qualche difficoltà, con riferimento anche alle regole stabilite nell'art. 76 della Costituzione.

<p><b>Parole chiave:</b> autonomia tributaria; principio di correlazione; principio di continenza; sussidiarietà orizzontale; presupposto d'imposta.</p>
--

11.4. Il ruolo delle imposte, come strumento che assicura il finanziamento dei servizi, è invece del tutto chiaro nell’impianto della legge delega. Come già si è indicato, si distingue in essa tra funzioni LEP ed extra LEP. Per le prime, la compartecipazione IVA copre il divario tra fabbisogno e risorse disponibili, per “una sola” Regione (art. 8, comma 1, lettera g); la “sola Regione” è presumibilmente la Regione a più elevata capacità fiscale); la stessa percentuale di compartecipazione è attribuita alle altre Regioni, in ciascuna delle quali le risorse del fondo perequativo consentono l’integrale finanziamento del “fabbisogno ammesso” (valutato a *costi standard*). Invece per le spese extra LEP vale il meccanismo riferito all’aliquota media di equilibrio (cfr. la Scheda, sub) di una addizionale IRE.

Nel Quaderno SVIMEZ n. 12, “*Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*”, con riferimento al testo Padoa Schioppa, si era qualificata come sciagurata la scelta dell’IRE come strumento fondamentale su cui basare il sistema delle autonomie tributarie degli Enti territoriali. Ora nelle *legge delega* questa scelta vale per le funzioni extra LEP; per le stesse funzioni LEP (cfr. l’art. 8, comma 1, lettera d); presumibilmente, quale misura sanzionatoria, a carico degli Enti (delle collettività?) meno virtuosi (cfr. l’art. 2, comma 2, lettera z); per il finanziamento delle spese concernenti le funzioni fondamentali dei Comuni (il prelievo assume la forma di compartecipazione: cfr. l’art. 12, comma 1, lettera b) della *legge delega*), per il finanziamento delle Città metropolitane (cfr. l’art. 15, comma 1). L’IRE costituisce, inoltre, il più plausibile mezzo, attraverso variazioni dell’aliquota delle addizionali, che consenta agli Enti autonomia di entrata (di bilancio).

Per i due strumenti fondamentali su cui il sistema si regge, compartecipazione IVA e addizionale – compartecipazione IRE, ci sono specifiche difficoltà, di cui è detto nei due punti che seguono. Merita menzione, tuttavia, sul piano generale, la norma di cui all’art. 28, comma 2, lettera b), della legge delega: attraverso i decreti

delegati dovranno essere previsti meccanismi idonei, tali che “siano garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto fra i diversi livelli di governo”. Come questo precetto sia compatibile col principio dell’autogoverno delle collettività locali sarà assai interessante capire.

**Parole chiave:** sostenibilità finanziaria; funzioni LEP; funzioni extra LEP; imposta sul reddito; pressione fiscale: compartecipazione IRE.

11.5. Con riferimento all’Iva appare del tutto opportuno indicare gli elementi che consentono di definire i fenomeni sulla base dei quali il gettito dovrebbe essere ripartito, con compartecipazioni, tra gli Enti.

- Si intende per *fattispecie tributaria* la circostanza in forza della quale un soggetto è tenuto a pagare al fisco una certa somma; nel caso dell’IVA, questa circostanza è riferita alla vendita di beni o alla prestazione di servizi da parte di un soggetto che eserciti l’attività di cui si tratta in modo abituale.

- Si intende per *percussione* l’obbligo giuridico in forza del quale un soggetto è tenuto a corrispondere, a titolo d’imposta, una certa somma; nel caso dell’IVA, l’istituto della rivalsa comporta che il soggetto percosso sia il compratore del bene, o il beneficiario della prestazione.

- Si intende per *oggetto dell’imposta* la grandezza economica con riferimento alla quale l’imposta è dovuta; nel caso dell’IVA è ben noto che questa grandezza, attraverso il meccanismo della detrazione di imposta da imposta su l’istituto della rivalsa, è il consumo.

- Si intende per *base imponibile* la grandezza cui l’imposta si commisura. Per l’IVA e per ciascuna fase di produzione e commercializzazione delle merci, questa grandezza è costituita dai

ricavi dell'impresa, al netto dell'IVA medesima ed al lordo degli altri costi; dall'imposta ottenuta applicando a detta base imponibile l'aliquota pertinente è sottratta l'IVA pagata dall'impresa allorché essa acquisti materie prime ausiliarie, semilavorati, beni di investimento da altre imprese parimenti soggetto ad IVA.

- Si intende per *incidenza* la decurtazione di ricchezza che, a seguito di meccanismi di percussione e traslazione prodotti dalla applicazione del tributo, un soggetto subisca.

È ora ben chiaro, per il caso dell'IVA, che il solo criterio che assicuri la compatibilità del prelievo col principio di responsabilità (cfr. la Scheda 7) è quello che collega il riparto all'incidenza dell'imposta. Su questa base (peraltro implicita nel disposto dell'art. 119, comma 2, della Costituzione, attraverso il criterio della *riferibilità* al territorio), nel decreto legislativo 56/2000 l'imputazione dell'IVA alle Regioni si basava sui consumi verificati (dall'ISTAT) in ciascun territorio.

<p><b>Parole chiave:</b> compartecipazioni; riferibilità al territorio; compartecipazione IVA; percussione; rivalsa; incidenza.</p>
---

11.6. La SVIMEZ ha, fin dal principio (cfr. il "Quaderno SVIMEZ n. 12", p. 92), considerato del tutto sciagurata la scelta che ampiamente privilegia l'IRPEF (l'IRE?) come la sola risposta sulla quale il sistema delle autonomie tributarie del federalismo è in realtà costruito. Da questa scelta risulta, tra l'altro, il punto che siano in realtà rese oscure le ragioni dell'uguaglianza e quelle della solidarietà.

Mediamente (cfr. la tabella allegata, presentata dalla SVIMEZ all'Audizione alla Camera dell'11 febbraio 2009, p.14) la quota dei contribuenti IRE sul totale della popolazione è del 74% nel Centro-Nord e del 60% nel Mezzogiorno: ciò significa che nella prima

ripartizione territoriale il peso dei non contribuenti è nettamente inferiore, rispetto alla seconda; man mano che il “federalismo” si rafforza, le ragioni della solidarietà verso i non abbienti sempre di più divengono questione riferita alle singole collettività territoriali e non, piuttosto, problema di cui il Paese nel suo complesso (e cioè tutti i cittadini abbienti, con un onere corrispondente alla loro ricchezza) deve darsi carico.

Si pensi, al riguardo, che come risulta dalla stessa tabella il reddito imponibile per contribuente è, nel Mezzogiorno, pari all’81,0 rispetto al valore medio nazionale (che, fra l’altro, coincide con il valore medio risultante per il Nord- Est). Ciò significa, ove si considerino i fenomeni della progressività per deduzione e detrazione, che i contribuenti sono oggi trattati, in Italia, in modo ampiamente simile. Invece, una ampia devoluzione di questo cespite agli Enti territoriali, non corretta da una perequazione adeguata, rafforza in Italia l’insieme di meccanismi in forza dei quali ciascuno paga le imposte a seconda della sua personale ricchezza, ma riceve servizi la cui misura dipende dalla povertà dei suoi vicini di casa.

Questi meccanismi sarebbero stati rafforzati in modo estremo se l’operazione volta ad appropriare “prezzi” diversi all’IRE ai singoli livelli di governo territoriale fosse stata condotta fino a compimento. Ci riferiamo all’ipotesi delle “aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali”, e cioè in buona sostanza sulla base imponibile dell’IRE.

Ad esempio, l’aliquota più alta oggi applicata (43 % per i redditi superiori a 75.000 euro) sarebbe rientrata nel potere impositivo delle Regioni: per tutti i redditi fino all’importo anzidetto si applica la scala di aliquote stabilita dallo Stato; per la sola parte di reddito al di sopra di 75.000 euro sarebbe stato attribuito alle Regioni, come era scritto nella lettera *c*) del comma 1 dello stesso art. 7, il potere di modificare l’aliquota (nel limite massimo di incremento che la legge

statale stabilisce), nonché di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

Tab.2. Analisi del prelievo IRE per zona geografica. Anno d'imposta 2005

Ripartizioni territoriali	PIL pro capite		Reddito imponibile per contribuente		Reddito imponibile per abitante		Imposta lorda per contribuente		Imposta lorda per abitante		Contribuenti su abitanti (%)
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	
Centro-Nord	28,6	117,7	17,4	106,7	10,3	121,2	4,7	106,8	2,8	121,7	74,4
- Nord-Ovest	29,4	121,0	18,1	111,0	11,0	129,4	4,9	111,4	3,0	130,4	74,3
- Nord-Est	28,3	116,5	16,3	100,0	9,8	115,3	4,3	97,7	2,6	113,0	75,8
- Centro	27,8	114,4	17,1	104,9	10,0	117,6	4,6	104,5	2,6	113,0	74,0
Mezzogiorno	16,5	67,9	13,2	81,0	5,2	61,2	3,5	79,5	1,3	56,5	60,0
- Sud	16,3	67,1	13,1	80,4	5,1	60,0	3,4	77,3	1,3	56,5	60,1
- Isole	16,8	69,1	13,6	83,4	5,3	62,4	3,6	81,8	1,4	60,9	59,9
Italia	24,3	100,0	16,3	100,0	8,5	100,0	4,4	100,0	2,3	100,0	69,4

(a) Migliaia di Euro

(b) Italia = 100

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ.

L'ipotesi proposta, in cui è attribuita alle Regioni l'aliquota più elevata applicata ai maggiori redditi, è quella cui è relativamente più agevole pensare, dato che sarebbero oggetto di queste scelte solo i redditi più elevati, cui corrisponde un numero relativamente ridotto di contribuenti. Se si pensa, invece, ad una soluzione come quella proposta dalla Regione Lombardia, l'aliquota riservata è la minore (le minori?) tra quelle applicate, sicché sono soggetti ad essa la totalità dei contribuenti.

Tutto ciò poteva impattare sulla progressività del tributo, ma impattava altresì sulla *progressività del sistema tributario considerato nel suo complesso*.

Con riferimento all'addizionale, nel caso dell'IRE, ha peraltro rilievo il punto che carattere precipuo dell'addizionale, *per quanto concerne la platea dei contribuenti*, è la proporzionalità del tributo rispetto alla base imponibile, quale che sia il livello del reddito;

perciò, l'addizionale non modifica, ancora con riferimento alla platea dei contribuenti, la progressività dell'IRE; la norma che limita al solo caso dell'addizionale la compatibilità rispetto al principio del divieto delle doppie imposizioni ha perciò perfettamente senso. Si riportano, in Tab. 2, alcuni dati, i quali mostrano che se ci riferiamo all'insieme dei cittadini (cioè all'IRE come strumento di finanziamento degli Enti territoriali) anche l'addizionale produce la necessità di importanti trasferimenti perequativi.

<p><b>Parole chiave:</b> principio di solidarietà; perequazione; progressività; IRE; addizionale IRE.</p>
---

## Scheda 12. L’uguaglianza di trattamento

12.1. Possono porre questioni di equità, nelle legge delega, le norme che seguono:

A) All’art. 8, comma 1, lettera g), è scritto che, per quanto concerne la copertura del fabbisogno riferito ai LEP, le aliquote dei tributi e delle partecipazioni “sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento della spesa in una sola Regione”.

Se, dopo avere ordinato le Regioni in senso decrescente rispetto alla capacità fiscale, così come essa è definita per le entrate “dedicate” al finanziamento dei LEP, le aliquote coprono, ad esempio, per la terza di esse i LEP, è evidente che le medesime aliquote producono, per le prime due, un sopraggettito rispetto al fabbisogno.

B) L’art. 8, comma 1, lettera h), concerne il finanziamento delle spese diverse da quelle riferite ai LEP – e cioè tutte le spese regionali, escluse sanità, assistenza, istruzione e trasporti (cfr. lo stesso art. 8, comma 3) –, quali queste spese, non pertinenti rispetto ai LEP, risultano dalle funzioni attribuite alle Regioni ex art. 117, comma 3 e 4, della Costituzione. In detto articolo è stabilito che “l’importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese è sostituito dal gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale all’IRPEF. Il nuovo valore dell’aliquota deve essere determinato sul livello sufficiente ad assicurare *al complesso delle Regioni* un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l’importo complessivo dei trasferimenti soppressi”.

<p><b>Parole chiave:</b> equità orizzontale; funzioni LEP; funzioni extra LEP; capacità fiscale; equità verticale.</p>
--

12.2. I passaggi logici che sono impliciti nel meccanismo di finanziamento delle funzioni extra LEP, quale risulta nell'art. 8, comma 1, lettera *h*), sono quelli che seguono:

a) l'attuale distribuzione dei trasferimenti tiene conto del fabbisogno "storico"; per implicito questa valutazione viene considerata adeguata, nella legge delega, "per il complesso delle Regioni";

b) la distribuzione delle somme che *lo Stato* corrisponde, a cui tutti i cittadini concorrono in condizioni di uguaglianza (in quelle condizioni che sono definite dall'art. 53 della Costituzione, in termini di equità orizzontale e verticale), incorpora valutazioni del fabbisogno che lo Stato ha competenza esclusiva a stabilire ed eventualmente modificare, come risulta dall'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione; queste indicazioni non sono contestate (nella Relazione del Governo in sede di presentazione del disegno di legge), ma semplicemente travolte, sulla base dell'assunto che la norma costituzionale vigente sarebbe riferita alla "capacità fiscale", e non dal fabbisogno degli Enti, assunto che si basa su una interpretazione erronea e contraddittoria dell'art.119, commi 3 e 4, della Costituzione (cfr. il par. 14.5);

c) poiché l'attuale distribuzione dei trasferimenti ha a riferimento valutazioni perequative (questa espressione è intesa in senso proprio), le somme corrisposte agli Enti sono inversamente correlate alla ricchezza delle diverse collettività territoriali; di ciò si è tenuto conto nella *legge delega*, con riferimento agli effetti della legge 549/1995;

d) sostituire il criterio indicato sub *c*) con quello della "capacità fiscale", per come esso è inteso dalla dottrina prevalente, equivale ad una operazione di redistribuzione alla rovescia, dai poveri ai ricchi, come è mostrato ampiamente nel Quaderno n. 12.

<p><b>Parole chiave:</b> finanziamento delle funzioni LEP; finanziamento delle funzioni extra LEP; capacità fiscale; trasferimenti statali.</p>
---

12.3. L'impostazione proposta rinvia alla nozione di equità orizzontale: a parità d'imposta individualmente pagata, nel caso sub A di par. 12.1 i cittadini delle zone ricche (delle prime due Regioni) fruiranno di un maggiore livello di servizi prodotto dal “sopraggettito”; nel caso B, supponendo che le aliquote dei tributi, a parità di reddito, siano le medesime, nelle Regioni a maggiore capacità fiscale potrà ottenersi un ritorno più favorevole. Tutto ciò può essere mostrato facendo ricorso alla nozione di *residuo fiscale*. Che è definito come la differenza tra imposte pagate (T) e ritorno in termini di servizi fruiti (B) :

$$R F_i = T_i - B_i$$

A parità di reddito, su tutto il territorio nazionale le imposte di cui si tratta, quali la *legge delega* le definisce, sono le medesime; varia  $B_i$ , nel senso anzidetto, e quindi varia, in modo tale da discriminare a sfavore dei cittadini i quali vivono nelle Regioni a minore capacità fiscale, il residuo fiscale.

Occorre tener conto, in ogni caso, del fatto che, di per sé, il concetto di equità è esclusivo.

Ciò vale, anche in campo finanziario ed anche nello specifico settore della finanza degli Enti territoriali.

In via generale, le valutazioni di equità (ad esempio, quelle attraverso le quali un giudice decide la durata e le modalità di una pena detentiva) hanno due dimensioni. Si intende per *equità orizzontale* la regola secondo la quale due soggetti che siano nelle stesse condizioni vanno trattati nello stesso modo. Così, a due prove di esame che siano considerate tra di loro equivalenti va attribuito lo stesso voto. Per quanto concerne il criterio dell'equità orizzontale, l'elemento di indeterminazione (di valutazione professionale del docente) consiste nell'insieme di dati di cui occorre tenere conto per stabilire che due prove sono equivalenti. Ad esempio, è opinabile se ed in quale direzione e misura elementi relativi alla situazione

personale dello studente (età; frequenza ai corsi; ecc.) vadano tenuti in conto.

Per *equità verticale* si intende, invece, il principio che due soggetti in condizione diversa vadano trattati in modo *appropriatamente* diverso. In questo caso, oltre al momento di indeterminazione riferito all'insieme di elementi di cui tenere, o non tenere, conto, vi è un ulteriore momento di valutazione professionale (di indeterminazione logica): esso concerne il grado di diversità di trattamento che viene considerato appropriato.

<b>Parole chiave:</b> residuo fiscale; equità orizzontale; equità verticale.
--

12.4. Il tema dell'equità orizzontale è rilevante rispetto alla problematica che qui si discute. Può sostenersi, infatti, che in assenza di interventi correttivi dello Stato una maggiore autonomia finanziaria provochi in via sistematica differenze di trattamento di soggetti in condizioni uguali.

Si consideri il caso più semplice. Due Comuni con la stessa popolazione finanziano i loro servizi attraverso l'applicazione di una stessa imposta, che colpisce il reddito con una stessa aliquota o, comunque, il cui gettito mostra, rispetto al reddito, lo stesso rapporto di proporzionalità. Supponiamo che, nelle due collettività locali, il reddito pro capite sia, rispettivamente, pari a 10 mila ed a 20 mila euro e che l'aliquota sia del 10%. I cittadini, quale che sia la collettività cui appartengono, pagheranno, a parità di reddito, un uguale tributo all'Ente locale: un cittadino povero, il cui reddito sia pari a 5 mila euro, dovunque risieda pagherà a titolo di imposta locale 500 euro; un cittadino ricco, il cui reddito sia pari a 50 mila euro, pagherà 5 mila euro. Accade semplicemente che nella collettività ricca (a maggiore reddito medio) i cittadini ricchi siano relativamente più numerosi, rispetto alla collettività povera.

I due Enti locali preleveranno complessivamente, a parità di aliquote e di popolazione, somme diverse: nell'Ente locale in cui la capacità fiscale è maggiore il prelievo pro capite è di 2.000 euro; in quello a minore capacità fiscale, di 1.000 euro. Il livello dei servizi locali forniti ai cittadini sarà più elevato nel primo, rispetto al secondo. Perciò, a parità di reddito e di imposta pagata, i cittadini che risiedono nell'Ente povero riceveranno un peggiore trattamento, rispetto a quello di cui beneficiano i cittadini dell'Ente ricco.

L'esempio proposto può essere generalizzato, rimuovendo le ipotesi limitative che, per semplicità di esposizione, abbiamo adottato: quella che il numero di abitanti sia lo stesso nei diversi Enti locali e quella che l'aliquota adottata dai diversi Enti sia la stessa. Ne risulta, in ogni caso, un teorema che può essere denominato teorema di Buchanan:

*Se le entrate degli Enti territoriali hanno per parte significativa natura tributaria e se le imposte applicate sui cittadini dipendono nel loro importo positivamente dal reddito, sono in atto nel sistema meccanismi che implicano la violazione sistematica del postulato dell'equità orizzontale.*

<b>Parole chiave:</b> teorema di Buchanan.
--

12.5. Un corollario del teorema di Buchanan è quello che se il principio di equità viene considerato indefettibile, lo Stato dovrà organizzare meccanismi di correzione che compensino il diverso importo del prelievo pro capite ottenuto nelle zone povere.

Vi è stata al livello internazionale una discussione importante che ha avuto ad oggetto l'analisi che si sta qui prospettando. In questa discussione è stato, fra l'altro, rilevato che in tanto la discriminazione in oggetto si verifica, in quanto i soggetti che vivono nella collettività povera si rassegnino a subirla. Essi possono, infatti, trasferire la loro

residenza nelle zone ricche e porre fine in tal modo alla discriminazione di cui sono oggetto.

In realtà, la questione proposta è complessa: mentre ogni soggetto che si trasferisca in una zona a maggior reddito consegue, in termini finanziari un guadagno. Gli effetti del trasferimento sulla situazione relativa della zona di partenza e di arrivo possono tuttavia essere diversi. Se si trasferisce un soggetto relativamente ricco, peggiora la situazione della zona povera, mentre migliora quella della zona ricca. L'opposto accade se si trasferisce un soggetto relativamente povero. Una situazione limite, che si è verificata, nel caso italiano, è quella che si trasferisca un soggetto il cui reddito (attuale e/o potenziale) è maggiore rispetto a quello medio della zona di partenza, ma è minore rispetto a quello della zona di arrivo: in tal caso, la situazione di entrambe le zone peggiora.

Ciò che in ogni caso non può assumersi è che davvero bastino i meccanismi delle emigrazioni interne per risolvere, anche nel settore relativamente circoscritto della finanza degli Enti territoriali, i problemi del divario tra le disponibilità medie di risorse nelle diverse zone di un Paese. Questa osservazione è particolarmente vera per il caso italiano, ove la mobilità delle popolazioni sul territorio è relativamente bassa e in particolare bassa per la fascia più debole di popolazione.

<b>Parole chiave:</b> teorema di Buchanan; migrazioni interne.
--

12.6. Nel dibattito aperto dal contributo di Buchanan ha avuto rilievo una seconda osservazione: se i problemi della disuguaglianza dei trattamenti finanziari sono risolti, come Buchanan suggerisce, attraverso trasferimenti statali, ciò può ridurre l'incentivo dei discriminati a trasferirsi nelle zone ricche. Se in queste zone la produttività del lavoro è più elevata, il trasferimento delle popolazioni

accresce il reddito della collettività considerato nel suo complesso. Perciò, un intervento statale di tipo perequativo riduce lo sviluppo: le finalità dell'equità e dell'efficienza risultano, così, ancora una volta tra loro in contrasto.

In realtà, si tratta, per qualche verso, di una questione di mero fatto. Può darsi che la differenza tra i redditi pro capite dipenda da divari nella produttività delle risorse che le migrazioni interne possono correggere. Può darsi anche, tuttavia, che i redditi medi siano diversi mentre la produttività delle risorse è, almeno al margine, la stessa: ciò può dipendere dalla distribuzione sul territorio dei patrimoni (dalla proprietà del capitale produttivo). Se quest'ultima circostanza si verifica, le migrazioni interne che la discriminazione finanziaria qui discussa contribuisce a determinare non correggono una cattiva allocazione delle risorse sul territorio, ma rischiano di produrla.

<b>Parole chiave:</b> efficienza; perequazione.
---

12.7. Il peso del fenomeno che è stato evidenziato dal Buchanan non va sopravvalutato. In ultima analisi, la questione può porsi nei termini che seguono: uno stesso reddito monetario, conseguito in zone diverse del Paese, può avere in termini reali un valore diverso se i servizi locali al cui "acquisto" una parte di questo reddito è destinato hanno "prezzi" diversi. Il sistema fiscale dello Stato, che tratta nello stesso modo redditi uguali in termini monetari, ma diversi in termini reali, è in realtà iniquo, in quanto tratta in maniera uguale soggetti in condizione diversa. E chiaro che, per questa via, si giunge a chiedere che il reddito di ogni Regione, o zona, o individuo, sia misurato in termini reali, ponderandolo attraverso un indice dei prezzi "appropriato", ponendo in evidenza, così, se ce ne fosse bisogno, il contenuto empirico della nozione di "equità tributaria".

Il riconoscimento che la nozione di “equità finanziaria” è appunto una nozione empirica conduce ad affermare che essa reca implicita una molteplicità di incongruenze, che non costituiscono evidentemente violazione di alcun “principio”, visto che di “principi” suscettibili di essere violati non ce n’è alcuno. La correzione di queste incongruenze non può, perciò, essere richiesta solo sulla base della salvaguardia del principio, ma va, in via generale, dimostrata opportuna sul piano politico ed economico.

Resta naturalmente valida la questione politica che può essere implicita in scarti assai gravi nella misura dei servizi forniti ai cittadini in zone diverse nel Paese, quale che sia la causa che questi scarti determina. Questa questione concerne l’equità orizzontale; essa va, tuttavia, risolta non in riferimento ad un principio astratto di uguaglianza, ma valutando nel merito le questioni che specificamente si pongono e definendo, in riferimento ad esse, gli interventi correttivi appropriati.

<b>Parole chiave:</b> equità finanziaria.
---

### **Scheda 13. La questione della sostenibilità finanziaria della riforma**

13.1. Nel testo oggi vigente della legge delega la norma forse più rilevante, sul piano dei principi, è quella dettata all’art. 2, comma 2, lettera *e*), così come corretta dalla Camera. È stabilito in essa, come criterio direttivo al quale i decreti legislativi dovranno essere informati, che “le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate *propri* di Regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite”.

Questa norma costituisce trasposizione finalmente corretta dei contenuti dell’art. 119, comma 4, della Costituzione. In questo comma è scritto: “le risorse derivanti dalle entrate di cui ai commi precedenti consentono [agli Enti territoriali] di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Le risorse indicate nel comma 4 consistono (cfr. i commi 2 e 3) nei “tributi ed entrate *propri*” e nelle compartecipazioni al gettito di tributi erariali *riferibile* al territorio”, nel “fondo perequativo per i territori a minore capacità fiscale per abitante”.

Questa norma era tradotta nel disegno di legge delega, prima della correzione apportata dalla Camera, con la proposizione che segue:

“le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate *proprie* di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il *normale* esercizio delle funzioni pubbliche attribuite”.

Si trattava (e si tratta) di una norma importante, in cui costituisce elemento decisivo, sul piano del chiarimento, il fatto che si faccia riferimento al *normale* esercizio delle funzioni. Va, tuttavia, rilevato che vi era significativa differenza tra il testo costituzionale e quello proposto dal Senato alla Camera.

Il primo va letto nel senso che sono indicati *tributi propri* ed entrate proprie: i tributi propri nel contesto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 119, non sono altra cosa, come la Corte costituzionale ha chiarito, che i *tributi propri derivati*, che definiscono (concorrono a definire), ai fini del comma 3, la *capacità fiscale*, e cioè l'entrata *standard* degli Enti. I tributi cui poteva riferirsi il disegno di legge delega, prima delle correzioni, sono, invece, *tutti* i tributi.

Poteva trattarsi di semplice svista, che è stato comunque opportuno correggere. Valeva tuttavia la pena, nell'occasione, usare una formulazione più esplicita, che rimuovesse ogni incertezza (e possibile manipolazione). Poteva scriversi, ad esempio l'espressione che segue, che la SVIMEZ aveva proposto:

“L'entrata *standard* che è prodotta da tributi ed entrate propri, le compartecipazioni e, per gli Enti a minore capacità fiscale, il fondo perequativo di cui al comma 3 dell'art. 119 della Costituzione consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni attribuite”.

Nel testo così ipotizzato era fatto riferimento a competenze esclusive dello Stato, che poteva regolare le quantità in modo appropriato. Poteva essere altresì utile aggiungere all'art. 8, comma 1, lettera *i*) quanto segue; “ove occorra, risorse erariali erogate agli Enti a minore capacità fiscale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *e*), e 119, comma 3, della Costituzione consentono ad essi di finanziare integralmente, come è stabilito nell'art. 2, comma 2, lettera *e*), il fabbisogno normale”.

A noi appare, in ogni caso, utile il riferimento al fabbisogno normale. Sono prese in conto, in tal modo, le questioni del finanziamento delle differenze, per le funzioni afferenti ai LEP, tra livello normale e livello essenziale delle prestazioni, nonché quelle delle spese extra LEP. Si tratta di questioni discusse ampiamente nel Quaderno 12 SVIMEZ, già citato.

Il criterio della sufficienza delle risorse, con riferimento a ciascuna Regione ed a ciascun Ente locale, concerne il livello normale del fabbisogno, che può essere diverso, anche per i LEP, dal livello essenziale. Ciò vale nello stesso modo, naturalmente, per le funzioni extra LEP. Perciò, la norma di cui all’art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge delega va ora letta nel senso che il principio della adeguatezza della perequazione comporta una valutazione politica. Questa valutazione non può che partire da un punto di minimo che consenta comunque, con riferimento al livello base delle aliquote dei tributi propri (capacità fiscale) ed a valutazioni riferite al costo normale dei servizi, la tenuta dei bilanci degli Enti, sia a maggiore che a minore capacità fiscale.

<p><b>Parole chiave:</b> sostenibilità finanziaria; tributi propri derivati; funzioni LEP; funzioni extra LEP; capacità fiscale.</p>
--

## Scheda 14. La perequazione

14.1. In tutti gli Stati, unitari o federali, vi sono contributi perequativi tra i diversi livelli di governo, per fare fronte agli squilibri tra responsabilità di spesa e fonti di entrata. L'autonomia degli enti territoriali assume, infatti scarso significato ove essi non dispongano delle risorse fiscali necessarie per consentire il suo effettivo esercizio.

Sebbene i contributi perequativi avvengano tra diversi livelli di governo, l'equità assume significato solo riguardo agli individui. I contributi perequativi non sono mere elargizioni, ma risorse necessarie sia per assicurare che i cittadini non siano penalizzati per il fatto di vivere in territori a bassa capacità fiscale, sia per eliminare diversità nella pressione fiscale che altrimenti incoraggerebbero migrazioni non economiche di capitali e lavoro.

**Parole chiave:** contributi perequativi; autonomia finanziaria; uguaglianza.

14.2. All'art. 2, lettera *c*), punto 2, della legge delega per le funzioni extra LEP è stabilito il criterio della *perequazione della capacità fiscale*. Vi è al riguardo, una (sia pure minima) difficoltà. L'art. 117, comma 2, lettera *m*), nonché lo stesso articolo, alla lettera *p*), hanno ad oggetto, per quanto concerne i LEP, non le *funzioni* ma i *livelli*; altrettanto, deve pensarsi. Con riferimento alle funzioni fondamentali degli Enti locali; gli uni e gli altri sono finanziati col criterio del fabbisogno. Invece la medesima lettera, al punto 2, ha ad oggetto il finanziamento delle *altre* funzioni. Possono esservi, evidentemente, spese riferite a *funzioni* corrispondenti ai LEP, che tuttavia non corrispondano ai LEP, poiché concernono prestazioni (riferite alle funzioni medesime) non ritenute corrispondenti ai livelli essenziali, o perché i costi sostenuti risultino superiori a quelli

*standard*. In un sistema di "entrate dedicate" (ai LEP; alle *funzioni* extra LEP), non è chiaro come i costi di cui si tratta possano essere finanziati allorché è evidente che in qualche modo debbano essere coperti. Certo, bastava dire che per le spese non corrispondenti ai LEP si sarebbe seguito il criterio della capacità fiscale. Ciò non è stato fatto per mera disavvertenza.

**Parole chiave:** capacità fiscale; perequazione; funzioni LEP; funzioni extra LEP.

14.3. Per le funzioni extra LEP vale il *principio della perequazione della capacità fiscale*. Esso viene applicato nel modo che segue (cfr. l'art. 8, comma 1, lettera *h*), della *legge delega*): l'importo complessivo dei contributi dello Stato diretti al finanziamento delle spese è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRE. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare *al complesso delle Regioni* un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi. Vanno tenuti in conto, al riguardo, le osservazioni che seguono:

a) l'attuale distribuzione dei contributi tiene conto del fabbisogno "storico" non coperto dalle entrate proprie delle Regioni; per implicito questa valutazione viene considerata adeguata, "per il complesso delle Regioni", ma non per ciascuna di esse, individualmente considerata;

b) la distribuzione tra la Regioni delle somme che *lo Stato* corrisponde, somme cui tutti i cittadini concorrono in condizioni di uguaglianza (in quelle condizioni che sono definite sulla base dell'art. 53 della Costituzione, in termini di equità orizzontale e verticale), incorpora oggi, per ciascuna Regione, valutazioni del fabbisogno che

lo Stato ha competenza esclusiva a stabilire ed eventualmente modificare, come risulta dall'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione; queste indicazioni non sono contestate (nella relazione al disegno di legge), ma semplicemente travolte, sulla base dell'assunto che la norma costituzionale vigente sarebbe riferita alla "capacità fiscale", e non al fabbisogno degli Enti, assunto che si basa su una interpretazione erronea e contraddittoria dell'art. 119, commi 3 e 4, della Costituzione;

c) poiché l'attuale distribuzione dei contributi incorpora valutazioni perequative (questa espressione è intesa in senso proprio), le somme corrisposte agli Enti sono oggi inversamente correlate alla ricchezza delle diverse collettività territoriali; come la SVIMEZ più volte ha mostrato in questi anni, sostituire il criterio indicato sub c) con quello della "capacità fiscale", per come esso è inteso dalla dottrina prevalente e quale è descritto sub d), equivale ad una operazione di redistribuzione alla rovescia, dai poveri ai ricchi;

d) l'importo attuale dei contributi, rapportato al gettito dell'IRE per il complesso delle Regioni, definisce una *percentuale media*; questa percentuale è più elevata rispetto a quella che risulterebbe dal rapporto, per *ciascuna Regione ricca*, tra parte del fabbisogno coperta dai trasferimenti e gettito del tributo, in quanto nel rapporto *complessivo* pesano da un lato i maggiori trasferimenti (anche perequativi) per le Regioni povere e, dall'altro, il minore gettito dell'IRE; nella sostanza, la situazione di bisogno delle Regioni povere produce una maggiore percentuale IRE per quelle ricche e, perciò, un maggiore livello di risorse; per le Regioni povere, invece, la percentuale risultante dai valori medi è minore rispetto a quella che naturalmente spetterebbe rispetto ai valori che per esse si riscontrano, in quanto questa percentuale incorpora il maggiore gettito delle zone ricche; come i lavori della SVIMEZ hanno dimostrato, si ha cioè un doppio danno per le zone deboli d'Italia, per effetto della soppressione

dei trasferimenti e della redistribuzione del gettito IRE. Al primo dei due danni è stato (parzialmente) posto rimedio (cfr. il par. 3.4).

**Parole chiave:** funzioni extra LEP; addizionale IRE; perequazione.

14.4. I passaggi logici sulla base dei quali è letto il *criterio della capacità fiscale* sono i seguenti:

a) si afferma che la Costituzione prescriva un sistema di finanziamento degli Enti tale che l'importo delle risorse corrisponda alla capacità fiscale; questa idea viene desunta dal comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, in cui è scritto che lo Stato stanziava un fondo perequativo, destinato agli Enti a minore capacità fiscale; è veramente paradossale il punto che proprio la norma in cui è scritto che le differenze di capacità fiscale vanno corrette sia presa a base per stabilire che le collettività con minore capacità hanno minori diritti;

b) l'espressione "minore capacità" viene letta come livello di entrata tributaria pro capite inferiore a quello medio d'Italia;

c) si riconosce che la "minore capacità" richieda comunque una correzione; questa correzione non può, tuttavia, che essere parziale e cioè non tale da risultare incompatibile con il criterio della capacità fiscale;

d) si prende atto del fatto che il criterio, così interpretato, è indeterminato nel suo effettivo contenuto; esso non basta, anzitutto, a stabilire le risorse spettanti all'Ente a maggiore capacità; la soluzione adottata si basa sull'importo complessivo dei trasferimenti erogati dallo Stato;

e) il criterio della capacità fiscale risulta altresì insufficiente a stabilire l'ammontare delle risorse da attribuire agli Enti a minore capacità, quali esse siano determinate anche per effetto della perequazione ex art. 119, comma 3, della Costituzione; la tesi che esse debbano essere determinate sulla base della disponibilità degli Enti

più ricchi a sobbarcarsi oneri in base al *principio di solidarietà* non può essere, affermata oltre il segno, a ragione della sua evidente insostenibilità, sul piano costituzionale e sul piano civile; resta l'espressione indeterminata dell'art. 7, comma 1, lettera b) della legge delega, in cui è stabilito che la perequazione debba "ridurre adeguatamente le differenze tra i territori a diversa capacità fiscale"; la valutazione della adeguatezza non è proposta dal legislatore, che in riferimento ad essa non stabilisce alcun criterio<sup>6</sup>, ma è affidata al Governo;

f) il criterio della capacità fiscale, così come esso è interpretato nella LD Calderoli, conduce ad un ulteriore paradosso; si è indotti, sulla base del criterio dell'appropriazione (della *territorialità*), ad attribuire — in un sistema che, sul piano ideologico, rinvia, come quello posto in atto con il lgs. 56/2000, alla perequazione orizzontale — alle Regioni ricche maggiori risorse rispetto a quelle che sarebbero comunque "adeguate", affinché risulti un margine da attribuire, a titolo di perequazione, alle Regioni povere.

**Parole chiave:** contributi perequativi; principio di territorialità; d.lgs. 56/2000; perequazione orizzontale.

14.5. Negli anni la SVIMEZ ha sostenuto che l'interpretazione prevalente, su cui si basa anche la *legge delega*, avrebbe prodotto conseguenze aberranti. Se, tuttavia, questa interpretazione fosse la sola possibile, ed essa giocoforza ci si dovrebbe ottenere. Invece, è possibile altra, più persuasiva interpretazione.

La questione di fondo, nell'art. 119 della Costituzione, consiste nella interpretazione della locuzione "territori a minore capacità

---

<sup>6</sup> Non è evidentemente un criterio riferito alla questione indicata in testo la specificazione, contenuta nell'art.7 stesso, in base alla quale la perequazione non debba impedire la modifica, nel tempo, dell'ordine predetto" conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale".

fiscale”. Come è ben chiaro (come è stato chiaro fin dal principio), in questa locuzione la parola chiave è “minore” (capacità fiscale). L’espressione “minore” comporta, evidentemente, un termine di comparazione. Il riferimento al valore medio del gettito – ossia alla media dei gettiti della classe di Enti considerata – non è né soluzione necessaria, né soluzione plausibile, ove si valutino i gravi danni – in termini di “differenze” non giustificate tra cittadini ai quali lo Stato chiede, per mezzo di imposte erariali o di “tributi propri derivati”, a parità di reddito, un uguale sacrificio fiscale – che questa interpretazione comporta. Essa conduce, per di più, a risultati indeterminati (e sul piano logico non determinabili) come si è mostrato in par. 14.4. Può accettarsi il punto che la redistribuzione delle risorse tra i territori (e cioè, a rigore di logica, soltanto quanto finanzia gli interventi ex comma 5 dell’art. 119 della Costituzione) sia questione politica, come afferma Draghi nella sua terza massima. Sembra tuttavia problematico il punto che la questione debba essere risolta non dal Parlamento, ma dal Governo, in assenza di criteri direttivi.

In realtà, nel contesto dell’art. 119, la “*minore* capacità fiscale” riferita ai territori per i quali deve agire il fondo perequativo significa non altro che “minore rispetto a quanto sarebbe necessario per assicurare la copertura del fabbisogno” per ciascun singolo Ente. Questa interpretazione, oltre che dal complessivo significato dei tre commi dell’art. 119 di cui qui si discute, risulta dalla “storia” del terzo comma dell’articolo anzidetto: nell’art. 10, comma 1, lettera *d*) della legge n. 133/1999 (e cioè la norma di delega che ha poi prodotto il d.lgs. 56/2000), che è coevo rispetto al testo di cui qui si discute, è fatto riferimento a capacità fiscali *insufficienti* a far conseguire “*livelli essenziali ed uniformi*”, su tutto il territorio nazionale, di servizi sanitari; il disegno di legge che introduce per la prima volta il comma 3 riferisce la minore capacità alla insufficienza dei mezzi rispetto al fabbisogno di spesa.

<b>Parole chiave:</b> capacità fiscale.
---

14.6. A distanza di sette anni, tocca di riconoscere, per onestà intellettuale, che la ricostruzione di Giarda era, rispetto alle attuali escogitazioni, ben più avanzata<sup>7</sup>. Mi riferisco al percorso logico che Giarda così descrive:

«- data l'aliquota *standard* delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie), c'è un'aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che garantisce la copertura delle spese della Regione più ricca per l'esercizio normale delle funzioni per le materie attribuite alla competenza regionale;

- tutte le Regioni diverse dalla Regione più ricca avranno spese superiori alla somma delle entrate proprie e delle entrate da compartecipazione;

- lo Stato istituisce un fondo perequativo diretto a finanziare quelle Regioni, diverse dalla Regione più ricca, che hanno minore capacità fiscale per abitante (presumibilmente solo quelle che hanno una capacità fiscale minore del valore medio, in proporzione alla distanza dai valori medi)».

Naturalmente, il punto di divergenza, con il testo di Giarda è il *non sequitur* finale: si stabilisce il fabbisogno; si determina l'entità delle risorse che la comunità nazionale, attraverso la compartecipazione, assegna agli Enti, nonché quella delle entrate proprie; a questo punto, non si copre il divario (come è nei territori della finanza locale, a partire dal D. lgs 504/1992, compreso un testo in riferimento al quale Piero Giarda ha il merito di una ben chiara impostazione concettuale, il d.l. 41/1995), ma si consente, invece, agli altri soggetti pubblici una qualche copertura della distanza tra le entrate medie e le entrate loro proprie. Ne segue che tutte le «altre» Regioni o non coprono il fabbisogno per l'esercizio normale delle funzioni, in violazione del comma 4 dell'art. 119 della Costituzione,

---

<sup>7</sup> Cfr. P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, "Le Regioni", dicembre 2001. Art. cit., p.20.

oppure debbono porre in atto un maggior sforzo fiscale al fine di coprirlo, con tutte le conseguenze del caso, compreso l'ulteriore ritardo nello sviluppo delle zone più deboli.

In ogni caso, ove si escluda la conclusione, il percorso mostrato è quello giusto. Date le entrate proprie determinate con riferimento all'aliquota *standard*, la compartecipazione assicura nelle zone forti d'Italia la copertura delle spese per l'esercizio normale delle funzioni; nelle zone deboli la differenza rispetto al fabbisogno è coperta da trasferimenti, che sono a fronte della minore capacità fiscale degli Enti, la quale impedisce che i mezzi costituiti da entrate proprie e compartecipazioni risultino bastevoli.

Si tratta non di altro che di una equazione di primo grado. Detto F il fabbisogno, E le entrate proprie e C le compartecipazioni, il livello dei trasferimenti T risulta, come è ovvio, attraverso la relazione che segue:

$$F=E+C+T \rightarrow T=F-E-C$$

Perciò se entrate proprie e compartecipazioni risultano bastevoli rispetto al fabbisogno ( $F=E+C$ ), il trasferimento perequativo è uguale a zero. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti, dice il comma 4 dell'art. 119, consentono il finanziamento integrale delle funzioni attribuite a ciascun Ente. Stabiliti, seguendo ancora i suggerimenti di Giarda, E e C, la dimensione del fabbisogno determina univocamente T.

Né vale l'osservazione prospettata da Giarda: se l'art. 119, comma 4, del nuovo testo costituzionale viene interpretato nel modo che qui si prospetta e cioè se a ciascun Ente è assicurata la copertura del fabbisogno, allora il risultato implicitamente atteso (che è, nella sostanza, quello di un accrescimento delle «differenze», e cioè, per aggiungere malizia a malizia, di un *ulteriore* arretramento dei territori più deboli d'Italia) non è raggiunto; poiché il risultato della interpretazione che a me sembra ben chiara non conviene, ci si deve orientare verso altra soluzione, per quanto peregrina essa possa essere.

Valgono, comunque, le osservazioni concernenti le “differenze” proposte in Scheda 4.

Peraltro, a *contrariis*, il punto che il comma 4 dell’art. 119 Cost. abbia a riferimento una valutazione da parte dello Stato di un fabbisogno «ammesso» al quale si intende concorrere risulta con evidenza dai contenuti, del tutto pregevoli e ben chiari, del comma 5 del testo costituzionale. Sono in esso previste risorse *aggiuntive* in favore degli Enti territoriali per «provvedere a scopi diversi dal *normale esercizio delle funzioni*». Il comma 4 propone, nella sostanza, la formula che abbiamo prospettato: le risorse consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli Enti; nel comma 5 si legge che per quanto *non* concerne il *normale* esercizio delle funzioni soccorrono, secondo le valutazioni dello Stato (e cioè della comunità nazionale, quale è politicamente espressa dal Parlamento), interventi specifici.

Questo testo, evidentemente, dice quello che in esso con ogni chiarezza è scritto: il comma 4, secondo le considerazioni proposte e seguendo il «percorso Giarda» (finale escluso) assicura, perciò, la copertura del *fabbisogno normale* (definito secondo *standard* di normale efficienza: cfr. ancora il testo di Giarda) riferito al *normale esercizio*.

Il punto di chiusura di questo percorso è il divieto di indebitamento, *comunque mascherato*, per il finanziamento delle spese correnti. Questo divieto, appropriato nella situazione attuale e nel nuovo contesto inevitabile, ha senso solo se ad esso sia possibile attenersi, se cioè il fabbisogno finanziario degli Enti sia effettivamente coperto.

<b>Parole chiave:</b> “percorso Giarda”; fabbisogno; contributo perequativo; divieto di indebitamento.
--

## Scheda 15. Uguaglianza e perequazione

15.1. A prima vista, la questione dei nessi tra uguaglianza e perequazione potrebbe sembrare semplice: ove si ritenga che le discriminazioni nel trattamento finanziario dei cittadini basate sulla residenza di essi, quali sono mostrate in par.12.3, non siano accettabili, occorrerà introdurre meccanismi che compensino le differenze. Nel sistema definito dall’art.119 della Costituzione, questi meccanismi consistono nel fondo perequativo: la sequenza dei tre commi (2, 3 e 4) dell’articolo e l’enunciato del comma 2 inducano, infatti, ad escludere che la perequazione possa avere luogo per mezzo di una differenziazione delle partecipazioni.

Vi sono, tuttavia, rispetto alle impostazioni indicate, due difficoltà, che qui di seguito si indicano

A. Non è in via generale possibile, o comunque opportuno, un meccanismo di trasferimenti che si limiti ad erogare a ciascun Ente territoriale la differenza tra un certo valore “perequato” della spesa (dei servizi) e le sue entrate. Questo criterio rende conveniente agli Enti più poveri ridurre, con artifici di varia natura, le loro entrate fiscali e tariffarie, compensando il minore prelievo così ottenuto con maggiori trasferimenti erariali. Per questo motivo, nei Paesi in cui si fa ricorso a meccanismi perequativi ciò che viene compensata è la minore entrata *a parità di sforzo fiscale sostenuto dall’Ente*, dove per sforzo fiscale, si intende, in buona sostanza, il livello delle aliquote fiscali deciso dall’Ente locale medesimo.

B. In secondo luogo, l’operazione di “perequazione”, nel caso italiano, ed in particolare, ma non soltanto, nel caso dei Comuni italiani, ha a riferimento una ben precisa situazione che, più o meno giustificatamente, si assume sia in atto. In realtà, il senso vero di molte delle questioni che sono prospettate è quello che lo Stato ritiene di dovere perequare il suo proprio comportamento, correggendo iniquità

che nel tempo si sono consolidate. Naturalmente, la soluzione più semplice dovrebbe essere quella di definire con puntualità il comportamento che si ritiene adeguato, e poi adottarlo. La difficoltà è quella che la funzione fondamentale dei trasferimenti è, nel nostro Paese, quella di assicurare la copertura del fabbisogno di spesa degli Enti. Se è consolidata una distribuzione delle risorse che si considera iniqua, occorre prima introdurre mezzi alternativi di copertura del fabbisogno (un grado elevato di autonomia tributaria) e poi correggere il sistema dei trasferimenti.

Il tentativo perseguito in Italia è stato, invece, per molti anni quello di puntare senz'altro alla "giusta" distribuzione dei trasferimenti. In tal modo, la "perequazione" viene letta dal lato dei fabbisogni. Una volta che la "giusta" distribuzione è definita, essa è posta in atto per aggiustamenti successivi, diluiti nel tempo. Ciò, naturalmente, consente margini agli Enti per rientrare con gradualità nei "nuovi" limiti finanziari, o per porre a profitto con oculatezza le nuove risorse. L'efficacia della manovra è tuttavia legata al grado in cui le spese degli Enti "sopra-media" possono effettivamente variare al variare delle risorse, oppure possono avere una evoluzione, nel tempo, significativamente diversa rispetto agli indici di variazione dei prezzi: può, cioè, succedere che anche lievi contrazioni dei trasferimenti mettano in crisi l'equilibrio del bilancio, scontrandosi con un sistema di spese rigido, che per di più, varia in modo accentuato rispetto alla variazione media dei prezzi.

<p><b>Parole chiave:</b> perequazione; fondo perequativo; uguaglianza, compartecipazioni; sforzo fiscale.</p>
---

15.2. L'impostazione proposta nel par.15.1 sconta una difficoltà di fondo, che concerne la possibilità di desumere dal mero dato della spesa pro capite una situazione di sperequazione nella

distribuzione delle risorse attribuite ad Enti diversi. Non è persuasivo il punto che, se si constata che due Enti territoriali, a parità di pressione tributaria, fruiscono di un diverso ammontare di risorse pro capite, ciò vada senz'altro definito sperequazione e, perciò, “perequato” attraverso appositi schemi di trasferimento.

Il supporre che ogni scarto tra l'importo della spesa corrente pro capite di un certo Ente e l'importo medio delle spese della classe demografica di cui esso fa parte costituisca una violazione al principio dell'equità orizzontale implica il supporre che il fabbisogno di spesa dipenda da una sola variabile, la popolazione. Appena si ammetta che può risultare rilevante un'altra qualsivoglia variabile il quadro drasticamente cambia.

Supponiamo, infatti, che abbiano rilievo caratteri come la qualità di capoluogo di un Ente locale, o la sua vocazione turistica (il che, fra l'altro, è del tutto plausibile) e che queste circostanze siano state, nella “storia” passata di finanza locale, tenute in conto nella determinazione dei trasferimenti. In un sistema capace di “perequazioni” perfette riferite alla spesa pro capite le scarse vestigia di rilevanza che l'uno e l'altro carattere ancora in Italia sussistono sarebbero cancellate del tutto, con buona pace della maggiori esigenze (del maggior fabbisogno di spesa) che gli Enti appartenenti ai due gruppi citati indiscutibilmente hanno.

<b>Parole chiave:</b> nozione di equità; differenziali di spesa.
--

15.3. Vigente la legge delega, le questioni della perequazione andranno considerate con riferimento alle norme che in essa sono dettate. Hanno il maggiore rilievo due disposizioni: all'art. 2, comma 1, si richiede “la definizione della perequazione”; allo stesso articolo, comma 2, lettera *bb*), si stabilisce il principio che, a partire dai cespiti tributari attribuiti agli Enti territoriali, sia ad essi assicurato un grado

adeguato di *autonomia di entrata*, mediante un adeguata flessibilità fiscale.

Al fine di fornire materiale in qualche modo utile per la “definizione della perequazione”, occorre avere chiaro l’obiettivo che viene perseguito. Per chi semplicemente ritenga che il sistema delle autonomie sia il mezzo attraverso il quale i cittadini possono liberamente disporre dei propri denari, diviene assai importante la ricerca di mezzi che consentano di coniugare nel modo più appropriato il principio dell’autodeterminazione con quello della “uguaglianza sostanziale”, quale esso è stabilito nell’art. 3, comma 2, Cost. Ne seguono due profili.

Anzitutto, occorre stabilire una soglia al di là della quale la discriminazione dei cittadini non sia consentita. Questa soglia è definita con riferimento a livelli *standard* di tributi (di aliquota; di detrazioni; di modalità di gestione) in modo tale che, a parità di ricchezza, su tutto il territorio nazionale sia consentito, come ora stabilisce l’art. 119, comma 4, della Costituzione, «ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Questa proposizione comporta due diverse determinazioni da parte dello Stato (della comunità nazionale in esso ordinata): occorre individuare le “funzioni pubbliche attribuite” e stabilirne il livello; occorre, in secondo luogo, anche per le ragioni indicate nel par. 9.11, stabilire una tariffa *standard* (un ammontare *standard* di tributi ed entrate propri) da porre a fronte delle spese per le “funzioni pubbliche attribuite”, in modo da poter individuare l’ammontare del concorso della comunità nazionale, attraverso compartecipazioni e trasferimenti, alla copertura di queste spese.

In secondo luogo, non basta assicurare la copertura dei costi per le “funzioni attribuite” perché sia raggiunta una “ragionevole” uguaglianza nel trattamento finanziario dei cittadini. Accade infatti, che il “peso” di un punto aggiuntivo di aliquota vari con il variare

della ricchezza della comunità di cui si tratta. Perciò, mentre l’aliquota *standard* assicura il livello base delle “funzioni pubbliche attribuite”, il trattamento finanziario effettivo, al di sopra di detta aliquota, dipende in modo marcato dalla ricchezza. Anche con riferimento ad un livello dello “sforzo fiscale” (aliquota applicata; detrazioni consentite; modalità di accertamento delle basi imponibili) superiore a quello minimo, vi è dunque l’esigenza di assicurare che ad un trattamento fiscale uguale dei cittadini da parte di Comuni diversi corrisponda un livello dei servizi “ampiamente similare”.

Tutto ciò, in ogni caso, attiene all’uguaglianza nel trattamento finanziario dei cittadini e cioè all’art. 3 della Costituzione. Vi è altresì un problema di solidarietà,; esso concerne il rapporto tra i cittadini più ricchi, che pagano maggiori imposte rispetto ai servizi fruiti, e i cittadini poveri, per i quali si verifica il caso opposto. Questo problema si pone per gli stessi cittadini ricchi che fanno parte di comunità povere. Non vi è, naturalmente, né vi può essere un problema di solidarietà riferito ai territori, o alle comunità: l’uguaglianza e la solidarietà concernono il trattamento finanziario dei cittadini, come è peraltro ben chiaro negli artt. 2 e 3 della Costituzione.

<p><b>Parole chiave:</b> perequazione; flessibilità fiscale; autonomia di entrata; autodeterminazione; uguaglianza; sforzo fiscale; solidarietà.</p>
--

15.4. I due temi delle copertura del fabbisogno (sostenibilità finanziaria) e della perequazione (appropriatamente definita) si trovano in un documento approvato nel 1999 dal consiglio d’Europa dell’Unione europea.

Nel primo di questi due punti del documento anzidetto è scritto che «il Comitato dei Ministri raccomanda al Governi degli Stati membri garantire alle autorità locali un sistema di finanziamento della

spesa che sia basato sul criterio che *le risorse devono essere commisurate ai bisogni*».

Vi è, in secondo luogo, il problema di consentire un trattamento per quanto possibile uguale (“ampiamente simile”, si dice nel documento che ho menzionato) a cittadini su cui sono applicate imposte nella medesima misura.

Il meccanismo del fondo perequativo, quale lo si ricava dalla Costituzione (art. 119, commi 3 e 4), è basato, come si è fin qui mostrato, sul fabbisogno. Esso di per sé non assicura che contribuenti che appartengano a comunità locali diverse e che subiscano un onere fiscale equivalente non ricevano in contraccambio un livello di servizi drammaticamente diverso. Sono appagati, sulla base dell’art. 119, comma 3, bisogni riferiti al livello “ammesso” del fabbisogno; non si tiene conto, invece, del diritto a maggiori prestazioni di quelle comunità in cui il *livello delle aliquote applicato* (lo sforzo fiscale) sia maggiore.

A questo riguardo, nell’ambito degli studi dell’Osservatorio per la finanza e la contabilità locale del Ministero dell’Interno e poi nell’Alta Commissione è stata formulata una proposta che deve essere oggi tenuta nel massimo conto.

Per valutarne i significati, si consideri l’esempio che segue. Esso è riferito alla sola ICI: l’ammontare del trasferimento perequativo di cui il Comune  $i$  beneficia sia detto  $P_i$ ,  $t$  l’aliquota base (4‰);  $t_i$ , l’aliquota effettivamente applicata;  $B_i$  la base imponibile dell’Ente;  $B$  la base imponibile media del sistema. Se, “garantiti” i servizi corrispondenti alle funzioni pubbliche attribuite all’Ente, si pone il problema di ridurre le “differenze”, in termini di prestazioni fruite da cittadini a cui è chiesto un equivalente sforzo fiscale, ciò può comportare (nell’ipotesi più semplice che qui si propone) un trasferimento perequativo  $P_i$ , così definito:

$$P_i = (t_i - t) (B - B_i)$$

dove con  $B$  si indica il valore ritenuto appropriato (ad esempio,

il valore medio) della base imponibile *standard* pertinente. Il meccanismo è applicato solo se  $B > B_i$ .

**Parole chiave:** sostenibilità finanziaria; perequazione; sforzo fiscale; Alta Commissione.

15.5. I caratteri del meccanismo suggerito nel par. 15.4 sono i seguenti:

A) Esso opera solo se e nella misura in cui l'Ente locale ritenga di richiedere ai suoi cittadini una maggiore contribuzione, riferita al finanziamento di quella parte delle attività dell'Ente che lo Stato ritiene non debba essere finanziata attraverso i meccanismi dell'art. 119, commi 2, 3 e 4, della Costituzione ( $t_i > t$ ).

È nella libertà degli Enti non applicare le maggiori aliquote di cui si tratta (dell'addizionale IRE; dell'ICI per aliquote superiori al 4%). Ove ciò accada, tuttavia, è difficile dire che la collettività nazionale non sia tenuta ad un qualche concorso. La "ragione" del contributo è, infatti, quella che l'autonomia tributaria, in una qualche misura che lo Stato ha la responsabilità di stabilire, è di per sé un "valore". È perciò importante che la realizzazione di questo valore sia assicurata nei diversi contesti, sicché Enti locali che "impongano aliquote simili" siano nelle condizioni di "fornire una gamma ed un livello di servizi ampiamente simili", come è appropriatamente scritto nel documento dell'Unione europea citato nel par 15.4.

Tutto ciò, naturalmente, ha senso se e nella misura in cui gli Enti applichino i loro tributi sui cittadini: non ha, infatti, alcun senso che lo Stato concorra ad uno "sforzo fiscale" sostenuto dagli Enti a spese di altri soggetti (cfr., per il *principio di responsabilità*, la Scheda 7).

B) Il meccanismo opera se e nella misura in cui la base imponibile di cui l'Ente può disporre è inferiore al livello ritenuto

appropriato (al livello medio, o normale, o comunque a quel livello che la norma stabilisca). L'ANCI ha giustamente rifiutato, nella sede dell'Osservatorio, strumenti di mero incentivo allo sforzo fiscale: non si tratta di indurre gli Enti ad applicare maggiori aliquote, ma di perequare i risultati ottenuti, consentendo un ritorno sufficiente agli Enti meno dotati di risorse (per l'ipotesi, cioè,  $B > B_i$ ), nel caso in cui essi siano indotti a farlo. Ciò va nella direzione di porre l'autonomia degli Enti locali come un valore che la Repubblica Italiana ha l'impegno (costituzionale) di realizzare e non, semplicemente, come uno strumento che ha il solo significato di attribuire ai cittadini sui quali si applicano le stesse imposte un trattamento finanziario diverso, che dipende non dal loro concorso o dai loro bisogni, ma dalla ricchezza, o povertà, dei loro vicini di casa.

È utile rilevare, in ogni caso, che il meccanismo descritto si pone come *aggiuntivo*, rispetto alla finalità della sufficienza dei mezzi rispetto all'impegno, costituzionalmente affermato, di consentire agli Enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essi attribuite, garantendone il normale esercizio. La base di questo strumento di effettiva perequazione consiste nell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, in cui è attribuita allo Stato competenza esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie.

<p><b>Parole chiave:</b> sostenibilità finanziaria; principio di responsabilità; perequazione; fondo perequativo; Alta Commissione.</p>
---

### Scheda 16. L’art. 116, comma 3 della Costituzione

16.1. L’art. 116, comma 3, della Costituzione è riferito alle Regioni a statuto ordinario e prevede che possano essere ad esse attribuite «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in modo aggiuntivo rispetto a quelle indicate nell’art. 117, comma 3 (materie di legislazione concorrente) e comma 4 (ogni altra materia non compresa nei commi 2 e 3 del medesimo articolo). Nell’art. 116, comma 3, è fatto riferimento, tra i possibili contenuti in ordine ai quali sono consentite le «forme particolari di autonomia», alle medesime materie di cui all’art. 117, comma 3, nonché, per quanto concerne l’art. 117, comma 2, alle materie concernenti la giurisdizione, limitatamente alla organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull’istruzione, la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Le ultime materie menzionate (istruzione ed ambiente) sono, in realtà, al confine tra il comma 2 (competenza esclusiva dello Stato) e il comma 3 (competenza concorrente), il che lascia aperti profili concernenti l’effettivo e legittimo ambito di applicazione della norma di deroga di cui all’art. 116, comma 3.

A questa problematica è fatto riferimento all’art. 14 della *legge delega*, in cui ci si limita a stabilire la contestualità tra l’attribuzione delle forme particolari di autonomia e l’”assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all’119 della Costituzione e ai principi” della medesima *legge delega*.

<p><b>Parole chiave:</b> forme particolari di autonomia; competenze legislative delle Regioni</p>
---

16.2. Nella valutazione di qualsivoglia proposta di implementazione della normativa di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione il punto di partenza non può che essere quello *dell'autogoverno*. Le collettività territoriali e, nel caso di specie, le collettività regionali, hanno il diritto di organizzare la gestione dei servizi pubblici di cui abbiano competenza nel modo che esse considerino il più vantaggioso. Da questo principio deriva quello della *autonomia* finanziaria: le medesime collettività hanno il diritto di disporre delle loro proprie risorse (sempre che di esse si tratti: *principio di responsabilità*) in modo tale che da esse si ottenga il mix di servizi che i cittadini ritengano appropriato.

Tutto ciò vale in via generale ed ancora in via generale è opportuno ricordare i limiti del principio di autogoverno.

Il *primo limite* è quello dell'art. 117, comma 2, lettera *m*): questa norma attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*. Meccanismi attuativi eventualmente riferiti all'art. 116, comma 3, qui esaminato, che per implicito o per esplicito neghino i diritti delle persone non potrebbero essere accettati sul piano giuridico e sul piano civile. Naturalmente, è ben chiaro che la mancata definizione, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce un ostacolo serio, rispetto alle questioni qui esaminate.

Il *secondo limite* che risulta implicito, nel senso in realtà complicato che si tenterà di chiarire nel par. 16.3, è quello stabilito nel comma 3 dell'art. 117. La competenza delle Regioni vale sempre che non si tratti dei *principi fondamentali* che nelle diverse materie lo Stato abbia stabilito. Anche a questo riguardo, i ritardi e le inadempienze fin qui verificati costituiscono un obiettivo ostacolo.

Il *terzo limite* è la finanza. In questa come in altre faccende vale l'avvertenza che ormai da gran tempo il prof. Piero Giarda aveva proposto. La finanza viene trattata come le salmerie di un esercito: va

avanti la cavalleria (l'intuizione politica); segue la fanteria (la specificazione normativa); al terzo posto si colloca l'artiglieria (la fattibilità amministrativa). Le salmerie sono in coda, salvo poi a verificare l'insufficienza delle risorse rispetto agli obiettivi.

**Parole chiave:** autogoverno; autonomia finanziaria, funzioni LEP.

16.3. Vi è una questione finanziaria, di cui si discuterà nel paragrafo conclusivo di questo scritto. Vi è, altresì, una questione concettuale. Si tratta di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» che, tra l'altro, sono riferite alle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 della Costituzione. Come si è detto, nel comma 3 sono indicate le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni: in ordine ad esse la competenza legislativa spetta alle Regioni, «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, che è riservata alla legislazione dello Stato».

Si può ipotizzare il modello che segue. Anzitutto, una certa materia è inquadrata tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni, risolvendo le questioni concettuali che, al riguardo, eventualmente si pongano; in secondo luogo, rispetto a questa materia sono stabiliti *principi fondamentali*, ai sensi dell'art. 117 citato; in terzo luogo, viene definito uno spazio, che consiste in un *affievolimento* dei principi fondamentali, in ordine al quale sia ipotizzabile l'attribuzione di «condizioni particolari di autonomia»; in quarto luogo, sono determinati gli effetti finanziari che siano prodotti dall'eventuale utilizzo, da parte della Regione proponente, di questo ulteriore spazio di autodeterminazione.

La difficoltà concettuale è quella che deve trattarsi di *principi fondamentali*. Se la deroga, per le materie ex art. 117, comma 3, della Costituzione, non concerne principi fondamentali, di essa non vi è affatto bisogno, dato che, *per tutte le Regioni*, gli spazi di

determinazione in questione sono già compresi nei loro poteri. Occorrerà valutare, pertanto, la *ragione* di questi principi, per poterne ipotizzare l'affievolimento. Questa *ragione* dovrà essere tale che essa offra margini per una minore o diversa valutazione che un altro soggetto, più vicino alla realtà di cui si tratta (la Regione), sia in condizioni di formulare.

Pertanto, le condizioni in cui può ipotizzarsi l'applicazione della norma ex art. 116, comma 3, sono assai stringenti. Deve trattarsi di materia in esso compresa (art. 117, terzo comma; casi di deroga — giudici di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali — alla competenza esclusiva dello Stato, ex art. 117, comma 2, casi che sono indicati nello stesso art. 116); deve sussistere un vincolo («principi fondamentali»); questo vincolo deve potersi rimuovere attraverso scelte che la Regione, presumibilmente, sia meglio in grado di valutare.

Ciò che dovrebbe essere a tutti ben chiaro, nel significato della norma qui discussa, è che la *responsabilità politica* delle funzioni conferite alle Regioni attraverso l'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione resta allo Stato, che ha il potere di attribuirle ma a cui non può negarsi il potere di revocare queste scelte, ove ve ne sia ragione, attraverso una procedura che sarà opportuno, fin da ora, di specificatamente costruire.

<b>Parole chiave:</b> riparto delle competenze legislative.
---

16.4. L'impostazione fin qui proposta può essere di aiuto, nella valutazione delle ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, quali sono state prospettate dalla Regione Lombardia e quali risultano dal pregevole appunto di Alberto Zanardi,

«Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione»<sup>8</sup>. Più specificamente, mi riferisco alle competenze in materia di rapporti internazionali, ambiente, istruzione. Si tratta di materie strettamente contigue ad altre, in ordine alle quali l'art. 117, comma 2, stabilisce la competenza esclusiva dello Stato: così, la materia «ambiente» rinvia all'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali») e nello stesso tempo, al comma 3 del medesimo articolo («valorizzazione dei beni ambientali»); la materia «istruzione» è ricompresa nel comma 2, lettera *n*) della Costituzione («norme generali sull'istruzione») e nel comma 3 («istruzione»); la materia «rapporti internazionali» è ricompresa nei due articoli, sia pure con diverse specificazioni. Per queste materie, ai fini della «deroga», occorre comprendere se ci si trova nel comma 2, o nel comma 3 dell'art. 117: nel primo caso, le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» andranno ritagliate all'interno delle materie indicate con il provvedimento di attribuzione che l'art. 116, comma 3, prevede; nel secondo, la questione si pone in termini di deroghe concernenti i principi fondamentali, che andranno anzitutto definiti e poi sottoposti a verifica, come si è tentato di prospettare nel par. 16.2. La questione è ancora più seria per l'ipotesi dei rapporti internazionali: questa materia non è compresa, infatti, tra quelle di cui, a norma dell'art. 116, comma 3, sia consentita la deroga. Per coloro che, sciaguratamente (per nostra sciagura, trattandosi di «pensiero prevalente») ritengono che le «materie» possano essere gestite in modo univoco, attribuendole a specifiche competenze, il rilievo proposto dovrebbe essere preclusivo; al più, potrebbe seguirsi la via della delega di potestà regolamentari dallo Stato alle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 6, della Costituzione. Chi pensa invece (pensiero, ahimè, debole) che federalismo significhi interconnessione, e non separazione tra le

---

<sup>8</sup> Confronta c.f.r. Econompublica [www.econpublica.unibocconi.it](http://www.econpublica.unibocconi.it), short note n° 4, ottobre 2006.

competenze è portato a chiedersi se non vi sia parte della materia «rapporti internazionali» che risulti pertinente rispetto ad altre materie di cui all'art. 117, comma 3, o di cui allo stesso comma 2, con riferimento a quanto in esso è «derogabile». Per questa via può articolarsi un percorso, concernente i «principi fondamentali» (si pensi alle materie, a competenza concorrente, della ricerca, dei porti e degli aeroporti, dell'energia), in ordine al quale abbia senso riconoscere un ruolo, in termini di potestà normativa ad esse attribuita, alle Regioni, e conseguentemente i poteri di deroga dai principi (di «affievolimento» di essi).

Vanno sottolineati, al riguardo, due punti. In primo luogo, la deroga di cui qui si discute concerne i poteri di legislazione e regolamentazione ma non, in via di principio, la gestione dei servizi, per la quale valgono i criteri di adeguatezza e differenziazione (ed eventualmente di sussidiarietà) che sono dettati nell'art. 118, commi 1 e 4 della Costituzione; in secondo luogo, l'operazione di specificazione, all'interno delle materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117, che si rende comunque necessaria concerne la *potestà legislativa*. Sempre che non vi sia questione concernente soluzioni diverse di regolamentazione, per legge, di «materie», in quanto i poteri normativi siano già attribuiti, ex art. 117, commi 3 e 4, alle Regioni e non sussistano vincoli riferiti a «principi fondamentali derogabili», non vi è luogo all'applicazione dell'art. 116, comma 3. Sembra utile, al riguardo, affermare che i vincoli che derivassero dall'art. 117, comma 2, lettera *m*) (livelli essenziali delle prestazioni), sono non derogabili, in quanto riferiti a principi fondamentali della Costituzione (gli artt. 2 e 3 della Carta Costituzionale) e che, pertanto, qualsivoglia tentativo, diretto o indiretto, che appaia volto a ridurne la cogenza rischia fatalmente di non avere l'esito voluto.

<b>Parole chiave:</b> competenze legislative regionali.
---

16.5. Giustamente, nell'art. 116, comma 3, della Costituzione è scritto che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia debbono essere definite «nel rispetto dei *principi* di cui all'art. 119». Ciò significa che ove questi principi non siano chiaramente enunciati e pacificamente (più o meno pacificamente: vale la regola wickselliana dell'unanimità relativa) accolti, non si può seriamente discutere di applicazione dell'art. 116.

L'art. 119 stabilisce, dal punto di vista dei «doveri dello Stato», le condizioni *minime* di tenuta del sistema delle autonomie. Queste condizioni consistono, per la generalità degli enti, nella sufficienza delle risorse rispetto al livello *standard*, o normale, del fabbisogno. Le risorse di cui lo Stato deve tener conto sono indicate con chiarezza nell'articolo. Esse consistono in tributi ed entrate propri, compartecipazioni, fondo perequativo per gli enti a minore capacità fiscale, per quegli enti, cioè, in cui le risorse disponibili, così come lo Stato le determina, non consentono il «finanziamento integrale delle funzioni pubbliche ad essi attribuiti» (art. 119, comma 4, della Costituzione).

Se vi è una corretta interpretazione ed applicazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 119 della Costituzione, l'esercizio della facoltà di cui al comma 3 dell'art. 116 non pone problemi. Una Regione (e non necessariamente una Regione a maggiore capacità fiscale) ritiene che l'esercizio di un più ampio margine di autonomia, quale il predetto articolo può consentirgli, può essere, sul piano dell'efficacia o dell'efficienza, per la collettività di cui si tratta di maggior vantaggio. Ciò non modifica *in alcun modo* le risorse cui lo stesso Ente ha titolo, quali esse sono determinate per effetto dell'art. 119, commi da 2 a 4: queste risorse dipendono dai livelli *standard* di costi ed entrate, definite, come dovrebbe essere ovvio, prescindendo, gli uni e le altre,

dalle specifiche modalità di organizzazione del servizio che sono prodotte dall'opzione ex art. 116, comma 3.

Una soluzione diversa potrebbe verificarsi ove valga l'ipotesi della «appropriazione». L'opinione che appare prevalente è quella che il gettito di tributi come l'IRPEF spetti, in realtà, alle comunità territoriali in cui il reddito viene prodotto, piuttosto che ai cittadini che, in riferimento ad esso, sulla base del principio della capacità contributiva, «sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche» (art. 53 della Costituzione), comprese fra di esse, naturalmente, le spese dello Stato. Su questa base, si è indotti a richiedere la «restituzione» delle maggiori somme corrisposte alle collettività territoriali medesime. Accade, tuttavia, che questo gettito, a parità di trattamento tra contribuenti che fruiscono, nelle diverse zone del territorio, del medesimo reddito, vari al variare del gettito medio della collettività, in modo, fra l'altro, più che proporzionale rispetto ad esso (al maggior reddito individuale corrisponde una maggiore aliquota).

La tesi della «appropriazione» (della «restituzione») potrebbe essere utilizzata, ai fini dell'art. 116 della Costituzione nel modo che segue: ad esempio potrebbe sostenersi che la Lombardia abbia titolo, per il finanziamento della sanità, ad una somma che è pari alla quota delle riscossioni IVA sul territorio corrispondente a quella che è definita dal rapporto, al livello nazionale, tra importo della spesa cui corrisponde l'IVA «dedicata» e totale dell'IVA; parte della somma che dovrebbe essere attribuita alla Lombardia, potrebbe essere devoluta ad altre Regioni, per ragioni di «perequazione»; in sede di applicazione dell'art. 116, comma 3. la Lombardia si riappropria di quanto le «spetta», lo utilizza conservandone la destinazione alla funzione di cui si tratta, secondo i criteri e i modi che l'art. 116 rechi; quanto avanzi sarà reso disponibile per le Regioni meno fortunate.

Il significato di una soluzione di questo tipo è, in buona sostanza, una secessione, per un gruppo di materie più o meno limitate, di talune Regioni dal contesto nazionale, attraverso il rifiuto

(implicito) del principio dell'uguale trattamento dei «cittadini», così come questo uguale trattamento è definito nell'art. 119 della Costituzione (commi 2, 3 e 4).

Non vi è alcun dubbio, tuttavia, che l'ipotesi prospettata (per pura malizia) non corrisponda al significato effettivo dell'art. 116, comma 3; se essa fosse tentata, sarebbe impensabile che la Corte costituzionale la giudichi compatibile con il disposto della nostra Costituzione, supposto anche che il Parlamento la approvi ed il Presidente della Repubblica non rilevi il suo evidente vizio.

<b>Parole chiave:</b> “appropriazione”; perequazione.
---

16.6. Il principio che ciascuno debba allo Stato i tributi sulla base del suo reddito ed abbia titolo a fruire di servizi pubblici determinati con riferimento a valutazioni economiche e sociali pertinenti contrasta senza rimedio con il postulato dell'equivalenza territoriale tra entità della spesa ed entità del prelievo territoriale riscosso. Nel saggio *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*, Maffeo Pantaleoni scriveva:

*“Coloro che attualmente (1901-1902) agitano la questione di Nord e Sud, tra le varie tesi che sostengono, hanno anche questa, che lo Stato dovrebbe spendere in ogni Regione d'Italia altrettanto quanto egli ad essa toglie a titolo d'imposta. Questa tesi è talvolta formulata in modo esplicito nel conto che essi fanno del tributo che lo Stato impone a ogni Regione (o Provincia), e del danaro che spende per servizi pubblici disimpegnati in quella stessa regione. Essi, accusano lo Stato di ingiusto trattamento delle Regioni (o Province) alle quali egli toglie più di quello che renda mediante spesa fatta direttamente nelle Regioni stesse. Il loro argomento è paralogistico per molti rispetti, dei quali uno qui ci concerne. Dando alla tesi la forma di un caso estremo, ogni singolo cittadino dovrebbe esigere che lo Stato*

*renda direttamente a lui e in casa sua un servizio di cui il costo sia precisamente uguale alla somma delle imposte pagate dal cittadino». Nella decisione di ciascuna spesa pubblica «è implicito il giudizio che un servizio pubblico sia di interesse generale, che la spesa cagionata alla produzione di questo servizio pubblico vada fatta là, cioè in quella località e in quel tempo dove ed in cui la sua utilità riesce massima, cioè dove ed in cui il servizio riesce più perfetto. Quindi è determinato da ragioni tecniche il luogo e il tempo e non possono queste condizioni porsi in modo indipendente senza annullare il postulato del massimo. Se una spesa pubblica, già dichiarata d'interesse generale, viene fatta in una località A, anziché in un'altra B, è implicito nel giudizio che essa sia di interesse generale e che in A riesce tecnicamente più perfetta, che sia altrettanto a vantaggio della località B, quanto a vantaggio di quello della località A, che essa s'abbia da fare in A, e non già in B. Può darsi — ma sarà ben raro il caso — che condizione di perfezione tecnica sia la disseminazione uguale della spesa su tutto il territorio. Quando ciò fosse, sarebbe giustificata una protesta contro l'accumulazione in A, anziché la ripartizione tra A e B. Ma allora è anche superfluo provvedere ad essa con imposte. Ciascuno si paghi da sé la soddisfazione voluta. Lo Stato non vi ha nulla da vedere. Quindi i casi di spese che siano d'interesse generale sono proprio quelli nei quali le ragioni tecniche, cioè la condizione di ottenere un massimo risultato con una data spesa, impongono un determinato luogo e un determinato tempo. In breve, è cadere in una iperdeterminazione del problema dire: la spesa s'ha da fare in modo da conseguire il massimo effetto compatibile con il suo ammontare e aggiungervi: ma s'ha da fare qua e non là, in questo tempo e non in quel tempo, anzi, s'ha da fare in modo che resti disseminata ovunque in proporzione ai contributi versati e disseminata nel tempo pure in proporzione delle epoche di versamento.»*

Perciò, la pretesa che ciascuno paghi allo Stato le imposte in proporzione al suo proprio reddito e riceva servizi stabiliti con riferimento alla ricchezza, o alla povertà, dei suoi vicini di casa, mostra un grado di inconsapevolezza e povertà tecnica, nel dibattito riferito al federalismo fiscale in Italia, che contrasta con la tradizione scientifica del pensiero finanziario in Italia.

L'autonomia è esperimento liberamente tentato. Le Regioni del Mezzogiorno, pertanto, non hanno ragione di opporre all'applicazione dell'art. 116, comma 3, un rifiuto pregiudiziale. La questione è quella della correttezza sostanziale delle condizioni in cui l'esperimento si svolge.

**Parole chiave:** perequazione; appropriazione; trasferimento implicito.

### Scheda 17. Il circolo vizioso del sottosviluppo. Il d.lgs. 56/2000

17.1. Vi è una regola generale, che mostra molto spesso la ragione vera degli istituti del sistema economico. Su un altro piano, questa regola è scritta addirittura nel Vangelo (di Marco), ove si legge che “a chi ha sarà dato; a chi non ha sarà tolto anche quello che ha”. Il povero è destinato, perciò, a permanere nella sua povertà, in una situazione sempre peggiore; il ricco ha e vede perciò crescere la sua prosperità (anche se difficilmente passerà per la cruna di un ago).

L'esempio più banale può risultare nel modo che segue. Se indichiamo con  $Y$  il reddito di un soggetto; con  $s$  la percentuale del reddito destinato al risparmio; con  $S$  il risparmio medesimo; con  $I$  la parte del risparmio destinata ad accumulazione; con  $i$  il rendimento percentuale riferito alla grandezza  $I$ ; con  $R$  il rendimento lucranti, è agevole costruire il seguente schema

$$S = s Y_0$$

$$I = aS$$

$$R = iI$$

$$Y_1 = f(R)$$

Se il reddito è più elevato,  $s$  è più elevato ed è, a doppia ragione, più elevato  $S$ ; risulterà, anche attraverso un maggiore valore di  $a$ , un maggiore livello degli investimenti, che producono rendimenti  $i$  più elevati; la ricchezza così ottenuta, in via diretta ed indiretta, produce un maggiore valore del reddito. In tal modo il ricco diviene sempre più ricco, mentre al povero è tolto (con i valori di  $i$  negativi che si è avuto modo di sperimentare) anche quello che ha.

<b>Parole chiave:</b> il circolo vizioso del sottosviluppo.
---

17.2. I meccanismi della povertà operano anche nel settore della finanza degli Enti territoriali. Il sottosviluppo comporta, infatti, tra l'altro, una minore (e, sul piano qualitativo, peggiore) dotazione dei servizi pubblici locali nelle zone in cui esso si verifica. Poiché questi servizi, in modo diretto o indiretto, influiscono sulla efficienza del sistema produttivo, ne viene fuori una sorta di circolo vizioso: sottosviluppo → bassi (e scadenti) livelli dei servizi pubblici locali → minore efficienza del sistema produttivo → ulteriore sottosviluppo. Ad esso, come è usuale, si contrappone un “circolo virtuoso”: sviluppo → livelli elevati e qualitativamente apprezzabili dei servizi locali → maggiore efficienza del sistema produttivo → ulteriore sviluppo.

Accade, inoltre, che gli stessi meccanismi che lo Stato disegna per il finanziamento degli Enti territoriali esplicitamente disegnino situazioni di *handicap* per le zone povere. Ciò è accaduto in particolare modo per il decreto 56/2000, che ha determinato, alla vigilia della riforma costituzionale del 2001 e perciò in una logica di “federalismo fiscale”, i modi del concorso dello Stato al finanziamento delle funzioni delle Regioni a statuto ordinario ed in via prevalente al finanziamento dell'assistenza sanitaria. Il punto centrale di esso consiste nel riparto di una compartecipazione IVA da attribuire alle Regioni a statuto ordinario. Nel par. 17.3, sono esposte le finalità che il disposto dell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 56/2000 e, prima di esso, la *legge delega da cui esso promana*, attribuivano ai meccanismi di finanziamento che lo stesso decreto legislativo regola. Nel par. 17.4 sono descritti i meccanismi dal decreto; nel punto C sono indicate alcune prime osservazioni relative all'effettivo significato nella formula di riparto. Nel punto D sono tratte le conclusioni dell'analisi, in particolare riferite ai rapporti tra legge delega e decreto delegato.

<p><b>Parole chiave:</b> Il circolo vizioso del sottosviluppo; il d. lgs. N. 56/2000.</p>
---

17.3. Le finalità della disciplina qui esaminata sono enunciate nell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo. In esso è stabilito l'impegno dello Stato, che d'altra parte corrisponde ai contenuti della delega di cui all'art. 10, comma 1, l. n. 133/1999, «*a consentire a tutte le Regioni a Statuto ordinario di svolgere le proprie funzioni, di erogare i servizi di loro competenza a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale, e per tenere conto delle capacità fiscali insufficienti a far conseguire tali condizioni e dell'esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali*».

A ben vedere, l'obiettivo che è indicato in questa norma è quello che i servizi di competenza regionale siano prestati *a livelli essenziali ed uniformi*; è del tutto chiaro, infatti, che la capacità fiscale rileva *in quanto* risulti "insufficiente a far conseguire tali condizioni". Questa specificazione aiuta anche a fare (ulteriore) chiarezza in ordine al significato del terzo comma dell'art. 119 Cost.: anche in questa ultima disposizione è detto che i trasferimenti sono attribuiti agli Enti "a minore capacità fiscale"; anche in questo caso "minore" significa insufficiente rispetto al fabbisogno che è prodotto dal finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali (cfr. il comma 4 dello stesso art. 119).

Se ora si tenta di intendere in che cosa consista l'obiettivo indicato nell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 56/2000 e ci si sofferma sulla espressione "livelli essenziali ed uniformi", si ha, in realtà, una doppia indicazione:

- l'aggettivo "essenziale", evidentemente, ha un significato diverso da "indispensabile" (cfr., ad esempio, l'art. 242 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000) o da "primario" (cfr. l'art. 25 del d.l. n. 66/1989); si noti che l'espressione "essenziale" ritorna nell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, ove è attribuita alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto

il territorio nazionale»; la sola plausibile interpretazione di “livello essenziale” rinvia alla nozione di efficacia: la dimensione adeguata delle prestazioni cui occorre fare riferimento è quella minima perché possa dirsi che il servizio è effettivamente prestato;

- l’aggettivo “uniforme” *non* comporta, evidentemente, l’uguaglianza delle prestazioni; l’obiettivo è, invece, quello di un *accesso* ragionevolmente uguale dei cittadini alle prestazioni medesime; esse possono essere nel concreto diverse, sempre che queste differenze rinviino a caratteri precipui di chi domanda il servizio, e cioè, ad esempio, alle sue personali condizioni di salute, o alla sua disponibilità a pagare una qualche parte del costo del servizio; la specificazione “uniformi su tutto il territorio nazionale”, che la norma contiene, nega la legittimità di un diverso trattamento del cittadino, a seconda della Regione in cui egli si trova a vivere.

Vi è, per di più, l’indicazione che mediante l’impianto finanziario in questione - che è riferito, in via di principio, a tutti i servizi regionali, e non alla sola assistenza sanitaria - si sia in qualche misura fatto fronte alla “esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali”.

Ciò che è nella sostanza accaduto è che, dopo questa enunciazione, contenuta fra l’altro in modo identico nella legge delega e nella sostanza disattesa nel decreto delegato, dell’obiettivo dell’*uniformità* non si sia tenuto conto nel decreto legislativo; che dell’*esigenza di superare gli squilibri* non si trovi in esso alcuna traccia, fosse pure per quanto concerne lo specifico delle dotazioni fisse destinate all’attività sanitaria; che della necessità di assicurare in ogni caso *i livelli essenziali*, che dovrebbe costituire, *per i cittadini*, una salvaguardia minima irrinunciabile, non ci si dia cura attraverso la definizione di meccanismi che, almeno sul piano finanziario, *garantiscono*, specie nelle zone più deboli, le risorse necessarie e, sul piano delle prestazioni, *assicurino* il raggiungimento degli *standard* che, nel senso indicato, si ritengano essenziali.

Naturalmente, se la compatibilità del decreto con gli obiettivi che, attraverso di esso, si dichiarava di volere perseguire è del tutto precaria e *la sua stessa legittimità, tenuto conto del testo della legge delega da cui promana, assai discutibile*, la insostenibilità di esso rispetto all'attuale impianto costituzionale e più specificamente rispetto all'enunciato dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, è plateale.

Ci si limita, nei punti che seguono, alla questione della sufficienza dei mezzi finanziari rispetto al fabbisogno di spesa, comunque definito, delle Regioni. Il tema è posto in via generale; le conclusioni cui si giunge valgono ove si assuma a riferimento, per la valutazione del fabbisogno, il livello essenziale delle prestazioni sanitarie; esse, nel contesto attuale della Costituzione (cfr. 1° art. 119, comma 4) andrebbero riferite alle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane).

<b>Parole chiave:</b> d.lgs. n. 56/2000; uguaglianza; funzioni LEP.
---

17.4. La “formula” che definisce nel concreto i contenuti dell'impianto è dettata nell'Allegato A del d.lgs. n. 56/2000: si considerano, più specificamente - per un certo anno, che non è indicato qui di seguito, eliminando in tal modo l'apice  $t$  della “formula” - i primi tre addendi di essa, trascurando l'addendo che è riferito alle funzioni legate al territorio e all'apparato amministrativo, che non è pertinente, rispetto alla dimostrazione proposta. Si suppone, per semplicità, che sia applicata una sola imposta. Queste assunzioni sono adottate per semplificare la lettura del testo; esse potrebbero essere rimosse, ritornando così pienamente alla “formula”, senza che la conclusione raggiunta si modifichi.

La “formula” riportata nel decreto è, la seguente:

$$\varphi_i = \frac{n_i}{n} + \frac{n_i \beta t (x - x_i)}{R} + \frac{n_i (s_i - s)}{R}$$

dove:

— il termine  $\varphi_i$  indica la *quota* del fondo  $R$  - che a sua volta indica la quota dell’IVA attribuita dallo Stato alle Regioni - che è assegnata alla Regione  $i$ -esima; il termine  $COMP_i$ , che si impiegherà in prosieguo, indica la *parte* del fondo attribuita alla medesima Regione;

— il termine  $n_i$  indica la popolazione residente nella Regione  $i$ -esima; il termine  $n$  il totale delle popolazioni delle Regioni cui è riferito il riparto (le Regioni a statuto ordinario);

— il termine  $\beta$  è il c.d. “coefficiente di solidarietà”, che nel decreto assume il valore di 0,9;

— il termine  $t$  indica l’*aliquota standard* con riferimento alla quale il gettito dei tributi regionali viene calcolato;

— i termini  $x$  e  $x_i$ , indicano, rispettivamente, la base imponibile potenziale pro capite media delle Regioni e la base imponibile potenziale pro capite della Regione  $i$ -esima;

— i termini  $s_i$  ed  $s$  indicano, rispettivamente, il fabbisogno sanitario pro capite della Regione  $i$ -esima e il fabbisogno finanziario pro capite medio delle Regioni.

La prima operazione qui suggerita per rendere intelligibile la “formula” consiste nel moltiplicare entrambi i lati di essa per  $R$ . Viene in tal modo determinato l’ammontare della compartecipazione spettante alla Regione  $i$ -esima ( $COMP_i$ ).

Poiché:

$$\varphi_i = \frac{R_i}{R}$$

$$COMP_i = \varphi_i R = R \frac{n_i}{n} + n_i \beta t (x - x_i) + n_i (s_i - s)$$

Il valore pro capite della compartecipazione si ottiene, evidentemente, dividendo  $COMP_i$  per  $n_i$ . Otteniamo in tal modo:

$$\frac{COMP_i}{n_i} = \frac{R}{n} + \beta t (x - x_i) + (s_i - s)$$

*L'elemento base*, nel meccanismo di riparto della compartecipazione IVA adottato con l'Allegato tecnico al d.lgs. n. 56/2000, fatti tutti i conti che sono necessari per rendere di immediata leggibilità la formula che è in esso proposta, consiste semplicemente nell'importo pro capite  $g$ , determinato al livello nazionale, della quota dell'IVA da ripartire. *L'elemento base*, perciò, è pari a:

$$g = \frac{\text{aIVA}}{n}$$

A questo importo sono aggiunti più fattori di correzione, che possono assumere valori positivi o negativi. La sommatoria, sulle Regioni, dei valori corrispondenti ai fattori di correzione è uguale a zero. Tra di essi i principali e quelli pertinenti rispetto alla questione qui proposta sono i due che seguono.

I. *Fattore di correzione riferito alla diversa capacità fiscale delle Regioni.*

Il primo fattore di correzione da aggiungere (o sottrarre) da  $g$  è pari, ancora in pro capite, a:

$$c_1 = \beta t (x - x_i)$$

Se  $x_1$  supera  $x$ , questo fattore di correzione assume un valore negativo; l'opposto accade se  $x$  è maggiore di  $x_1$ .

II. *Fattore di correzione riferito al diverso fabbisogno.*

A partire da elaborazioni condotte al livello nazionale, in ordine alle quali, tra l'altro, vi è stata grande discussione, è definito il

valore pro capite del fabbisogno finanziario medio del sistema  $s$  ed il fabbisogno sanitario pro capite della Regione  $i$ -esima  $s_i$ . Sulla base di essi si determina il secondo fattore di correzione, che è pari, in pro capite, a:

$$c_2 = s_i - s$$

Se il fabbisogno della Regione  $i$ -esima supera quello medio  $s$ , viene corrispondentemente accresciuto l'importo della "compartecipazione" attribuito ad essa; l'opposto accade se il fabbisogno è minore rispetto a quello medio.

**Parole chiave:** capacità fiscale; d.lgs. n. 56/2000;compartecipazione IVA.

17.5. L'applicazione della formula consente di calcolare il "trasferimento sotto forma di compartecipazione" (per usare l'espressione che è contenuta, con appropriata ironia, nell'art. 29, comma 11, lett. *b*, della legge finanziaria 2003) erogato alla Regione  $i$ -esima:

$$\frac{COMP_i}{n_i} = g + c_1 + c_2 = g + \beta t(x - x_i) + s_i - s$$

Se a questo importo si aggiunge l'ammontare pro capite delle imposte proprie della Regione che sono poste a fronte del fabbisogno, valutate all'aliquota *standard*, si ottiene l'importo pro capite delle risorse disponibili alla Regione  $i$ -esima:

$$r_i = \frac{COMP_i}{n_i} + tx_i$$

Il punto centrale della dimostrazione è il seguente. Per l'aggregato delle Regioni, lo Stato finanzia quanto è necessario per coprire la parte del fabbisogno cui non si può fare fronte con le entrate proprie, applicate all'aliquota *standard*  $t$ . Ne segue che:

$$g = s - tx$$

Possiamo ora calcolare, raccogliendo insieme queste considerazioni, le risorse disponibili alla Regione i-esima,  $r_i$ . Esse saranno pari a:

$$\begin{aligned} r_i &= \frac{COMP_i}{n_i} + tx_i = s - tx + \beta tx - \beta tx_i + s_i - s + tx_i = \\ &= tx(\beta - 1) + tx_i(1 - \beta) + s_i \end{aligned}$$

Il divario  $\Delta$  tra risorse e fabbisogno ( $r_i - s_i$ ) sarà pari a:

$$r_i - s_i = \Delta = t(1 - \beta)(x_i - x)$$

Sia  $t$  sia la differenza  $(1 - \beta)$  sono entrambi positivi. Accade perciò che se la base imponibile pro capite nella Regione in questione  $x$ , è maggiore rispetto al valore medio  $x$ , il valore di  $\Delta$  è positivo, sicché le risorse superano il fabbisogno; se, invece, si verifica che la base imponibile pro capite della Regione sia inferiore rispetto al valore medio nazionale  $x$ , vi è *strutturalmente* un livello delle risorse inferiore al fabbisogno.

**Parole chiave:** d.lgs. n. 56/2000; uguaglianza; coefficiente di solidarietà.

17.6. E' ora evidente che il d.lgs. n. 56/2000, in violazione della legge delega da cui promana,

1. non consente a tutte le Regioni «di svolgere le proprie funzioni, di erogare i servizi di loro competenza, a livelli essenziali»;
2. non tiene alcun conto dell'obiettivo, affermato nella legge delega, di superare gli squilibri socio-economici territoriali;
3. produce, sul territorio, livelli di servizi del tutto difformi, in quanto:

a) dalle differenze nella capacità fiscale derivano, in modo sistematico, differenze nell'ammontare delle risorse disponibili in via

ordinaria, come è mostrato nel par. 17.5;

b) non vi è, nel decreto, un adeguato monitoraggio riferito al livello delle prestazioni effettivamente rese disponibili sul territorio;

c) non è impiegato alcun mezzo che riduca le “differenze” che sono prodotte dalla diversa “potenza fiscale” delle Regioni, cioè dalla diversa capacità degli strumenti fiscali attribuiti ad esse (IRAP, addizionale IRPEF) di produrre maggiore gettito, ove siano applicate aliquote superiori a quelle *standard*;

d) non si tiene conto dei livelli strutturalmente diversi delle risorse fisse complessive impiegate per la produzione delle prestazioni sanitarie.

Perciò, la regola evangelica proposta nel par. 17.1 è pienamente confermata.

<p><b>Parole chiave:</b> fabbisogno; funzioni corrispondenti ai LEP; equità; circolo vizioso del sottosviluppo; capacità fiscale</p>
--

## **Scheda 18. La progressività delle imposte degli Enti territoriali e i problemi del “patto” di stabilità interno**

18.1. In un sistema in cui l'autonomia degli Enti territoriali abbia un ruolo occorre distinguere in modo particolarmente attento tra le tre principali funzioni delle imposte. Come è noto, i tributi costituiscono strumento di politiche di stabilizzazione macroeconomica; di politiche distributive; di politiche “fiscali”, cioè volte ad ottenere per mezzo di esse un gettito, da destinare al finanziamento dei servizi. Può per altro verso dirsi che le imposte medesime producono difficoltà in ordine a tutti e tre i problemi cui si è fatto riferimento: la scelta dei tributi attribuiti al sistema delle autonomie territoriali può risultare inappropriata in termini di effetti macroeconomici, di distribuzione del prelievo tra i contribuenti, di tenuta dei bilanci degli Enti.

La questione cruciale, rispetto ai tre problemi che abbiamo indicato, è quella della progressività e cioè di una relazione che, per lo specifico della materia di cui si tratta, può essere definita in due diversi modi: può trattarsi conto della variazione del prelievo, al variare del reddito *del contribuente* tenuto a pagarlo; ha rilievo, altresì, la variazione del gettito *sul territorio* al variare dei parametri (ancora, può trattarsi del reddito ma anche, più generalmente, della vocazione economica dell'Ente) che definiscano la condizione di Enti diversi.

<b>Parole chiave:</b> autonomia tributaria; progressività delle imposte locali.
---

18.2. L'Ente territoriale, istituzionalmente, ha la funzione di realizzare gli interessi di una determinata collettività, più circoscritta rispetto a quella nazionale. La forza dei meccanismi che concernono

questi interessi prevale, pertanto, giustamente, su quanto sarebbe sul piano nazionale appropriato: spetta pertanto allo Stato, in adempimento rispetto agli accordi stabiliti con l'Unione europea, assumere le preminenti responsabilità in ordine alla politica anticongiunturale. Ciò non è del tutto chiaro nei fatti e corrisponde ad esperienze che, a partire dal 1998, sono diventate prassi ricorrente.

Il punto di partenza è dunque quello di una necessità di controllo esterno da parte dello Stato, sulle grandezze finanziarie relative agli Enti territoriali, per ragioni anticongiunturali.

Valgono, infatti, le proposizioni che seguono:

A) Le entrate di cui gli Enti territoriali hanno la titolarità sono, in via diretta o indiretta, funzione del reddito; oppure, al crescere del reddito crescono le entrate dello Stato e cresce anche la disponibilità di esso ad accrescere i trasferimenti agli Enti territoriali.

B) Le spese degli Enti variano nella stessa direzione in cui variano le entrate. Se le entrate correnti crescono, non solo crescono le spese correnti, ma crescono anche le risorse su cui l'Ente ritiene di poter far conto, nel futuro, per affrontare gli oneri di ammortamento dei maggiori debiti che decida di contrarre. Ciò produce un incremento aggiuntivo delle spese di investimento.

C) L'impatto sulla domanda aggregata di maggiori spese locali è più forte rispetto a quello (di segno opposto) provocato dalle imposte locali.

D) Può esservi un effetto diretto, a partire dal reddito, sul livello delle spese locali. Variazioni positive del reddito possono, cioè, comportare una più elevata domanda di beni privati (ad esempio, automobili) complementari rispetto a beni prodotti dagli Enti territoriali, oppure in via diretta possono accrescere la domanda di servizi che questi Enti offrono gratuitamente. Un effetto analogo si ha se i beni e servizi la cui domanda cresce per effetto di incrementi del reddito sono finanziati con tariffe inferiori alla spesa media sostenuta dagli Enti per la produzione di essi.

I fenomeni descritti comportano che, in situazione di inflazione, crescano le entrate locali e cresca, in misura maggiore, la spesa (corrente e d'investimento) degli Enti locali. Il bilancio degli Enti territoriali si muove così nella direzione di un maggior disavanzo (spese locali correnti e in conto capitale - entrate locali correnti > 0), il che accresce ulteriormente le pressioni inflazionistiche (cfr. il par. 5.9, sub B).

Invece, in situazione di deflazione le spese locali si riducono in misura maggiore rispetto alle entrate: infatti, il ridursi delle entrate correnti scoraggia gli Enti dall'intraprendere programmi d'investimento, il che porta il bilancio degli Enti locali nella direzione dell'avanzo. Questi movimenti accrescono la tendenza alla riduzione della domanda aggregata ed in tal modo aggravano la deflazione.

Tutto ciò significa che, strutturalmente, i comportamenti delle finanze degli Enti territoriali sono *pro-ciclici*, fenomeno questo che è stato denominato "perversità congiunturale". Vi è perciò spazio e ragione per politiche dello Stato volte a correggere i meccanismi di cui si tratta. Queste politiche hanno, in Italia, come luogo istituzionale le norme del "patto di stabilità interno".

<b>Parole chiave:</b> perversità congiunturale degli Enti territoriali.
---

18.3. L'intensità degli effetti proposti nel par. 18.2 dipende dalla elasticità dell'imposta rispetto al reddito: quanto maggiore è la variazione percentuale del gettito che è effetto di una certa variazione del reddito, tanto di più variano le entrate e le spese dell'Ente territoriale in una direzione che, in uno schema logico Keynesiano, risulta pro – ciclico. Il caso più evidente è quello di una imposta progressiva sul reddito: al crescere del reddito del contribuente cresce la base imponibile dell'imposta e cresce altresì l'aliquota ad essa applicata; l'opposto accade allorché il reddito si riduce.

Questo argomento concorre ad un giudizio nel suo complesso negativo, concernente l'impiego di imposte sul reddito, quale ampiamente risulta nella *legge delega* (cfr. la Scheda 11), per il finanziamento degli Enti territoriali. Dato un insieme di cespiti *nel suo complesso progressivo* che costituisca il sistema tributario, nel senso in cui esso è definito nell'art. 53 della Costituzione, in questo insieme cespiti come l'imposta personale sui redditi “spettano” naturalmente allo Stato, mentre è buona cosa che prelievi tendenzialmente regressivi siano attribuiti agli Enti territoriali.

Costituisce, ad esempio, un eccellente tributo locale la TARSU (c.d. “tassa” per la rimozione dei rifiuti solidi urbani), che consiste in una imposta (se si vuole, in un contributo, il che sul piano tecnico è qualificazione più appropriata) sull'uso degli immobili: in prima approssimazione, al variare del reddito la base imponibile del tributo (la superficie dell'immobile) resta costante, sicché l'elasticità al reddito di esso è prossima a zero.

Paradossalmente, una buona imposta locale è l'imposta sui giochi – pronostici: si tratta di un (infame) imposta sulla speranza, che può avere addirittura elasticità negativa rispetto al reddito e che in tal modo può costituire un eccellente strumento anticongiunturale, sempre che, naturalmente, il relativo gettito, come aveva proposto l'Alta Commissione, sia attribuito agli Enti territoriali.

**Parole chiave:** perversità congiunturale; elasticità al reddito dei tributi; progressività dell'imposta; imposta personale sul reddito; imposta sui giochi pronostici; TARSU.

18.4. In un sistema basato sull'autonomia di entrata degli Enti territoriali che sia costruito con piena consapevolezza, gli Enti medesimi dispongono di una pluralità di cespiti attraverso i quali i cittadini, che costituiscono il sistema economico e civile che l'Ente territoriale concorre ad amministrare, sono chiamati per giusta *ragione* a concorrere ai costi che la produzione dei servizi pubblici locali comporta. I rischi più gravi, al riguardo, concernono violazioni al principio di responsabilità (cfr. la Scheda 7): quanto più circoscritto è il numero dei soggetti tenuti a pagare una certa imposta, rispetto al numero totale dei residenti, tanto più forte è la probabilità che le scelte tributarie dell'Ente penalizzino questi soggetti, a vantaggio della parte restante della popolazione. Una imposta progressiva sul reddito pone il maggior peso a carico di un numero ridotto di contribuenti; da questo punto di vista una addizionale, per sua natura ed in prima approssimazione proporzionale, risulta ampiamente preferibile.

Vi è peraltro il rischio che gli Enti si dimostrino poco oculati, che cioè non tengano conto del fatto che le imposte di cui si tratta possono essere eluse col semplice mezzo di prescegliere la residenza tenendo conto delle implicazioni fiscali di questa scelta: si tratta di comportamenti cui più agevolmente possano ricorrere i ricchi, piuttosto che i poveri.

Per questi motivi, le scelte concernenti la struttura del sistema tributario degli Enti territoriali dovrebbero essere definite tenendo conto di ogni possibile implicazione. Tra gli elementi del sistema imposte nella sostanza progressive (tali, cioè, che il prelievo cresca più che proporzionalmente rispetto al reddito) sono ineliminabili: si consideri al riguardo che anche tributi nominalmente proporzionali

come l'addizionale IPE, per il gioco dei minimi imponibili, delle deduzioni e delle detrazioni risultano nella sostanza progressive; nello stesso modo un tributo come l'ICI applicata alle "prime case", nominalmente proporzionale, per parte cospicua della scala dei redditi risultava in modo accentuato progressiva.

<p><b>Parole chiave:</b> progressività dell'imposta; imposta personale nel reddito; ICI; addizionale IRE.</p>
---

18.5. Una imposta può applicarsi in somma fissa (ad esempio, *tot* euro per ogni metro quadrato di superficie destinata a pubblicità commerciale) e tuttavia risultare progressiva rispetto al reddito delle collettività chiamate ad applicarla: accade, cioè, che al crescere del reddito la base imponibile su cui l'imposta si applica cresce in misura più che proporzionale. La questione si pone allorché il tributo è considerato dal punto di vista della sua efficacia fiscale, cioè della capacità di esso, nei diversi contesti, di produrre adeguato gettito. Si è già fatto cenno al caso dell'IRE (cfr. il par. 11.6): nelle diverse regioni d'Italia, a parità di reddito (di base imponibile), il contribuente paga, in via di principio la medesima imposta; la distribuzione delle basi imponibili tra le regioni, tenuto conto del fatto che operano deduzioni e detrazioni (questione delle incapienze), mostra un trattamento nel complesso plausibile dei contribuenti. Accade tuttavia che la quota dei contribuenti sul totale della popolazione sia dell'ordine del 75% nel Centro-Nord, e del 60% nel Mezzogiorno, anche per effetto di situazioni gravi di disoccupazione e di povertà, che sono peraltro ben note.

Va presa in conto, perciò, la progressività rispetto ai redditi medi regionali (o comunque riferiti alle diverse collettività territoriali), che è in via di massima diversa rispetto alla progressività dell'imposta nei confronti del reddito (della ricchezza) del

contribuente. Se sul territorio l'imposta è fortemente progressiva nel senso anzidetto, si verificano due fenomeni:

- anzitutto si verificano violazioni cospicue del principio della equità orizzontale, visto che il contribuente paga il tributo sulla base del suo reddito personale ma ne riceve un ritorno, in termini di servizi fruiti, che dipende dal reddito medio della collettività in cui si trova a vivere; ne segue la necessità di meccanismi perequativi più incisivi;

- in secondo luogo, il ritorno dell'Ente, in termini di gettito, che dovrà essere posto a fronte di un maggiore sforzo fiscale (aliquote più elevate, o accertamenti più puntuali) è basso nelle zone povere, sicché il costo politico di una politica fiscale incisiva può risultare esorbitante.

In tal modo, non vi è soltanto un problema di minore gettito che l'imposta produca, ma altresì una questione di diverso livello di autonomia consentita alle diverse collettività. Vi è pertanto ragione, con riferimento alle scelte concernenti l'attribuzione dei cespiti ai diversi livelli di governo (cfr. il par. 18.3), di riservare ampiamente l'applicazione di imposte dirette allo Stato, attribuendo agli Enti territoriali quei tributi indiretti che comportino un andamento regressivo del gettito rispetto al reddito delle diverse collettività territoriali.

<p><b>Parole chiave:</b> progressività dell'imposta, imposta sul reddito; imposta (tassa) sulla pubblicità commerciale.</p>
---

## **Scheda 19. La questione delle aliquote dei tributi degli Enti territoriali**

19.1. Se si prendono a base i dati di Tab. 2, nel par. 11.6, si rischia di affermare - come più volte è stato affermato - che la pressione fiscale del Centro-Nord è più elevata, per quanto concerne l'imposta sul reddito delle persone fisiche, rispetto a quella che risulta nel Mezzogiorno d'Italia: mediamente, il carico fiscale per ogni cittadino della prima circoscrizione è di 4.600 euro, mentre nel Mezzogiorno esso è pari a 3.500 euro.

Il punto è quello che l'IRE è una imposta erariale, applicata con la stessa aliquota su tutto il territorio della Repubblica: a parità di reddito, almeno in prima approssimazione, un cittadino meridionale paga quanto paga un cittadino del Centro - Nord. Vi è il problema dell'evasione. È tuttavia ben chiaro che le conclusioni al riguardo pertinenti sono ben più problematiche rispetto a quanto potesse pensarsi qualche decennio fa. La gara a chi è in grado di evadere *in maggiore misura* non vede, purtroppo, il Paese diviso tra vincitore e vinti.

La difficoltà è quella mostrata ancora nel par. 11.6. Una quota considerevole degli abitanti del Mezzogiorno non paga l'IRE in quanto non dispone di un reddito sufficiente all'applicazione del tributo; questa quota è, nel Mezzogiorno, del 40%, mentre nel Centro-Nord è dell'ordine del 25%. L'onere relativo si scarica sui soggetti a reddito più elevato, i quali scontano, nel Centro-Nord come nel Mezzogiorno, una elevata pressione fiscale. La ragione di ciò è la solidarietà dovuta ai soggetti privi di reddito e ai disoccupati, agli anziani oggi non tutelati o non sufficientemente tutelati, ai giovanissimi, agli studenti. Tutto ciò è a carico dei soggetti abbienti, dovunque essi vivano.

<b>Parole chiave:</b> IRE; pressione fiscale; solidarietà.
--

19.2. Il punto di difficoltà, in buona sostanza, consiste nella precisa valutazione di un termine tecnico, che è quello di “pressione fiscale”. Con questo termine si fa riferimento alla *quota* del reddito di un soggetto, o di una collettività, che per effetto di un tributo, o di un insieme di tributi, è sottratta ad essa. Perciò, ragionare di mera sottrazione di risorse, come è ipotizzato nel par. 19.1, senza connettere il dato di cui si tratta con grandezze come il reddito (o il beneficio, nella nozione di residuo fiscale) ha scarso senso. Ciò rinvia alla nozione di equità orizzontale: solo se il reddito è il medesimo (se i soggetti sono in condizioni uguali) è possibile esprimere una valutazione, sul piano dell’uguaglianza di trattamento, di un tributo, o di un sistema tributario.

Questa considerazione vale a maggiore ragione nel caso italiano, e con riferimento all’IRE: vi è da un lato, il *vincolo* dell’art. 53, comma 2, della Costituzione, che stabilisce il principio della progressività dei tributi e, dall’altro lato, l’insieme dei problemi, anche tributari, che dipendono dalla struttura dualistica del sistema economico. Allorché, nel par. 11.4, si è valutata in modo assai negativo la scelta di fare dipendere dall’IRE il sistema di decentramento finanziario che si vuole introdurre in Italia, ciò è avvenuto proprio tenendo conto dei due aspetti citati: l’IRE è, (appropriatamente) progressiva; il sistema economico italiano è fortemente dualistico.

<b>Parole chiave:</b> progressività; IRE; pressione tributaria.
---

19.3. La questione delle aliquote, nel sistema di decentramento istituzionale vigente in Italia, ha un secondo risvolto, che concerne il potere attribuito in via prevalente ai Comuni di applicare le imposte (nello specifico e più precisamente, le tasse) con funzione di regolazione di grandezze che si ritengono rilevanti in termini ambientali: tributi come la tassa sulla pubblicità, o la tassa di

148

occupazione di spazi ed aree pubbliche, o anche la tassa di parcheggio non possono essere valutati in termini di mero gettito, senza tenere conto del fatto che il fine precipuo di essi è la disciplina dell'uso dell'ambiente urbano. Pur non trattandosi di imposte di scopo è tuttavia vero che considerarle semplicemente come mezzo di finanziamento della spesa è sul piano concettuale sbagliato.

**Parole chiave:** tasse; tassa sulla pubblicità; tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche; tassa di parcheggio.

19.4. Nel contesto che fin qui abbiamo proposto, la grandezza critica è l'aliquota di un tributo: in prima approssimazione - e cioè trascurando deduzioni, detrazioni, esenzioni, ipotesi di diversità di aliquote applicate alle diverse fattispecie -, se si indica, con riferimento ad una imposta sul reddito, con  $T$  il prelievo subito da un soggetto, con  $a$  l'aliquota, con  $Y$  il reddito del soggetto, con  $P$  la pressione fiscale da lui subita, sarà:

$$T = a Y$$

$$P = \frac{T}{Y} = a \frac{Y}{Y} = a$$

Ciò vuol dire che, ancora in prima approssimazione, la pressione fiscale è bene espressa dall'aliquota che viene applicata su di un certo oggetto (su una base imponibile). Perciò, ancora in prima approssimazione, se in due diversi Enti territoriali viene applicata la medesima aliquota per un certo tributo, la pressione fiscale applicata sull'uno e sull'altro di essi è la medesima.

**Parole chiave:** pressione fiscale; IRE; equità orizzontale.

## Scheda 20. La legge di Wildavsky

20.1. La situazione di debolezza delle zone povere e quella di forza delle zone ricche sono in via generale maggiori rispetto a quanto potrebbe desumersi dai soli dati di spesa. Opera, infatti, nella materia, una "legge" (una regolarità statistica), che merita il nome di "legge di Wildavsky", cioè il nome di colui che l'ha rilevata:

*Se una comunità territoriale è più povera, non soltanto essa ha minori risorse, ma gestisce in modo peggiore le risorse di cui comunque dispone.*

Ciò accade in quanto la qualità della gestione è essa stessa costosa, cioè richiede l'applicazione di risorse di cui la comunità povera non dispone, o di cui dispone in misura minore.

I meccanismi di cui si tratta, considerati nel loro complesso, influiscono non soltanto sull'assetto della struttura produttiva, risolvendosi in aggravii di costi per le imprese che operano in zone sottosviluppate, ma anche sulla "qualità della vita" che è consentita ai cittadini che in queste zone vivono. L'impatto che su di essa hanno servizi come l'assistenza, la nettezza urbana, gli acquedotti, o la gestione delle scuole pubbliche è del tutto evidente. Del pari evidente è l'incidenza sulla struttura del sistema produttivo di servizi come la viabilità e i trasporti, gli interventi per il turismo, le abitazioni e, in via generale, gli interventi in campo economico.

<b>Parole chiave:</b> legge di Wildavsky; efficienza.
---

20.2. Il "circolo vizioso del sottosviluppo" nella finanza locale è legato a due meccanismi. Accade nella maggior parte dei casi che il sistema fiscale degli Enti locali sia finanziato attraverso imposte che colpiscono il reddito, o grandezze la cui entità è direttamente correlata al reddito. In tal caso, nelle zone povere si ha un minore gettito e perciò un minore – peggiore - livello dei servizi. "Spia" di un

150

fenomeno di tale genere che non sia corretto da interventi statali è un ammontare della spesa pro capite, a parità di ogni altra condizione, più basso nelle zone povere, rispetto alle zone ricche del Paese.

Questi fenomeni indicati sono evidenti nel caso italiano, ove le due principali imposte locali (ICI ed addizionale IRPEF) risultano in via di fatto addirittura progressive rispetto al reddito. Vi è per di più, un secondo meccanismo che passa attraverso un peggiore uso delle risorse finanziarie, nelle zone sottosviluppate, rispetto all'obiettivo della produzione dei servizi pubblici locali. Nel caso italiano, nelle zone in questione si sono sviluppate pressioni assai forti per l'assunzione di personale nel settore pubblico, pressioni che lo Stato ha, per il passato, deliberatamente incanalato in direzione delle amministrazioni locali, con provvedimenti amministrativi e legislativi. Strutturalmente, gli Enti locali sono i meno idonei a resistere a pressioni di questo tipo o, almeno, ad utilizzarle in modo costruttivo. Ne segue il rigonfiamento delle spese degli Enti ed anche un peggioramento nella quantità e qualità dei servizi.

Si fa qui riferimento, fra l'altro, al finanziamento, con leggi dello Stato, dei c.d. "lavoratori socialmente utili", attraverso il quale sono stati inseriti all'interno delle risorse disponibili alla "azienda-Comune" forze di lavoro in condizione precaria e perciò dipendenti dai partiti politici, al livello nazionale e locale. I meccanismi con cui questi soggetti sono prescelti e gradualmente "sistemati" hanno per il passato negato la trasparenza e la sostanziale correttezza che un concorso pubblico dovrebbe assicurare.

Un volume spesso abnorme delle spese di personale nelle zone sottosviluppate corrisponde a volumi anormalmente bassi delle spese di investimento, che permangono a livelli inadeguati per decenni, col risultato di produrre rapporti capitale per addetto del tutto stravaganti, e comunque non in linea con i caratteri del progresso tecnologico che anche nel settore degli Enti locali si è verificato in questi anni. Per il caso italiano si verificano al livello degli Enti locali (cfr. il *Rapporto SVIMEZ 2009 sull'economia del Mezzogiorno*) due fenomeni: in pro

capite, la spesa è minore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord; in percentuale rispetto alla spesa corrente, e perciò per quanto rileva ai fini delle combinazioni produttive, la spesa di personale è, invece maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

**Parole chiave:** ICI; Addizionale Irpef; progressività; lavoratori socialmente utili; efficienza; spese di personale.

20.3 I due meccanismi indicati nel par. 20.2 richiedono, al livello di intervento statale, due diversi tipi di correzione. Se la minore ricchezza di certe zone comporta un minore gettito delle imposte locali che in esse è possibile riscuotere, debbono introdursi meccanismi di trasferimento statale che “adeguatamente”compensino questo fenomeno. Essi sono oggi prescritti nell'art. 119, comma 3, della Costituzione, che reca il precetto che segue:

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

Strumenti che abbiano questa funzione vanno tuttavia organizzati in modo da non distruggere l'incentivo allo "sforzo fiscale" nelle zone povere: un meccanismo "perequativo" che produca l'erogazione di maggiori somme nelle zone in cui le risorse locali sono più basse comporta che quanto minori sono le entrate proprie dell'Ente, tanto maggiore è il trasferimento perequativo. Per questa via, un Ente locale che operi in una zona relativamente povera e dia peso rilevante, come è, d'altra parte, doveroso, agli interessi anche direttamente finanziari dei suoi cittadini, avrà convenienza a non applicare affatto i tributi che abbia titolo ad esigere, compensandone il mancato gettito con maggiori trasferimenti erariali. E' quanto è accaduto in Italia negli anni a partire dal 1978. Per questo motivo, un "meccanismo perequativo" corretto dovrebbe essere articolato in

modo da premiare lo sforzo fiscale degli Enti, ed in particolare degli Enti che operano in realtà territoriali più povere.

Se vale, invece, il secondo meccanismo (oppure, nella misura in cui esso vale), l'obiettivo diviene quello del riequilibrio nella struttura degli *inputs* attraverso il cui uso gli Enti locali delle zone deboli producono servizi. Questo obiettivo non può semplicemente raggiungersi attraverso una maggiore erogazione di risorse statali agli Enti delle zone povere: le maggiori somme, infatti, si tradurrebbero in modo più o meno immediato in maggiori assunzioni di personale, il che ulteriormente aggraverebbe il divario tecnologico tra le zone forti e le zone deboli del Paese. Sono, invece, necessarie misure che incidano sulla qualità della spesa nelle zone sottosviluppate del Paese ed anche misure che valorizzino la volontà dei cittadini di contribuire ai costi dei servizi locali garantendo ad essi in cambio di tale sforzo un ammontare adeguato di servizi.

<p><b>Parole chiave:</b> sostenibilità finanziaria; sforzo fiscale; perequazione; efficienza.</p>
---

20.4. Come è noto, e come ampiamente abbiamo rappresentato (cfr. la Scheda 3) la risposta che la legge delega offre alle questioni dell'efficienza è quella dei *costi standard*. Questa indicazione è contenuta, tra l'altro, nel comma 2, lettera f), dei. art. 2 del provvedimento, in cui è prevista la "determinazione del costo e del fabbisogno *standard* quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare l'azione pubblica".

Con riferimento alla norma citata, si può tentare di avanzare alcune valutazioni circa il grado di plausibilità delle proposizioni che essa contiene. In ogni caso, la grandezza di cui si tratta non è "obiettiva", ma rinvia alle valutazioni di coloro che abbiano titolo a formularla, ovvero di quei particolari operatori ai quali il soggetto

interessato alla valutazione dei costi (*stakeholder*) riconosca una specifica competenza tecnica ed uno specifico ruolo nella *governance* del sistema cui la determinazione degli *standard* è riferita.

**Parole chiave:** efficienza; efficacia; *costi standard*.

20.5. L'approccio all'analisi dei *costi standard* assume una configurazione diversa, a seconda dei contesti in cui essa è svolta.

Nei "sistemi aziendali" e con riferimento ai singoli *output* della produzione o a tutta la produzione aziendale ottenuta (approccio "microeconomico-aziendalistico"), l'analisi dei *costi standard* ha un valore significativo nell'esercizio della funzione del controllo di efficienza. Il *costo standard* identifica, infatti, un parametro di riferimento che, proprio nel suo modo di essere determinato e per gli scopi per i quali nasce, identifica una misura economica posta a base delle comparazioni delle *performance* aziendali nel tempo e nello spazio (*variance analysis*). In altri termini, esso identifica un parametro di riferimento a cui si dovrebbe avvicinare la gestione economica del sistema aziendale a cui lo *standard* si riferisce. E' da rilevare altresì che qualsiasi determinazione di "*costo standard*" è riferita alla condizione tecnico-produttiva specifica dell'ente/azienda in cui l'analisi viene svolta. Tali condizioni possono essere misurate ove esse siano adeguatamente rilevate nei sistemi contabili e quindi informatici della *governance* che ha l'obbligo di soddisfare gli *stakeholder*.

Finalità diverse sono raggiunte quando si esaminano gli andamenti e le determinazioni dei costi nelle indagini conoscitive riferite alle funzioni di costo delle macro aree economiche dell'economia nazionale (approccio "macroeconomico"), dove si pone attenzione all'utilizzo delle risorse finanziarie dello Stato e/o di altri Enti pubblici territoriali ed istituzionali. Si tratta, in tal caso, di un parametro che risulta da una funzione dei costi, cioè da elaborazioni

tecniche frutto di una valutazione specifica, effettuata per misurare e realizzare effettivamente una maggiore efficienza nella gestione dei servizi.

Tuttavia, nell'impianto complessivo della legge delega e nel dibattito in corso è stata completamente trascurata la questione della economicità. E' bene precisare, invece, che ciò che conta non è la minimizzazione, in un momento determinato e con riferimento ad una quantità data, dell'importo del costo, ma la sostenibilità dell'intero sistema nel medio periodo, cioè appunto la questione della economicità delle gestioni.

**Parole chiave:** *costi standard*; efficienza; economicità.

## Scheda 21. Le grandezze della finanza dei Comuni

21.1. La situazione della finanza dei Comuni è esemplare, per quanto concerne lo stato del sistema delle autonomie territoriali, in Italia. Anche nel *Rapporto SVIMEZ 2009 sull'economia del Mezzogiorno*, è dedicata una parte all'analisi dei dati finanziari di cui si tratta: l'analisi ha ad oggetto i comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario e si basa su dati del Ministero dell'economia, concernenti movimenti di cassa.

Risultano evidenti i divari : le entrate correnti procapite dei Comuni del Mezzogiorno, al 2008, sono più basse per un importo di circa il 17% rispetto a quelle del Centro-Nord; sul lato della spesa corrente, il divario è relativamente minore (-14 %). A fronte di ciò vi è uno sforzo fiscale assai elevato nel Mezzogiorno: in questa circoscrizione le entrate tributarie crescono, per il periodo 1991-2008, in euro a valore costante, del 123% (per il Centro-Nord, +49,7%). Al 2008, le entrate tributarie dei Comuni del Mezzogiorno coprono il 44,3% delle spese correnti (nel 1991, il 6,3%); i dati corrispondenti, per il Centro-Nord, sono rispettivamente 52,4% ed 11,9%.

Si avvertono in modo marcato segni di debolezza nella tenuta dei bilanci; vi è una caduta assai forte degli investimenti, che compromette l'accumulazione dei beni capitale. Non risulta una azione efficace dei trasferimenti erariali, che riduca "adeguatamente" i divari; l'andamento delle aliquote ICI conferma la regola secondo la quale, nel Mezzogiorno, "si paga di più per avere di meno".

<b>Parole chiave:</b> differenze.
-----------------------------------

## Scheda 22. Il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione

22.1. Nell'art. 1 comma 1 della *legge delega* è stabilito che la legge medesima, nel disciplinare "l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione", *dovrà perseguire l'obiettivo dello sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese.*

Per come è costruito il periodo<sup>1</sup> (più precisamente, per la ragione che tra le parole "Costituzione" e "perseguendo" non è apposta una virgola), a fronte dell'obiettivo indicato sono poste le risorse aggiuntive e gli interventi speciali del quinto comma: in tal modo non è stabilito il principio che sia l'impianto complessivo delle norme di attuazione dell'art. 119 della Costituzione a dovere risultare compatibile rispetto al fine del superamento del divario tra aree ricche ed aree sottoutilizzate d'Italia, ma si indica invece, la necessità di più specifici interventi.

Vi sono alcune questioni di merito che la SVIMEZ ha ultimamente posto nelle audizioni al Senato e alla Camera dei deputati (cfr. più specificamente, al riguardo, le Schede 4, 10 e 12) ; vi è altresì un insieme complicato di problemi di natura concettuale, che concernono il ruolo dei meccanismi di finanziamento del livello normale dei servizi rispetto alle prospettive di sviluppo dei territori sottoutilizzati.

<b>Parole chiave:</b> dualismo; politiche di sviluppo nelle aree sottosviluppate.
---

---

<sup>1</sup> Si tratta della proposizione che segue: " la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119 comma 5, della

22.2. La minore ricchezza pone questioni di uguale trattamento dei cittadini che, a parità di imposta pagata (o di reddito individualmente disponibile), fruiscono di un minore livello di servizi pubblici, nel senso ampiamente discusso in Scheda 15.

La difficoltà è quella che i divari producono un effetto cumulativo.

Rispetto a questa problematica le norme costituzionali vigenti definiscono due diversi percorsi. Il primo di essi definisce livelli minimi, al di sotto dei quali la sperequazione a danno dei cittadini che vivono nelle collettività a minore reddito non deve operare: si tratta della garanzia riferita ai livelli minimi delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, nonché della garanzia concernente il finanziamento dei livelli normali dei servizi di cui al comma 4 dell'art. 119, della Costituzione; vi è, inoltre, l'indicazione di ordine generale contenuta nell'art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia "perequazione delle risorse finanziarie".

I contenuti di cui si tratta attengono alla distribuzione e alla allocazione tra i servizi del reddito attuale dei cittadini. In uno schema logico di ordine del tutto generale si ipotizza che la distribuzione personale e funzionale del reddito siano accettati; se ciò non fosse, sarebbe più appropriato redistribuire il reddito a favore dei lavoratori e dei più poveri, ad esempio, piuttosto che specificamente correggere, sul lato degli Enti territoriali, gli effetti di una distribuzione del reddito che si ritenga inappropriata.

Vale, tuttavia, il punto già indicato: la finanza locale di per sé produce violazioni delle regole di equità nel trattamento dei cittadini, che vanno corrette, come indicano le norme costituzionali citate, nei loro effetti, garantendo alcuni livelli di minimo (non meno di).

---

Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”

Sul piano della teoria economica l'impostazione su cui si basa l'art. 119 della Costituzione appare appropriata. Anche se si riconosce il ruolo che la fruizione dei servizi può svolgere per lo sviluppo delle collettività più povere, una mera redistribuzione del reddito a favore di esse risulta rispetto al fine indicato non efficiente. Essa produrrà un maggiore consumo privato, attraverso più basse aliquote delle imposte locali, e un maggiore consumo pubblico, risolvendosi solo marginalmente nell'accrescimento di quella tipologia di servizi pubblici locali che si considera funzionale rispetto allo sviluppo.

**Parole chiave:** perequazione; equità; efficienza; funzioni LEP.

22.3. Vi è il secondo percorso cui è fatto riferimento in 22.2 e che l'articolo 1 della legge delega (per la posizione della virgola) predilige. Per le finalità di sviluppo sono appropriati l'utilizzazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali, secondo il disposto dell'art. 119, comma 5, della Costituzione.

La questione è, in primo luogo, quella della *aggiuntività* dell'intervento, come lo stesso art. 1, comma 1, della legge indica: l'obiettivo di uno sviluppo economico equilibrato del Paese è ragione di interventi finanziari *aggiuntivi* rispetto a quanto necessari per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali. I passaggi dell'analisi ai fini dell'attuazione di detta norma sono quelli che seguono.

Vanno individuate le attività ordinariamente affidate agli Enti territoriali, il cui finanziamento integrale, a norma dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, deve essere assicurato con i tributi e le entrate propri, le compartecipazioni ai tributi erariali ed eventualmente i trasferimenti perequativi. Queste attività comprendono, per le materie attribuite a detti Enti, le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione. Il fabbisogno

finanziario riferito alle funzioni ordinariamente attribuite agli Enti anzidetti e che dovrà essere coperto dalle entrate indicate nell'art. 119 della Costituzione è in via di principio superiore (non minore di) a quanto occorre perché siano resi disponibili ai cittadini, come impone l'art. 117, comma 2, lettera *m*), i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se ciò non fosse ne risulterebbe un vincolo di destinazione: le prestazioni anzidette sono obbligatorie per gli Enti, al punto che la Costituzione prevede uno specifico meccanismo di sussidiarietà (cfr. l'art. 120, comma 2). Poiché la Costituzione medesima vieta (cfr. l'art. 119, comma 3) che il fondo perequativo destinato a consentire agli Enti a minore capacità fiscale la copertura del fabbisogno prodotto dalle funzioni pubbliche ad essi attribuite abbia vincolo di destinazione, se le risorse fossero attribuite in misura strettamente uguale a quella necessaria a produrre i livelli essenziali delle prestazioni, il che risulterebbe in contrasto con il divieto anzidetto.

Una volta che siano state stabilite le risorse rese disponibili in via ordinaria, possono essere definiti gli obiettivi specifici perseguiti per mezzo delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al comma 5. Se queste risorse fossero impiegate per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che sono all'interno delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali, come taluno ha proposto, ciò non soltanto sarebbe in plateale contrasto con il contenuto della norma in oggetto (con quanto in essa oggettivamente si legge), ma si risolverebbe in una operazione ben strana: parte delle risorse di cui al comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, necessarie ad assicurare agli Enti la copertura del fabbisogno riferito alle funzioni ad essi attribuite, sarebbe «battezzato» intervento speciale ai sensi del comma 5 al solo fine di aggirare il divieto di vincolo di destinazione disposto dal comma 3.

Se non si accettasse l'idea (esplicitamente contenuta nella norma) che i meccanismi di cui al comma 5 dell'art. 119 sono a fronte di attività *aggiuntive e speciali* che sono svolte anche (ma non

soltanto) per mezzo del sistema degli Enti territoriali, si giungerebbe al risultato paradossale che tutte (la maggior parte) delle attività degli Enti finiscano con l'essere finanziate in via ordinaria con le risorse di cui al comma 5.

Questa impostazione richiede che lo Stato, nel definire i meccanismi di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, formuli specifici e congruenti programmi di intervento. Essi possono avere ad oggetto anche le funzioni ordinariamente affidate agli Enti territoriali purché si traducano in maggiori livelli (rispetto a quelli riferiti al "normale esercizio delle funzioni") delle prestazioni che, allo scopo di ridurre gli squilibri economici e sociali oppure per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, lo Stato ritiene debbano essere assicurati. Deve trattarsi, come la norma costituzionale stabilisce, di interventi speciali a favore di *Enti determinati*: non è detto affatto nel testo costituzionale che debba trattarsi di Enti a minore capacità fiscale; se fosse in atto un credibile programma per l'inserimento sul territorio degli immigrati provenienti da altre zone d'Italia o da altri Paesi, potrebbe pensarsi che risorse ex comma 5 vadano a finanziare alcuni tra i Comuni più ricchi d'Italia (ad esempio Milano; Bologna).

A monte dell'attivazione degli interventi in oggetto deve esservi un programma, cioè la definizione e la quantizzazione di obiettivi e costi. Perciò, gli interventi di cui al comma 5 producono per loro natura meccanismi finanziari del tipo dei contributi condizionati (in via di principio, *matching grants*), nel mentre quelli di cui al comma 3 del medesimo art. 119 richiedono, come la norma detta, contributi non condizionati.

<p><b>Parole chiave:</b> Funzioni LEP; fabbisogno normale; principio dell'aggiuntività; interventi speciali.</p>
--

### Scheda 23. La questione dei *matching grants*

23.1. È regola generale, nell'impianto della *legge delega*, il punto che i trasferimenti erogati dallo Stato agli Enti territoriali non rechino vincolo di destinazione. Questa regola è dettata in modo esplicito nella *legge delega* per le funzioni LEP nell'art. 9, comma 1, lettera *a*), e con riferimento alle funzioni extra LEP nella lettera *h*) dello stesso comma. Il precetto è stabilito, nella Costituzione, all'art. 119, comma 3.

Sul piano concettuale, la questione è intrigante. Il contenuto del comma 3 dell'art. 119 della Costituzione va valutato, infatti, in modo sistematico. Le somme erogate sul fondo perequativo a ciascun Ente consentono di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essi attribuite", l'attribuzione di queste somme deve avvenire attraverso modalità che non comportino vincolo di destinazione. Chiunque dovrebbe essere in grado di comprendere queste funzioni, nella loro qualità e nei livelli quantitativi, anche riferiti al costo che si assume esse debbano comportare, *sono altra cosa* rispetto ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Se i finanziamenti derivanti dal fondo perequativo dovessero essere limitati alla sola misura necessaria al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, ne risulterebbe, infatti, per implicito, un vincolo di destinazione. Accade che l'art. 120, comma 2, della Costituzione, preveda addirittura un ruolo sussidiario del governo «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Si noti, incidentalmente, che la specificazione "prescindendo ...", di per sé incomprensibile (lo Stato comunque opera in territori che si trovano dentro i confini di un Comune, di una Provincia, di una Regione), significa che l'autonomia costituzionalmente garantita agli Enti territoriali trova un limite nel

caso in cui il comportamento finanziario dell’Ente leda il diritto dei cittadini di beneficiare dei livelli essenziali delle prestazioni (principio di sussidiarietà). In tal caso è addirittura il Governo, in forza di norma dettata in via diretta dalla Costituzione, ad avere titolo ad interventi riferiti a funzioni dei Comuni.

Se il contesto dell’art. 119 fosse riferito ai soli livelli essenziali delle prestazioni le somme corrisposte, sul fondo perequativo, a quegli Enti i quali, per la minore capacità fiscale dei loro cittadini, non sono nelle condizioni di garantirli con le loro proprie risorse, i trasferimenti perequativi recherebbero un ben chiaro vincolo di destinazione, riferito a quel diritto alle prestazioni essenziali che la norma costituzionale riconosce ai cittadini medesimi. Perciò, perché non vi sia vincolo di destinazione occorre che le risorse complessivamente disponibili risultino bastevoli non per i soli servizi essenziali, ma per le funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali che debbono essere integralmente finanziate. Ciò è confermato, peraltro, in modo implicito dall’art. 119, comma 5, della Costituzione, ove è detto che «per provvedere a scopi diversi dal *normale esercizio* delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali»: il normale esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni è assicurato dalle risorse di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 119 Cost.; il “normale esercizio” comprende la prestazione dei livelli essenziali dei servizi, ma non coincide in via di principio con essa (se ciò non fosse, ne risulterebbe un vincolo di destinazione); l’entità dei trasferimenti, concorrendo con le altre risorse, deve essere a questi fini bastevole; in ciò, fra l’altro, consiste la funzione perequativa, quale è intesa, in prima approssimazione, dall’art. 119, comma 3, della Costituzione.

<b>Parole chiave:</b> vincolo di destinazione; funzioni LEP.
--

23.2. Per tutte le funzioni, definito il fabbisogno ammesso (fabbisogno *standard*) l’insieme delle risorse, che eventualmente

comprende quanto derivi dal fondo perequativo, deve risultare bastevole, sicché valga il punto, affermato nell'art. 119 della Costituzione e ribadito nella lettera *e*) del comma 2 dell'art. 2 della *legge delega*, che “le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed Enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti”. In tutto ciò, salva la questione dei vincoli stabiliti in forza dall'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione (LEP), non vi è margine per trasferimenti del tipo dei *matching grants*, per trasferimenti vincolati la cui misura dipenda dalla disponibilità dell'Ente di concorrere con sue proprie risorse alle spese di cui si tratta. Con riferimento ad essi, la tipologia generale è quella dei *contributi condizionati*. Sembra utile avvertire che i casi di contributo condizionato che, dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità, hanno il maggior rilievo sono sostanzialmente due: da un lato, quello in cui l'entità del contributo dipende dall'entità delle risorse proprie che l'Ente locale destina ad una certa attività; dall'altro quello in cui l'entità di esso dipende dallo “sforzo fiscale” sostenuto dall'Ente.

Nell'uno e nell'altro caso le somme erogate dall'Ente di maggior grado sono determinate dall'Ente beneficiario, dipendono, cioè, da parametri il cui livello è effetto di scelte di quest'ultimo. Il primo dei due casi è il più noto: l'Ente di maggior grado fissa “per quota” la sua partecipazione al costo di una certa attività; quanto maggiore è il livello al quale essa viene svolto, tanto maggiore è l'importo del contributo: poiché, tuttavia, questo non copre il 100% di detto costo, col crescere del contributo crescono anche le spese che restano a carico delle risorse proprie locali.

Un caso limite è appunto quello in cui il concorso alle spese è fissato nella percentuale del 100%: in questo caso, l'Ente locale nel determinare il livello dell'attività in questione determina, senza alcun costo per i suoi cittadini, il livello delle somme che saranno ad esso trasferite. Come è evidente, si tratta di uno strumento particolarmente

incongruo sia rispetto agli interessi che l'Ente erogatore, in ultima analisi, è tenuto a tutelare, sia rispetto allo stesso interesse della difesa delle autonomie locali, correttamente inteso.

Il secondo caso è quello in cui le somme erogate dipendono dalle decisioni fiscali dell'Ente beneficiario. I fini che attraverso questo strumento si perseguono sono da un lato quello di incentivare il ricorso dell'Ente locale ai suoi propri cespiti tributari e dall'altro quello di compensare carenze di materia imponibile che si verificano nelle zone povere. Questo meccanismo potrebbe avere un importante ruolo nel nostro sistema finanziario, come è mostrato nel par. 9.12.

<p><b>Parole chiave:</b> contributo condizionato; sforzo fiscale; <i>matching grants</i>.</p>
---

## Scheda 24. Finanza locale e benessere

24.1. Sul piano teorico, le questioni del decentramento istituzionale rinviano ad un ramo della scienza economica denominato “economia del benessere”. Al riguardo, la teoria tradizionale assume l’esistenza di un soggetto onnipotente, che utilizza il potere di cui dispone al fine di realizzare ed accrescere l’interesse collettivo (è quindi “benevolente”). Questo soggetto, tuttavia, non è in grado di conoscere esattamente le preferenze di tutti gli individui, perché vive in un mondo imperfetto in cui prevale l’incertezza prodotta da una distribuzione asimmetrica delle informazioni. Inoltre, in un’economia globale come quella attuale, la condizione prevalente è quella di un’estrema incertezza, determinata da un’imperfetta distribuzione delle informazioni e dalla connessa difficoltà di porre in essere adeguate politiche di stabilizzazione<sup>2</sup>.

Per tali motivi, il “dittatore” deve necessariamente ricorrere ad altri soggetti, od enti, che invece godono di un vantaggio informativo e che quindi sono maggiormente in grado, rispetto a lui, di adattare l’offerta di servizi alle preferenze dei singoli individui. È così che, non potendo soddisfare direttamente tali preferenze, egli impiega gli Enti territoriali, o più in generale gli Enti subcentrali, nonché i cc.dd. “corpi intermedi” (in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale), come uno strumento per massimizzare il benessere della collettività. La sua impossibilità di operare direttamente dipende, infatti, dalla presenza di asimmetrie informative, e quindi dall’impossibilità di utilizzare tributi e trasferimenti in somma fissa - ossia gli strumenti

---

<sup>2</sup> Cfr. J. E. Stiglitz, *Equilibrium in Product Markets with Imperfect Information*, American Economic Review, 69 (2), May 1979: pp. 339–345; ID., *The economic Role of the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1989, trad. it. *Il ruolo economico dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1992 ; ID., *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell’era della globalizzazione*, a cura di Laura Pennacchi, Donzelli Editore, Roma, 2001; ID., *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York, 2002, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002; R. Arnott, B. Greenwald, R. Kanbur, B. Nalebuff, (a cura di), *Economics for an Imperfect World. Essays in Honor of Joseph E. Stiglitz*, MIT Press, Cambridge, Mass., 2003.

necessari per il raggiungimento di condizioni di equilibrio di *first best* - per ottenere la distribuzione desiderata del benessere<sup>3</sup>.

Ove anche si assuma perfetta informazione, può dimostrarsi (teorema di Oates<sup>4</sup>) che la scelta di produrre e/o erogare servizi in maniera decentrata arreca vantaggi in termini di benessere all'intera collettività. Più precisamente, Oates ha fornito una giustificazione dell'esistenza di diversi livelli di governo attraverso un semplice modello che spiega come, in presenza di determinate condizioni, sia sempre preferibile una soluzione decentrata, ovvero un'articolazione dell'offerta dei beni e servizi pubblici, rispetto ad una soluzione uniforme, poiché essa consente di massimizzare la rendita dei consumatori, e quindi di realizzare un uso più efficiente delle risorse.

Il suddetto modello parte, tuttavia, da alcune ipotesi restrittive, che potrebbero dar luogo a risultati meno chiari, qualora venissero rimosse. Ne ricordiamo alcune:

1) le preferenze all'interno di ciascun Ente territoriale sono assunte come omogenee; si ipotizza, cioè, che le preferenze degli individui appartenenti ad una stessa comunità siano perfettamente identiche;

2) si ipotizza l'esistenza di una figura mitica, onnipotente e allo stesso tempo altruista, che pensa per tutti e si preoccupa sempre di realizzare il benessere della collettività; il dittatore/pianificatore non ha dunque altri interessi se non quelli della comunità che amministra; il problema è che tale ipotesi appare in contrasto con quella tradizionalmente sostenuta in letteratura, secondo la quale gli individui tendono a perseguire esclusivamente i propri interessi; è noto, inoltre, che nessun governo è del tutto onnipotente o pienamente altruista; recenti studi si propongono, pertanto, di testare

---

<sup>3</sup> Se non è possibile intervenire con imposte o sussidi *lump sum* per redistribuire il reddito, il problema di *second best* consisterà nel trovare il valore dei trasferimenti che realizza il *trade-off* ottimale tra efficienza allocativa ed equità redistributiva.

<sup>4</sup> W.E. Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972; ID., *On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization*, "Journal of Public Finance and Public Choice", 2-3, 1997, pp. 83-92.

empiricamente la validità del suddetto teorema, quando non vi sia una perfetta corrispondenza tra gli obiettivi dei governanti e quelli dei cittadini e quando operano meccanismi di decisione collettiva di tipo democratico<sup>5</sup>;

3) si presuppone che la popolazione complessiva di uno Stato sia ripartita tra due Enti locali e che ad entrambi gli enti sia offerto uno stesso bene pubblico locale;

4) si ipotizza che nella soluzione centralizzata il bene sia fornito in misura uguale alle due comunità; si potrebbe immaginare, tuttavia, che il governo centrale sia in grado di differenziare l'offerta del bene pubblico locale; in tal caso, la soluzione centralizzata potrebbe anche consentire (se i costi informativi necessari per realizzare un'offerta centrale differenziata non sussistono o risultano poco significativi) di raggiungere lo stesso livello di benessere di quella decentrata;

---

<sup>5</sup> Tale questione è approfondita, per esempio, in un recente lavoro di Mazzaferro e Zanardi (C. Mazzaferro, A. Zanardi, *Heterogeneity in individual preferences for public expenditure: what suggestions for the assignment of competencies to the EU?*, mimeo, 2004; ID., *Centralisation versus Decentralisation of Public Policies: Does the Heterogeneity of Individual Preferences Matter?*, "Fiscal Studies", vol. 29, 1, marzo 2008, pp. 35-73) in cui si assume che per entrambi i livelli di governo presi in esame (nazionale e sovranazionale) operi un meccanismo di decisione collettiva ispirato al teorema dell'elettore mediano (per quanto riguarda i limiti di validità di quest'ultimo teorema, vedasi S. Villani, *Il teorema dell'elettore mediano*, in F. Pica, *Teoria dell'intervento pubblico*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 250-254). Sulla base di dati individuali tratti da un'ampia *survey* internazionale (ISSP), viene quindi stimata una serie di modelli econometrici allo scopo di rendere le preferenze espresse per i programmi spesa pubblica rappresentative e comparabili tra differenti aree e differenti paesi. Le distribuzioni di preferenze così corrette sono poi utilizzate per simulare il funzionamento di un sistema di decisione sociale basato sul voto a maggioranza (ipotesi dell'elettore mediano) sia a livello di ciascun paese membro sia a livello di somma di tali paesi, con l'obiettivo di rappresentare la soluzione rispettivamente decentrata ed accentrata al problema di allocazione delle competenze. Assumendo una funzione convessa di perdita di benessere a livello individuale e mettendo a confronto gli effetti di benessere realizzati in corrispondenza delle due soluzioni, il lavoro ricava un criterio di benessere per valutare quali settori di intervento pubblico dovrebbero essere più efficientemente attribuiti al livello di governo dell'UE oppure degli Stati nazionali. L'analisi empirica rivela che in alcuni comparti di spesa pubblica (sanità, istruzione, sussidi per l'occupazione) l'attribuzione di responsabilità al livello di governo sovranazionale domina (o è vicino a dominare) in termini di benessere collettivo la soluzione decentrata, pur considerando il ruolo delle economie di scala e degli *spillover* interregionali. In tutte le restanti aree di intervento pubblico, l'accentramento delle competenze in capo all'Unione determina, invece, una perdita netta di benessere rispetto al decentramento a favore degli Stati membri.

5) l’offerta del bene non provoca effetti di traboccamento (*spillover effects*), ossia esternalità determinate dal comportamento degli Enti territoriali<sup>6</sup>; in altri termini, si assume implicitamente che trovi applicazione il cd. “principio di corrispondenza fiscale” elaborato nel 1969 da Olson<sup>7</sup>, che presuppone la perfetta corrispondenza tra giurisdizione politica (i confini politici di un Ente territoriale) e giurisdizione economica (l’area entro la quale il bene o servizio pubblico diffonde i propri benefici); alcuni studi recenti sembrano tuttavia dimostrare che, contrariamente a quanto è stato teorizzato da Oates, un alto grado di *spillover* può produrre elevati livelli di benessere anche nell’ipotesi di decentramento dell’offerta<sup>8</sup>;

6) il modello presuppone che il costo marginale di offerta del bene pubblico locale sia costante; è però possibile che nella produzione di molti servizi pubblici locali siano presenti economie di scala<sup>9</sup>; in tal caso, il fenomeno della decrescenza dei costi medi può costituire un forte argomento perché le attività siano svolte alla scala maggiore ed affidate al governo centrale oppure perché gli stessi Enti territoriali si organizzino per “crescere di scala”, utilizzando le “forme associative e di cooperazione” previste nel Capo V del Titolo II della

---

<sup>6</sup> Al riguardo, in letteratura si ritiene che “la tematica degli *spillover effects* costituisce un ostacolo al principio dell’autonomia degli Enti locali. Ciò vale da due diversi punti di vista. Anzitutto, se gli *spillovers* sono importanti, la pretesa di autonomia trova un limite: vi sarà una serie di materie in riferimento alle quali l’Ente sarà soggetto a regolamentazioni, ad interventi diretti, ad incentivazioni e disincentivazioni di altri livelli di governo; in secondo luogo, occorrerà riconsiderare con attenzione la tesi per la quale al crescere del decentramento cresce il benessere” (F. Pica, *L’ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 81). È probabile, infatti, che ne conseguano perdite di benessere – derivanti dal sovradimensionamento, o sottodimensionamento, dei servizi – oppure appesantimenti dei controlli con difficoltà tecniche e politiche crescenti.

<sup>7</sup> Cfr. M. Olson, *The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibility among Different Levels of Government*, in “American Economic Review”, LIX, 1969, pp. 479-487.

<sup>8</sup> Cfr. Marko Köthenbürger, *Revisiting the “Decentralization Theorem”: On the Role of Externalities*, CESifo Working Paper n. 2128, ottobre 2007.

<sup>9</sup> Le economie di scala possono essere definite come quelle situazioni “in cui il costo medio di produzione decresce al crescere delle dimensioni degli impianti e della produzione” (P. A. Samuelson e W.D. Nordhaus, *Economics*, McGraw Hill, New York, 1987, citazione dalla dodicesima edizione italiana, Zanichelli, Bologna, 1992, p. 866) e costituiscono un fenomeno tipico di quelle attività che comportano ammontari di costi fissi rilevanti.

Parte I del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000)<sup>10</sup> e nell'articolo 12, comma primo, lett. f), della legge delega in materia di federalismo fiscale (legge n 42 del 5 maggio 2009)<sup>11</sup>.

**Parole chiave:** teorema di Oates; efficienza.

---

<sup>10</sup> Tra le forme associative previste dal Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) per la gestione associata di servizi si annoverano le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, e gli accordi di programma (artt. 30, 31, 32 e 34).

Tali forme di gestione dei servizi pubblici sono generalmente, prioritariamente e prevalentemente motivate come rimedio alla piccola dimensione, che rende impossibile sfruttare le predette "economie di scala". Queste ultime, tuttavia, possono non essere decisive per giustificare la fusione tra Comuni, ma neppure per orientare le scelte dei governi locali verso le forme più strutturate e più comprensive di collaborazione tra i medesimi, quale l'unione. Quando è in gioco la produzione di un solo bene o di un singolo elemento di un servizio, l'aggregazione richiede una cooperazione specifica, da svolgere, per esempio, tramite consorzio (al cui funzionamento si applicano, in quanto compatibili, le norme sulle aziende speciali; cfr. art. 312 del T.U.E.L.) o società per azioni (che è una veste giuridica che può essere assunta anche da i consorzi; cfr. art. 115, comma 7-bis, del T.U.E.L.), oppure l'aggregazione può essere realizzata semplicemente "attraverso il mercato", mediante esternalizzazione.

Per ulteriori approfondimenti in proposito, si vedano R.L. Bish, 2001, *Local Government Amalgamations*, C.D. Howe Institute, Ottawa, The Urban Papers n. 150, [www.cdhowe.org](http://www.cdhowe.org); N. Hanes, *Empirical Studies in Local Public Finance: Spillovers, Amalgamations, and Tactical Redistribution*, Scandinavian Working Papers in Economics (S-WoPEc) n. 604, Umeå Economic Studies, Department of Economics, Umeå University, 6 marzo 2003; F. Fiorillo, L. Robotti, a cura di, *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Franco Angeli, Milano, 2006; A. Frascini, F. Osculati, *La teoria economica dell'associazionismo tra Enti locali*, Working paper n. 71, marzo 2006, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" Alessandria, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS.

<sup>11</sup> Tale articolo detta i principi ed i criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli Enti locali e, per la precisione, stabilisce che nei futuri decreti attuativi della legge delega dovranno essere previste "forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali".

#### IV. GLOSSARIO DELLE PAROLE CHIAVE

1. **Addizionale IRE:** par. 11.6; 14.3; 18.4; 20.2. Nella sostanza, si tratta di un *tributo proprio derivato* che costituisce, nell'impianto della *legge delega* il principale strumento di autonomia tributaria attribuito agli Enti territoriali. Esso consiste in una aliquota applicata alla base imponibile dell'imposta erariale sul reddito (IRE).
2. **Adeguatezza:** par. 1.2. Il principio è indicato nell'art. 118, comma 1, della Costituzione. Esso concerne l'ipotesi che, per ragioni di economia di scala, o di effetti di *spill-over*, la dimensione territoriale di un certo Ente non sia ritenuta appropriata rispetto al livello efficiente (cioè, che minimizza i costi) di una certa funzione pubblica ad esso attribuita.
3. **Alta Commissione:** par. 15.4; 15.5. La Commissione, presieduta dal Prof. Vitaletti, è così denominata nell'articolo 3, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria 2003). La Commissione ha chiuso i suoi lavori nel settembre 2005, producendo impegnative relazioni ed ampia documentazione.
4. **Appropriazione:** par. 16.5; 16.6. Principio in base al quale l'importo dei tributi erariali pagati allo Stato dai contribuenti di una certa collettività in realtà appartiene alla Regione di cui la collettività medesima costituisca componente.
5. **Autodeterminazione:** par. 15.3. Per *autodeterminazione* si intende il potere consentito dall'ordinamento ad una certa collettività ordinata in un Ente territoriale di decidere degli interessi dei cittadini che l'Ente medesimo rappresenta.
6. **Autogoverno:** par. 1.2; 8.1; 16.2. L'*autogoverno* è riferito ad un sistema in cui l'autodeterminazione ha ad oggetto non soltanto le scelte politiche dell'Ente, ma altresì i modi della gestione di esso.

7. **Autonomia:** par. 4.1. L'*autonomia*, con riferimento agli Enti locali, è valore affermato nei *Principi fondamentali* della Costituzione. Si pone, al riguardo, questione di *trade-off* rispetto agli altri valori parimenti fondanti ed in particolare rispetto al valore dell'uguaglianza.
8. **Autonomia degli Enti locali:** par. 8.3; 8.5. Vedi: *autonomia*.
9. **Autonomia delle Regioni:** par. 8.3. Vedi: *autonomia*. L'autonomia delle Regioni è definita nell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione.
10. **Autonomia di entrata:** par. 15.3. *Effettività* del potere di cui l'Ente territoriale disponga di determinare, per competenza e per cassa, la misura delle sue entrate e attraverso di essa, le dimensioni del suo bilancio.
11. **Autonomia finanziaria:** par. 5.1; 6.1; 8.1; 8.2; 8.4; 9.1; 9.2; 11.1; 11.2; 14.1; 16.2. Vedi: *autonomia di entrata*.
12. **Autonomia regolamentare:** par. 8.4. *Effettività* del potere, attribuito agli Enti territoriali dall'art. 117, comma 6, della Costituzione, di ordinare con regolamenti i modi dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.
13. **Autonomia tributaria:** par. 4.1; 4.2; 9.1; 11.3; 18.1. *Effettività* del potere disponibile agli Enti territoriali di determinare la parte delle risorse dei contribuenti da destinare alla produzione di servizi pubblici locali e la parte di esse che resta disponibile per destinazioni private. Lo strumento fondamentale, al riguardo, consiste nel potere di cui l'Ente disponga di stabilire l'aliquota dei tributi ad esso attribuiti.
14. **Beni patrimoniali:** par. 3.9. In base all'art. 119, comma 6, della Costituzione, gli Enti territoriali dispongono di un loro

patrimonio, “attribuito secondo i *principi generali* dettati dalla legge dello Stato”. La materia è ora regolata dall’art. 19 della *legge delega*.

15. **Camera delle Regioni:** par. 1.1. Si tratta di ipotesi di riforma costituzionale avanzate da più parti. Vi sono, tuttavia, data la situazione economica e demografica d’Italia, questioni di democraticità sostanziale che ancora attendono una adeguata impostazione.
16. **Capacità fiscale:** par. 12.1; 12.2; 13; 14.2; 14.5; 17.4; 17.5; 17.6. Il riferimento è al comma 3 dell’art. 119 della Costituzione. Nel contesto, per capacità fiscale deve intendersi il gettito che gli Enti territoriali possono riscuotere ove siano applicati i parametri *standard* dei tributi propri derivati.
17. **Circolo vizioso del sottosviluppo:** par. 17.1, 17.2; 17.6. La nozione è riferita agli effetti di una situazione di povertà di un soggetto, o di una collettività di soggetti: si verifica un “avvitamento”, che a partire da una situazione di povertà produce altra, e più grave, situazione di povertà.
18. **Città metropolitane:** par. 3.5; 3.10. Le Città metropolitane sono elencate tra gli Enti territoriali negli articoli, a partire dal 114, del Titolo V della Costituzione. La disciplina riferita alla istituzione di esse è dettata, tra le norme transitorie, nell’art. 23 della *legge delega*.
19. **Compartecipazioni:** par. 3.3; 7.2; 7.3; 11.5; 15.1. Per *compartecipazioni* si intende una quota del gettito riscosso da un certo livello di governo che viene erogata ad un altro livello di governo. Si tratta, nella sostanza, di un contributo parametrato alla riscossione di tributo erariale realizzata in un certo territorio. Le compartecipazioni sono specificamente previste nel comma 2 dell’art. 119 della Costituzione.
20. **Compartecipazione IRE:** par. 11.4; 7.3. Vedi: *compartecipazioni*. La compartecipazione IRE è strumento importante, accanto all’addizionale IRE, di finanziamento dei Comuni.

**21. Compartecipazione IVA:** par. 11.5; 17.4. Vedi: *compartecipazioni*.

La compartecipazione IVA è specificamente riferita, nell'art. 8, comma 1, lettera *d*), della *legge delega*, al finanziamento delle funzioni LEP.

**22. Competenze legislative delle Regioni:** par. 5.1; 16.1; 16.4. Le

Regioni hanno competenza legislativa concorrente nelle materie indicate nell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Il comma 4 dello stesso articolo stabilisce che, per le materie diverse da quelle indicate nei commi 2 e 3, la competenza delle Regioni è non concorrente. Vi è questione in ordine ai nessi tra il principio di autodeterminazione (anche riferito allo Stato) ed un riparto tassativo delle competenze.

**23. Contributo condizionato:** par. 23.2. Per *contributo condizionato* si

intende una somma erogata da un Ente di maggior grado (Stato, UE, Regioni) la cui misura dipende da un parametro controllato dall'Ente beneficiario (importo della spesa destinata ad una certa funzione; sforzo fiscale).

**24. Contributi perequativi:** par. 3.2; 3.3; 3.4; 7.3; 11.2; 14.1; 14.4;

14.6. I *contributi perequativi* hanno la finalità di assicurare, in un sistema basato sull'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, il principio di equità orizzontale.

**25. Costi *standard*:** par. 20.4; 20.5. Con l'espressione *costo standard* si

fa riferimento ad una valutazione di un soggetto che abbia, nel sistema, responsabilità di *governance* ed a cui si riconosca adeguata competenza tecnica.

**26. Criterio del fabbisogno:** par. 3.4; 7.4; 14.6; 17.5; 17.6.

L'applicazione del *criterio del fabbisogno* comporta che le risorse disponibili ad un Ente territoriale risultino, nel loro complesso, sufficienti alla copertura del fabbisogno "ammesso" di spesa. Nella *legge delega* è stabilito il principio che il fabbisogno *standard*

riferito alle funzioni LEP sia finanziato con entrate *standard* “dedicate”.

- 27. Criterio della capacità fiscale:** par. 3.4. Il *criterio della capacità fiscale*, per come lo si intende nella *legge delega*, comporta che sia coperta con contributi perequativi una quota “adeguata” della differenza tra entrata media, a livello nazionale, o marginale riferita ad un certo tributo (addizionale IRE) ed entrata *standard* riferita alla Regione di cui si tratta.
- 28. Demanio marittimo:** par. 3.9. Il *demanio marittimo* è parte dei beni patrimoniali dello Stato che potranno essere attribuiti, come è stabilito nell’art. 19 della *legge delega*, agli Enti territoriali.
- 29. Devoluzioni:** par. 7.2. Per *devoluzione di cospite tributario* si intende la rinuncia, da parte dello Stato, ad un certo tributo, la cui titolarità sia attribuita ad un Ente territoriale. Nella sostanza, si tratta, almeno in prima approssimazione, di compartecipazione al 100 % del gettito.
- 30. Differenze:** par. 4.1; 4.2; 21.1. Le “differenze” consistono in divari nel trattamento finanziario dei cittadini dovuti al mero fatto della loro residenza. La questione è quella dei limiti al di là dei quali questi divari non sono accettabili.
- 31. Differenziali di spesa:** par. 15.2. Le “differenze” nella fruizione dei servizi pubblici locali derivano, a parità di pressione fiscale, da due cause: diversa efficienza dell’organizzazione; differenziali nelle risorse che possono essere destinate alla produzione dei servizi.
- 32. Differenziazione:** par. 1.2; 7.5; 8.1. La funzione propria delle autonomie territoriali consiste nel consentire differenze tra i servizi fruiti, per effetto di differenze nei “gusti”, nei redditi e nei prezzi. Vale, perciò, il principio di differenziazione, che è affermato nell’art. 118, comma 1, della Costituzione.

33. **Divieto di indebitamento:** par. 14.6. Il divieto, da cui sono escluse le sole spese di investimento, è stabilito nel comma 6 dell'art. 119 della Costituzione. Si tratta di norma che, anche in termini di efficacia di essa, appare assai discutibile.
34. **Divieto di esportabilità dell'imposta:** par. 7.5. Questo divieto risultava nell'art. 2 della legge delega, nel testo approvato dal Senato e poi emendato dalla Camera. Il fenomeno di cui si tratta, attraverso i meccanismi della traslazione e della rivalsa, si verifica per il caso dell'IVA, e sul piano concettuale non ha alcun senso vietarlo.
35. **D.Lgs. 56/2000:** par. 14.4; 17.3; 17.4. Il decreto costituisce il modello concettuale che è stato posto a riferimento dell'impianto concernente l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. È risultata utile la dimostrazione che, definito il fabbisogno di Regioni ricche e Regioni povere, il meccanismo del decreto attribuisce alle prime più di quanto occorre ed alle seconde meno del fabbisogno.
36. **Dualismo:** par. 22.1. I parametri in forza dei quali l'Italia consiste di due diverse realtà economiche e sociali sono documentati ampiamente dalla SVIMEZ, fra l'altro, attraverso i *Rapporti sull'economia del Mezzogiorno*. Nel Centro Nord e nel Mezzogiorno le condizioni di vita e le prospettive di realizzazione personale e professionale sono diverse in modo statisticamente (e socialmente) significativo.
37. **Economicità:** par. 20.5. Nella valutazione delle *performance* aziendali rilevano i caratteri dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Per *economicità* si intende la capacità di una azienda di sostenere, nel tempo, le condizioni della sua permanenza sul mercato. Gli stessi caratteri, come è noto, valgono per gli Enti pubblici.

38. **Effettività:** par. 7.1. Si intende per *effettività* il fatto che una norma, o un comportamento, realizzi *nel concreto* il risultato voluto.
39. **Efficacia:** par. 4.2; 20.4. Si dice *efficace* quel comportamento che raggiunge l'effetto voluto. Il vincolo di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), che stabilisce la garanzia della fruizione dei LEP su tutto il territorio nazionale, pone un vincolo di efficacia.
40. **Efficienza:** par. 12.6; 20.1; 20.2; 20.3; 20.4; 20.5; 22.2; 24.1. Si dice *efficiente* quell'elemento, nell'insieme dei comportamenti efficaci, cui sia associato il livello minimo dei costi. Per costo si intende non spendita di moneta, ma l'insieme di perdite di utilità che il comportamento di cui si tratta produca (*costo-opportunità*). La questione dei LEP pone problemi di efficacia e problemi di efficienza.
41. **Elasticità al reddito dei tributi:** par. 18.3. L'*elasticità al reddito dei tributi* ha rilevanza dal punto di vista degli effetti dei comportamenti finanziari degli Enti locali sulla congiuntura (questione della perversità congiunturale). L'elasticità è definita dal rapporto tra variazione percentuale del prelievo prodotta da una variazione del reddito e variazione percentuale del reddito medesimo. Ha rilevanza, nelle questioni della finanza degli Enti territoriali, l'elasticità del tributo rispetto ai parametri controllati dall'Ente (ad esempio, l'aliquota).
42. **Equità:** par. 15.2; 17.6; 22.2. Il principio dell'*uguaglianza di trattamento* è stabilito nell'art. 3, comma 1, della Costituzione.
43. **Equità finanziaria:** par. 12.7. In prima approssimazione, l'*equità finanziaria* è definita dal residuo fiscale, per le due forme dell'equità orizzontale e dell'equità verticale.
44. **Equità orizzontale:** par. 12.1; 12.3; 19.4. Si intende per *equità orizzontale* il principio in base al quale soggetti nelle medesime

condizioni ricevono un medesimo trattamento (subiscono, in prima approssimazione, uno stesso residuo fiscale).

- 45. Equità verticale:** par. 12.1; 12.3. Si intende per *equità verticale* il principio in base al quale soggetti in condizioni diverse ricevono un trattamento (in termini di residuo fiscale) appropriatamente diverso.
- 46. Fabbisogno.** Vedi: *criterio del fabbisogno*. Fabbisogno “normale”: par. 3.10; 4.2; 22.3. Fabbisogno standard. Vedi: *fabbisogno “normale”*. Fabbisogno “normale”: la nozione statistica di “normalità” è riferita all’ipotesi di maggiore frequenza. Più in generale, e con riferimento al fabbisogno *standard* (al costo *standard*) si intende per “normale” o “*standard*” quel valore che un organo con responsabilità di *governance*, cui sia riconosciuta competenza adeguata, ritenga appropriato.
- 47. Federalismo:** par. 1.1. Nella storia politica recente ha rilievo una nozione di “federalismo” tale che si attribuiscono al “governo federale” le preminenti responsabilità. Più specificamente, e nello spirito della riforma del Titolo V della Costituzione, per federalismo si intende un regime basato sulle interconnessioni delle competenze e dei poteri.
- 48. Federalismo a “geometria variabile”** (art. 116, della Costituzione): par. 3.6; 16.1. L’ipotesi prevista nell’art. 116 della Costituzione è quella che le funzioni attribuite alle diverse Regioni, sulla base di idonea procedura, possano essere tra loro diverse.
- 49. Federalismo fiscale:** par. 1.1. Per “federalismo fiscale” si intende, nell’attuale contesto, l’implementazione delle regole dettate nell’art. 119 della Costituzione. Rileva, altresì, l’art. 117, comma 2, lettera e).
- 50. Flessibilità fiscale:** par. 15.3. La flessibilità fiscale risulta dalla attribuzione al sistema delle autonomie territoriali di cespiti

capaci di produrre, sul territorio, una distribuzione delle risorse che corrisponda alle preferenze dei cittadini (manovrabilità dei tributi) e ragionevolmente equilibrata.

51. **Fondo ex lege 549/1995:** par. 3.4. Il fondo in questione (denominato “fondino”) assicura alle Regioni del Mezzogiorno una rilevante parte delle risorse oggi destinate alle funzioni extra LEP.
52. **Fondo perequativo:** par. 15.1; 15.5. Nell’impianto dell’art. 119 della Costituzione il “fondo perequativo”, istituito e regolato con legge dello Stato (cfr. l’art. 117, comma 3, della Costituzione), ha la funzione di consentire agli Enti territoriali, unitamente ai “tributi propri”, alle altre “entrate proprie” e alle compartecipazioni ad imposte erariali, “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.
53. **Forme particolari di autonomia:** vedi: *federalismo a “geometria variabile”*.
54. **Funzioni corrispondenti ai LEP:** par. 1.4; 3.3; 3.4; 3.8; 6.2; 11.4; 12.1; 12.2; 13; 14.2; 16.2; 17.3; 17.6; 22.2.; 22.3; 23.1. Funzioni cui corrispondono i livelli essenziali delle prestazioni “che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Nell’art. 8, comma 3, della *legge delega* sono indicate (esemplificativamente?) sanità, assistenza e, per quanto concerne l’istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative, nella materia, delle Regioni. Vi è questione per le spese di trasporto pubblico locale.
55. **Funzioni extra LEP:** par. 3.4; 6.2; 11.2; 11.4; 12.1; 12.2; 13; 14.2; 14.3. Funzioni diverse dalle funzioni LEP. Vi è sul piano finanziario problema per spese concernenti livelli extra LEP, riferite alle funzioni LEP.

56. **Funzioni fondamentali degli Enti locali:** par. 3.5; 3.10. Si tratta di funzioni che lo Stato ha competenza esclusiva a stabilire, a norma dell'art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione.
57. **Funzioni LEP.** Vedi: *funzioni corrispondenti ai LEP*. Funzioni diverse (altre funzioni) rispetto a quelle stabilite dallo Stato a norma dell'art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione.
58. **Funzioni non fondamentali degli Enti locali:** par. 3.5; 3.10. Vedi: *funzioni corrispondenti ai LEP*.
59. **ICI:** par. 18.4; 20.2. Si tratta dell'imposta comunale sugli immobili, introdotta in Italia con il D.Lgs. 504/1992, per effetto della legge delega 421/1992 (Legge Amato delle quattro deleghe).
60. **ICIAP:** par. 7.3. Imposta comunale sul commercio, le arti e le professioni abrogata all'atto dell'istituzione dell'ICI (1992).
61. **ICI prima casa:** par. 7.3; 8.2. Parte consistente dell'imposta comunale sugli immobili consiste nell'imposta sulla "prima casa", cioè sull'abitazione di cui il proprietario faccia direttamente uso, come sua "prima" residenza.
62. **ILOR:** par. 7.3. L'imposta locale sui redditi, che è una imposta erariale, è tributo devoluto, in segmenti successivi, ai Comuni attraverso l'ICI e alle Regioni attraverso l'IRAP.
63. **Imposta personale sul reddito:** par. 10.3; 11.3; 18.3; 18.4; 18.5. Imposta erariale sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Vedi: *compartecipazione IRE*.
64. **Imposta sui giochi pronostici:** par. 18.3. Lo Stato applica, con notevole gettito, l'imposta sui "giochi a premio" (ad esempio, lotto), in condizione di monopolio.
65. **Imposta sul reddito:** vedi: *imposta personale sul reddito*.
66. **Imposta (tassa) sulla pubblicità commerciale:** par. 18.5. Si applica in Italia una imposta sulla pubblicità esterna, attribuita ai

Comuni. Non sono colpiti da uno speciale tributo, invece, le principali forme di pubblicità: televisiva, radiofonica, sui giornali e riviste. L'imposta comunale sulla pubblicità (in realtà, tassa) ha in via prevalente funzione “ambientale”, di controllo, da parte dell'Ente, dell'arredo urbano.

- 67. Interventi a sostegno delle aree sottosviluppate (art. 119, comma 5, della Costituzione):** par. 3.2; 3.7. L'art. 119, comma 5, della Costituzione attribuisce allo Stato, tra l'altro, l'impegno di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale destinando risorse aggiuntive ed effettuando interventi speciali” in favore di *determinati* Enti territoriali.
- 68. Incidenza:** par. 11.5. Per *incidenza* si intende la sottrazione di moneta (di valore) prodotta da un'imposta a danno di un certo soggetto.
- 69. Interventi speciali:** par. 22.3. Vedi: *interventi a sostegno delle aree sottosviluppate* .
- 70. INVIM:** par. 7.3. Si tratta dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, abrogata per effetto della istituzione dell'ICI (1992).
- 71. IRAP:** par. 3.5; 7.3. L'imposta regionale sulle attività produttive consiste in una imposta sul valore aggiunto, tipo prodotto, applicata con la tecnica della detrazione di base da base. L'imposta, anche in assenza dell'istituto della rivalsa, è ampiamente “esportabile” per traslazione.
- 72. IRE:** par. 11.6; 19.1; 19.2; 19.4. Vedi: *imposta personale sul reddito*.
- 73. IVA:** par. 3.5. L'imposta sul valore aggiunto, attraverso le tecniche della detrazione di imposta da imposta e della rivalsa, si applica, per percussione, sul consumatore finale; l'oggetto del tributo è il consumo. L'imposta è ampiamente “esportabile”.

74. **Lavoratori socialmente utili**, par. 20.2. Per molti anni, lo Stato ha finanziato, nei bilanci degli Enti locali del Mezzogiorno, le spese per i “lavoratori socialmente utili”, nella sostanza destinati al sostegno di disoccupati “storici”.
75. **Legge di Wildavsky**, par. 20.1. Si tratta di una regolarità statistica confermata da ricerche condotte da Aaron Wildavsky in più Paesi: le collettività più povere dispongono di minori risorse, di cui fanno uso in maniera meno efficiente.
76. **Matching grants**, par. 23.2. Questa forma di trasferimento consiste in un contributo condizionato all’entità delle risorse che un Ente territoriale destina ad una certa tipologia di spesa: il contributo è pari ad una quota della spesa sostenuta dall’Ente beneficiario.
77. **Materie di competenza regionale**, par. 3.5. Vedi: *competenze legislative delle Regioni*.
78. **Materie di competenze regionale concorrente (art.117, c.3, Cost.)**, par. 3.4. Si tratta delle materie elencate nell’art. 117, comma 3, della Costituzione.
79. **Materie di competenze regionale non concorrente (art.117, c. 4, Cost.)**, par. 3.4. Si tratta delle “materie residuali”, e cioè diverse da quelle elencate nei commi 2 e 3 della Costituzione, che nel comma 4 sono attribuite alla competenza “non concorrente” delle Regioni.
80. **Migrazioni interne**, par. 12.5. Movimenti demografici che per parte consistente, in Italia, consistono nelle emigrazioni di lavoratori dal Sud al Nord del Paese.
81. **Norme transitorie**, par. 3.10. La disciplina transitoria, riferita al periodo in cui le disposizioni della legge delega non siano pienamente entrate a regime, è specificamente dettata, nella *legge delega*, per i diversi livelli di Enti territoriali. Il criterio generale è quello che il periodo transitorio duri 5 anni (con riferimento

specifico al finanziamento delle funzioni extra LEP), a partire dalla emanazione dei decreti legislativi.

- 82. Organi di governo del federalismo**, par. 3.2. Il riferimento è alla *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, alla *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, alla *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, disciplinate, rispettivamente, negli artt. 3, 4 e 5 della *legge delega*.
- 83. "Patto" di stabilità interno**, par. 3.5; 3.8. Recano questo titolo disposizioni annualmente emanate dallo Stato, in via generale con le leggi finanziarie, di regolazione delle grandezze del sistema delle autonomie territoriali.
- 84. "Percorso Giarda"**, par. 14.6. Il riferimento è al saggio del 2001 (P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, "Le Regioni", n. 6, novembre-dicembre 2001), con il quale Piero Giarda recava una prima interpretazione delle nuove norme costituzionali.
- 85. Percussione**, par. 11.5. Si intende per *percussione* il fenomeno in forza del quale un soggetto determinato è chiamato a corrispondere allo Stato una certa somma. L'effetto può verificarsi per via di rivalsa, come nel caso dell'IVA: il soggetto percorso non è quello che effettivamente paga il tributo, in quanto questi ha il diritto e l'obbligo di rivalersi sul compratore del bene, o sul fruitore del servizio.
- 86. Perequazione**, par. 1.5; 3.5; 4.1; 6.2; 11.6; 12.6; 14.2; 14.3; 14.4; 15.1; 15.3; 15.4; 15.5; 16.5; 16.6; 20.3; 22.2. Vedi: *contributi perequativi*.
- 87. Perversità congiunturale degli Enti territoriali**, par. 18.2; 18.3. Fenomeno messo in particolare evidenza dagli studiosi degli Stati Uniti, in forza del quale i comportamenti finanziari degli Enti locali sono sistematicamente pro-ciclici.

88. **Politiche di sviluppo delle aree arretrate**, par. 3.2. Vedi: *interventi a sostegno delle aree sottosviluppate*.
89. **Politiche di sviluppo nelle aree sottosviluppate**, par. 22.1. Vedi: *interventi a sostegno delle aree sottosviluppate*.
90. **Pressione fiscale**, par. 11.4; 19.1; 19.4. In prima approssimazione, si definisce “pressione fiscale” la quota del reddito di un soggetto che è a lui sottratta da un tributo, o da un insieme di tributi.
91. **Pressione tributaria**, par. 19.2. Vedi: *pressione fiscale*.
92. **Presupposto d'imposta**, par. 11.3. Per *presupposto d'imposta* si intende il fatto con riferimento al quale la norma fa obbligo ad un soggetto di corrispondere un tributo.
93. **Principi e criteri direttivi** (art.76 della Costituzione), par. 3.1. L'art. 76, comma 2, della Costituzione stabilisce che “l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con la determinazione di principi e di criteri direttivi”.
94. **Principi fondamentali** (art.117, comma 3, della Costituzione), par. 3.1. Lo Stato ha il potere di determinare, in ordine alle materie di competenza concorrente di cui al comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, principi fondamentali.
95. **Principio dell'aggiuntività**, par. 22.3. Il principio è stabilito nell'art. 119, comma 5, della Costituzione: le risorse necessarie allo sviluppo economico e alla rimozione degli squilibri economici e sociali sono *aggiuntive* “rispetto al normale esercizio delle funzioni” degli Enti territoriali.
96. **Principio di autodeterminazione**, par. 5.1. Vedi: *autodeterminazione*.
97. **Principio di continenza**, par. 11.3. Si intende per *continenza* il principio che la collettività che esprime, attraverso i meccanismi democratici, il governo dell'Ente territoriale coincida, o tenda a

coincidere, con quella su cui gli effetti delle scelte di cui si tratta si verificano. Vedi: *principio di responsabilità*.

- 98. Principio di correlazione**, par. 11.3. Elemento importante nelle impostazioni dell’Alta Commissione è il punto che deve esservi ragione per l’attribuzione agli Enti territoriali di un certo cospicuo tributario. Questa ragione è individuata, nei lavori dell’Alta Commissione, nel *principio del beneficio*: se una collettività fruisce degli effetti positivi delle scelte di un Ente territoriale, è *giusto* che gli oneri prodotti da queste scelte restino “correlativamente” a suo carico.
- 99. Principio di responsabilità**, par. 2.2; 5.1; 7.1; 7.2; 7.5; 8.2; 15.5. Si intende per *principio di responsabilità* il punto che in tanto una collettività ha titolo, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, a decidere della dimensione delle sue spese (del suo bilancio), in quanto, al margine, i costi relativi restino a suo carico.
- 100. Principio di solidarietà**, par. 6.2; 10.1; 10.2; 10.3; 11.6. L’art. 2 della Costituzione della Repubblica è riferito ai *diritti inviolabili* dell’uomo e richiede l’adempimento dei *doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*. Vi è stata confusione, in questi anni, tra solidarietà dovuta alle persone in condizione di bisogno e “solidarietà verso i territori a minore capacità fiscale”.
- 101. Principio di territorialità**, par. 3.2; 14.4. Si intende per *principio di territorialità* l’affermazione che il prelievo tributario operato sui componenti di una certa collettività “spetti” alla Regione di cui questa collettività fa parte. Ciò vale, correttamente, per le imposte regionali; nei limiti della “riferibilità” per le compartecipazioni; non vale per le imposte dello Stato.
- 102. Progressività**, par. 1.5; 11.6; 19.2; 20.2. Vedi: *progressività dell’imposta*.

103. **Progressività dell'imposta**, par. 18.3; 18.4; 18.5. Si intende per *progressività* il punto che la *quota* del reddito sottratta dall'imposta ad un soggetto cresca al crescere del reddito di questo soggetto.
104. **Progressività delle imposte locali**, par. 18.1. Vedi: *progressività dell'imposta*.
105. **Regioni a statuto speciale**, par. 6.1. I modi dell'applicazione della *legge delega* alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano sono stabiliti nell'art. 1, comma 2, e nell'art. 27 del provvedimento.
106. **Residuo fiscale**, par. 4.1; 12.3. Per *residuo fiscale* si intende la differenza tra l'importo dei tributi pagati da un soggetto ed il valore economico della spesa dello Stato o dell'Ente territoriale di cui egli beneficia. Il principio della progressività dell'imposta di cui all'art. 53, comma 2, della Costituzione ed il principio di uguaglianza, sul lato della spesa pubblica, di cui all'art. 3 della Costituzione, comportano che il residuo fiscale sia positivo per i "ricchi" e negativo per i "poveri".
107. **Responsabilizzazione**, par. 7.1; 7.5. Si intende per *responsabilizzazione* il punto che i meccanismi del decentramento istituzionale che saranno introdotti per effetto della legge delega mostrino in modo trasparente l'effettività del beneficio ricevuto dai cittadini a fronte dell'imposta pagata.
108. **Riferibilità al territorio**, par. 2.2; 11.5. La questione concerne l'art. 119, comma 2, della Costituzione, che stabilisce il criterio della *riferibilità al territorio* ai fini del riparto delle compartecipazioni erariali tra gli Enti territoriali. L'Alta Commissione aveva riferito, sia pure ponendo in evidenza le obiettive difficoltà, la riferibilità al fatto che la ricaduta dell'imposta (l'incidenza di essa) si verifichi a danno della collettività che beneficia della compartecipazione.

109. **Riparto delle competenze legislative**, par. 5.1; 16.3. Vedi: *competenze legislative delle Regioni*.
110. **Rivalsa**, par. 11.5. Si tratta dell'istituto giuridico in forza del quale un soggetto ha il dovere di corrispondere al fisco determinate somme, ma ha altresì il diritto (addirittura, il dovere) di rivalersene a carico di altro soggetto. L'istituto vale per l'IVA.
111. **Roma capitale**, par. 3.10. Il riferimento è all'art. 114, comma 3, della Costituzione. Implicazioni finanziarie sono tratte ampiamente nella *legge delega*, all'art. 24.
112. **Sforzo fiscale**, par. 15.1; 15.3; 15.4; 20.3; 23.2. Per *sforzo fiscale* si intende il maggiore prelievo ottenuto da un Ente e parametrato al reddito dei residenti, che derivi da maggiorazioni di aliquote, o da una maggiore aggressività degli accertamenti.
113. **Solidarietà**, par. 2.1; 15.3; 19.1. Vedi: *principio di solidarietà*.
114. **Sostenibilità finanziaria**, par. 3.10; 11.1; 11.4; 13; 15.4; 15.5; 20.3. Si intende per *sostenibilità* il punto che le norme della *legge delega* consentono, data l'entrata di ciascun Ente, il finanziamento del livello normale dei servizi, secondo la prescrizione del comma 4 dell'art. 119 della Costituzione.
115. **Spese di personale**, par. 20.2. Rilevano due grandezze: l'importo della spesa di personale per abitante, che per il caso degli Enti locali costituisce grandezza critica al fine della valutazione del grado di efficienza nell'uso delle risorse; la percentuale che la spesa in oggetto rappresenta rispetto al totale della spesa corrente. Caratterizza il sistema attuale della finanza locale il punto che il primo importo sia, per il Mezzogiorno, in via generale minore rispetto al Centro Nord, mentre il secondo sia maggiore rispetto ad esso.
116. **Sussidiarietà**, par. 1.3; 1.4; 5.1. Ai fini del riparto delle funzioni, in via prevalente amministrative (cfr. l'art. 118, comma

1, della Costituzione), deve tenersi conto del punto che vanno *in ogni caso* consentiti all'Ente di maggior grado interventi "sussidiari", nel caso in cui possa esservi pregiudizio di valori fondamentali, come indica l'art. 120, comma 2, della Costituzione.

**117. Sussidiarietà orizzontale**, par. 11.3. Per *sussidiarietà orizzontale* si intende il potere di autonoma iniziativa che, a norma dell'art. 118, comma 4, della Costituzione, deve essere consentito ai cittadini, singoli o associati, nello svolgimento di attività di interesse generale.

**118. TARSU**, par. 18.3. La cd. "tassa" per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è, in realtà, una imposta applicata al valore d'uso degli immobili, che in prima approssimazione è misurato dalla superficie di essi.

**119. Tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche**, par. 19.3. La tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche è un tributo attribuito ai Comuni ed alle Province. Costituisce, come l'"imposta" sulla pubblicità esterna, mezzo di disciplina dell'uso degli spazi urbani.

**120. Tassa di parcheggio**, par. 19.3. La tassa di parcheggio è applicata con riferimento all'occupazione di spazi pubblici. Essa costituisce strumento di gestione del sistema urbano.

**121. Tassa sulla pubblicità**, par. 19.3. Vedi: *imposta (tassa) sulla pubblicità commerciale*.

**122. Tasse**, par. 19.3. Si tratta di strumenti la cui finalità è normalmente non fiscale (non consiste nella acquisizione di un gettito), ma extrafiscale, riferita all'uso di risorse pubbliche.

**123. Teorema di Buchanan**, par. 12.4; 12.5. Il *teorema di Buchanan* dimostra che se i redditi medi delle collettività territoriali sono diversi e se gli Enti locali si finanziano con imposte correlate ai redditi, allora l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali

produce in via sistematica la violazione del principio dell'equità orizzontale.

124. **Teorema di Oates**, par. 7.5; 24.1. Il *teorema di Oates* dimostra che se il decentramento istituzionale consente di realizzare differenziazioni nei *mix* dei servizi forniti ai cittadini nelle diverse collettività, differenziazioni che non sarebbero possibili in uno Stato accentrato, allora il decentramento accresce il benessere.
125. **Territorialità**, par. 2.1; 2.2. Vedi: *principio di territorialità*.
126. **Trasparenza**, par. 3.2; 7.1. Per *principio di trasparenza* si intende il punto che debba essere effettivamente chiaro, per ciascuna collettività, il rapporto di scambio tra tributi subiti dai suoi componenti e benefici prodotti dall'attività dell'Ente che l'applica.
127. **Trasferimenti statali**, par. 12.2. I contributi, o trasferimenti, dello Stato agli Enti territoriali concorrono, ai sensi del comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, a finanziare integralmente le funzioni degli Enti; sono strumento di politiche di sviluppo, come è stabilito nel comma 5 dell'art. 119; possono avere l'obiettivo di assicurare l'equità orizzontale, come è mostrato in § 15.4.
128. **Trasferimento implicito**, par. 2.1; 16.6. Si assume, con un inaccettabile fraintendimento, che un sistema nel quale i più ricchi paghino una maggiore imposta, a parità di servizi fruiti, produca a danno delle collettività a maggiore reddito una sottrazione di moneta di cui si avvalgono quelle più povere (*trasferimento implicito*).
129. **Trasporti pubblici**, par. 3.4. La tipologia della spesa di trasporto è costruita come alquanto di intermedio tra funzioni LEP e funzioni non LEP.
130. **Tributi degli Enti locali**, par. 3.5. In via generale ed almeno nella situazione attuale, tributi appartenenti al sistema tributario

dello Stato, attribuiti come propri agli Enti locali: *tributi propri derivati*, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale.

131. **Tributi erariali**, par. 7.2. L'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato i tributi erariali; di essi fanno parte, secondo l'appropriata ricostruzione della Corte costituzionale, i *tributi propri derivati*.
132. **Tributi propri**, par.3.3. Si tratta dei tributi attribuiti come propri agli Enti territoriali con legge dello stato. Vedi: *tributi degli Enti locali*.
133. **Tributi propri derivati**, par. 3.2; 3.5; 7.2; 13. Vedi: *tributi propri*.
134. **Uguaglianza**, par. 4.2; 10.2; 10.3; 11.1; 14.1; 15.1; 15.3; 17.3. Vedi: *equità*.
135. **Uguaglianza di trattamento**, par. 3.2. Vedi: *equità*.
136. **Vincolo di destinazione**, par. 23.1. Si tratta di trasferimenti erogati agli Enti con il vincolo che la spesa riferita alla funzione cui il trasferimento è connesso sia non minore rispetto ad un valore prefissato (in genere, rispetto all'importo del trasferimento).

## V. INDICE GENERALE DELLE SCHEDE, DEI PARAGRAFI E DELLE PAROLE CHIAVE

Scheda 1. Federalismo e autonomia degli Enti territoriali.

Par. 1.1.: federalismo; federalismo fiscale; camera delle Regioni.

Par. 1.2.: differenziazione; autogoverno; adeguatezza.

Par. 1.3.: sussidiarietà.

Par. 1.4.: sussidiarietà; funzioni LEP.

Par. 1.5.: progressività; perequazione.

Scheda 2. Il federalismo fiscale.

Par. 2.1.: territorialità; trasferimento implicito; solidarietà.

Par. 2.2.: territorialità; riferibilità al territorio; principio di responsabilità.

Scheda 3. La struttura della legge delega Calderoli n. 42/2009.

Par. 3.1.: principi e criteri direttivi (art.76 della Costituzione); principi fondamentali (art.117, comma 3, della Costituzione).

Par. 3.2.: organi di governo del federalismo; politiche di sviluppo delle aree arretrate; contributi perequativi; principio di territorialità uguaglianza di trattamento; tributi propri derivati; trasparenza.

Par. 3.3.: compartecipazioni; tributi propri; contributi perequativi; funzioni LEP.

Par. 3.4.: criterio del fabbisogno; criterio della capacità fiscale; funzioni LEP; funzioni extra LEP; contributi perequativi; fondo *ex lege* 549/1995; trasporti pubblici; materie di competenze regionale concorrente (art.117, c.3, Cost.); materie di competenze regionale non concorrente (art.117, c. 4, Cost.).

Par. 3.5.: funzioni fondamentali degli Enti locali; funzioni non fondamentali degli Enti locali; materie di competenza regionale; tributi degli Enti locali; tributi propri derivati; IRAP; IVA; “patto” di stabilità interno; perequazione; Città metropolitane.

Par. 3.6.: federalismo a “geometria variabile” (art. 116, della Costituzione).

Par. 3.7.: interventi a sostegno delle aree sottoutilizzate (art.119, comma 5, della Costituzione).

Par. 3.8.: “patto” di stabilità interno; funzioni LEP.

Par. 3.9.: beni patrimoniali; demanio marittimo.

Par. 3.10.: norme transitorie; Città metropolitane; Roma capitale; sostenibilità finanziaria; fabbisogno *standard*; funzioni fondamentali degli Enti locali; funzioni non fondamentali degli Enti locali.

Scheda 4. Il problema delle “differenze”.

Par. 4.1.: autonomia; autonomia tributaria; differenze, residuo fiscale; perequazione.

Par. 4.2.: differenze; efficacia; uguaglianza; autonomia tributaria; fabbisogno “normale”.

Scheda 5. Il riparto delle competenze legislative.

Par. 5.1.: competenze legislative delle Regioni; principio di autodeterminazione; sussidiarietà; autonomia finanziaria; principio di responsabilità.

Scheda 6. Le Regioni a statuto speciale.

Par. 6.1.: autonomia finanziaria; Regioni a statuto speciale.

Par. 6.2.: perequazione; principio di solidarietà; funzioni LEP; funzioni extra LEP.

Scheda 7. Responsabilità e responsabilizzazione (e le massime di

Draghi).

Par. 7.1.: principio di responsabilità; responsabilizzazione; effettività; trasparenza.

Par. 7.2.: principio di responsabilità; tributi erariali; compartecipazioni; devoluzioni; tributi propri derivati.

Par. 7.3.: INVIM, ICIAP, ICI prima casa, compartecipazioni IRE, ILOR, IRAP; contributi perequativi.

Par. 7.4.: fabbisogno.

Par. 7.5.: principio di responsabilità; responsabilizzazione; divieto di portabilità dell'imposta; differenziazione; teorema di Oates.

Scheda 8. L'autonomia degli Enti territoriali nell'art.5 della Costituzione della Repubblica.

Par. 8.1.: autogoverno; autonomia finanziaria; differenziazione.

Par. 8.2.: autonomia finanziaria; ICI prima casa; principio di responsabilità.

Par. 8.3.: autonomia degli Enti locali; autonomia delle Regioni.

Par. 8.4.: autonomia finanziaria; autonomia regolamentare.

Par. 8.5.: autonomia degli Enti locali.

Scheda 9. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Par. 9.1.: autonomia finanziaria; autonomia tributaria.

Par. 9.2.: autonomia finanziaria.

Scheda 10. La solidarietà.

Par. 10.1.: principio di solidarietà.

Par. 10.2.: uguaglianza; principio di solidarietà.

Par. 10.3.: principio di solidarietà; uguaglianza; imposta sul reddito.

Scheda 11. Le scelte fiscali nella legge delega.

Par. 11.1.: autonomia finanziaria; uguaglianza; sostenibilità finanziaria.

Par. 11.2.: autonomia finanziaria; funzioni extra LEP, contributi perequativi.

Par. 11.3.: autonomia tributaria; principio di correlazione; principio di contenenza; sussidiarietà orizzontale; presupposto d'imposta.

Par. 11.4.: sostenibilità finanziaria; funzioni LEP; funzioni extra LEP; imposta sul reddito; pressione fiscale: compartecipazione IRE.

Par. 11.5.: compartecipazioni; riferibilità al territorio; compartecipazione IVA; percussione; rivalsa; incidenza.

Par. 11.6.: principio di solidarietà; perequazione; progressività; IRE; addizionale IRE.

Scheda 12. L'uguaglianza di trattamento.

Par. 12.1.: equità orizzontale; funzioni LEP; funzioni extra LEP; capacità fiscale; equità verticale.

Par. 12.2.: finanziamento delle funzioni LEP; finanziamento delle funzioni extra LEP; capacità fiscale; trasferimenti statali.

Par. 12.3.: residuo fiscale; equità orizzontale; equità verticale.

Par. 12.4.: teorema di Buchanan.

Par. 12.5.: teorema di Buchanan; migrazioni interne.

Par. 12.6.: efficienza; perequazione.

Par. 12.7.: equità finanziaria.

Scheda 13. La questione della sostenibilità finanziaria della riforma:

Par. 13.1: sostenibilità finanziaria; tributi propri derivati; funzioni LEP; funzioni extra LEP; capacità fiscale.

Scheda 14. La perequazione

Par. 14.1.: contributi perequativi; autonomia finanziaria; uguaglianza.

Par. 14.2.: capacità fiscale; perequazione; funzioni LEP; funzioni extra LEP.

Par. 14.3.: funzioni extra LEP; addizionale IRE; perequazione.

Par. 14.4.: contributi perequativi; principio di territorialità; d.lgs. 56/2000; perequazione orizzontale.

Par. 14.5.: capacità fiscale.

Par. 14.6.: "percorso Giarda"; fabbisogno; contributo perequativo; divieto di indebitamento.

Scheda 15. Uguaglianza e perequazione.

Par. 15.1.: perequazione; fondo perequativo; uguaglianza, partecipazioni; sforzo fiscale.

Par. 15.2.: nozione di equità; differenziali di spesa.

Par. 15.3.: perequazione; flessibilità fiscale; autonomia di entrata; autodeterminazione; uguaglianza; sforzo fiscale; solidarietà.

Par. 15.4.: sostenibilità finanziaria; perequazione; sforzo fiscale; Alta Commissione.

Par. 15.5.: sostenibilità finanziaria; principio di responsabilità; perequazione; fondo perequativo; Alta Commissione.

Scheda 16. L'art.116, comma 3 della Costituzione.

Par. 16.1.: forme particolari di autonomia; competenze legislative delle Regioni.

Par. 16.2.: autogoverno; autonomia finanziaria, funzioni LEP.

Par. 16.3.: riparto delle competenze legislative.

Par. 16.4.: competenze legislative regionali.

Par. 16.5.: appropriazione; perequazione.

Par. 16.6.: perequazione; appropriazione; trasferimento implicito.

Scheda 17. Il circolo vizioso del sottosviluppo. Il d.lgs. 56/2000.

Par. 17.1.: il circolo vizioso del sottosviluppo.

Par. 17.2.: il circolo vizioso del sottosviluppo nella finanza locale.

Par. 17.3.: d.lgs. n. 56/2000; uguaglianza; funzioni LEP.

Par. 17.4.: capacità fiscale; d.lgs. n. 56/2000; compartecipazione IVA.

Par. 17.5.: capacità fiscale; fabbisogno.

Par. 17.6.: fabbisogno; funzioni corrispondenti ai LEP; equità; circolo vizioso del sottosviluppo; capacità fiscale.

Scheda 18. La progressività delle imposte degli Enti territoriali e i problemi del “patto” di stabilità interno.

Par. 18.1.: autonomia tributaria; progressività delle imposte locali.

Par. 18.2.: perversità congiunturale degli Enti territoriali.

Par. 18.3.: perversità congiunturale degli Enti territoriali; elasticità al reddito dei tributi; progressività dell'imposta; imposta personale sul reddito; imposta sui giochi pronostici; TARSU.

Par. 18.4.: progressività dell'imposta; imposta personale sul reddito; ICI; addizionale IRE.

Par. 18.5.: progressività dell'imposta, imposta sul reddito; imposta (tassa) sulla pubblicità commerciale.

Scheda 19. La questione delle aliquote dei tributi degli Enti territoriali

Par. 19.1.: IRE; pressione fiscale; solidarietà.

Par. 19.2.: progressività; IRE; pressione tributaria.

Par. 19.3.: tasse; tassa sulla pubblicità; tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche; tassa di parcheggio.

Par. 19.4.: pressione fiscale; IRE; equità orizzontale.

Scheda 20. La legge di Wildavsky

Par. 20.1.: legge di Wildavsky; efficienza.

Par. 20.2.: ICI; Addizionale IRPEF; progressività; lavoratori socialmente utili; efficienza; spese di personale.

Par. 20.3.: sostenibilità finanziaria; sforzo fiscale; perequazione; efficienza.

Par. 20.4.: efficienza; efficacia; costi *standard*.

Par. 20.5.: *costi standard*; efficienza; economicità.

Scheda 21. Le grandezze della finanza dei Comuni

Par. 21.1.: differenze.

Scheda 22. Il comma 5 dell’art. 119 della Costituzione

Par. 22.1.: dualismo; politiche di sviluppo nelle aree sottosviluppate.

Par. 22.2.: perequazione; equità; efficienza; funzioni LEP.

Par. 22.3.: funzioni LEP; fabbisogno “normale”; principio dell’aggiuntività; interventi speciali.

Scheda 23. La questione dei *matching grants*

Par. 23.1.: vincolo di destinazione; funzioni LEP.

Par. 23.2.: contributo condizionato; sforzo fiscale; *matching grants*.

Scheda 24. Finanza locale e benessere

Par. 24.1.: teorema di Oates; efficienza.

Finito di stampare il 15 luglio 2009 dall'Industria Failli Grafica s.r.l.  
Via Roma, 202, 00010 Pomezia (Roma) – Tel. 06.9122520 fax 06.9108363  
per conto della SVIMEZ  
“Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno”  
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma  
Tel. 06.47.850.1 • fax 06.47.850.850 • e-mail: [svimez@svimez.it](mailto:svimez@svimez.it)