



ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

Area Processi Normativi  
Biblioteca e Documentazione

*Dossier n. 3/2*

# **Federalismo Fiscale**

Aggiornamento n. 2

*Novembre 2008*

**Assemblea Legislativa delle Marche**  
**Area Processi Normativi**  
**Biblioteca e Documentazione**  
*Dossier a cura di Tamara Ferretti*  
*Ideazione grafica di Giovanna Maria Tiani*

## **Avvertenza**

La presente pubblicazione costituisce un secondo aggiornamento, legislativo e documentale, al Dossier n. 1 (settembre/ottobre) 2008 sul Federalismo Fiscale. In relazione alla consistenza del materiale disponibile, la pubblicazione è articolata in due volumi (dossier 3/1 e dossier 3/2).

Considerata l'attualità in progress della materia il Dossier potrebbe avere ulteriori aggiornamenti.

---

**Dossier destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi dell'Assemblea Legislativa delle Marche e dei suoi Consiglieri Regionali. L'Assemblea Legislativa delle Marche declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

## **art. 119**

*(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)*

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

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

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

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

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

# INDICE

## VOLUME I

### 1. Normativa

### 2. Documentazione

- Ragioneria Generale dello Stato, Dati necessari per l'attuazione del Federalismo Fiscale
- Senato-Camera, L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il Federalismo Fiscale, Documentazione di finanza pubblica, novembre 2008, n. 3
- Senato, A.S.1117: "Delega al Governo in materia di Federalismo Fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", Elementi di documentazione, Servizio del Bilancio del Senato, novembre 2008, n.8 .

## VOLUME II

### 2. Documentazione (*segue documentazione volume I*)

- Anci-Upi, Disegno di legge recante "Attuazione delle'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", Audizione Senato, 10 novembre 2008.
- Lega Autonomie Locali, Documentazione "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", Audizione Senato, 10 novembre
- Lega Autonomie Locali, Documento, "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", di F.R.Frieri, Ufficio di Presidenza Lega Autonomie Locali, Audizione Senato, 10 novembre
- Vincenzo Cerulli Irelli, Testo dell'audizione al Senato (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze) 12.11.2008, sul d.d.l.n.1117/08 (Federalismo Fiscale)
- ISAE, Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica, Senato, 13 novembre
- Corte dei Conti , Elementi per l'audizione sul disegno di legge in materia di Federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, Senato 17.11.2008

- Università Roma 1, DDL Calderoli AS 1117 Attuazione dell'art 119 Costituzione. Guida alla lettura e prime osservazioni, di Enzo Russo, Dipartimento economia, UNIROMA 1  
(*fonte Astrid*)
- T.Groppi, Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale, Audizione Senato, 12 novembre 2008  
(*fonte Astrid*)

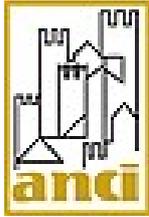
### 3. Approfondimenti

- F.Bassanini, Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale “ben temperato”, Relazione al Convegno su “Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture”, Banca Intesa San Paolo, Roma, 21 ottobre.  
(*fonte Astrid*)
- M.Paradiso, Federalismo irresponsabile all'italiana, Nel Merito, 6 novembre 2008  
(*fonte [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com)*)
- SVIMEZ, Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle regioni deboli d'Italia, Roma, 10 novembre
- L. Violante, Federalismo e riforme istituzionali, relazione al Seminario su “Federalismo e riforme istituzionali” organizzato dalle Fondazioni Italiani Europei e Fare Futuro, Asolo 7-8 novembre  
(*fonte Astrid*)
- R.Gualtieri, Federalismo e riforme istituzionali, relazione al Seminario su “Federalismo e riforme istituzionali” organizzato dalle Fondazioni Italiani Europei e Fare Futuro, Asolo 7-8 novembre  
(*fonte Astrid*)
- A.Marrone, Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di “federalismo fiscale”, in [www.forumcostiruzionale.it](http://www.forumcostiruzionale.it), 30 novembre 2008.  
(*fonte [www.forumcostiruzionale.it](http://www.forumcostiruzionale.it)*)

### 4. Bibliografia

# ENGLISH DOCUMENTS

*Volume II*



AUDIZIONE  
SENATO DELLA REPUBBLICA  
10 NOVEMBRE 2008

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE**  
***“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA***  
***COSTITUZIONE: DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA***  
***DI FEDERALISMO FISCALE”.***

A.S. N. 1117

## CONSIDERAZIONI GENERALI

L'ANCI e l'UPI, pienamente consapevoli della rilevante importanza di procedere all'adeguamento dell'assetto istituzionale al quadro costituzionale rinnovato, auspicano che in questa legislatura trovino conclusione positiva le iniziative legislative di attuazione della riforma costituzionale del 2001 e che si proceda in modo condiviso al completamento della revisione costituzionale per dare finalmente un assetto stabile alle istituzioni del Paese.

L'ANCI e l'UPI ribadiscono l'esigenza di garantire che i singoli provvedimenti si inseriscano armonicamente in un disegno complessivo di riassetto istituzionale ed amministrativo, condizione necessaria per far sì che l'attuazione del federalismo fiscale non si risolva in un aggravio di costi, di competenze ed oneri per le Autonomie territoriali, con gravi ripercussioni sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e sulla realizzazione dei principi di solidarietà e coesione sociale.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane ritengono, inoltre, necessario che i processi di riforma pongano le basi per il rafforzamento delle Istituzioni e della loro capacità decisionale, attraverso l'attribuzione e il decentramento dei compiti e dei poteri propri di ciascun livello di governo; la semplificazione e la razionalizzazione dell'amministrazione pubblica; l'assegnazione dell'autonomia finanziaria e tributaria agli enti territoriali; la riforma del sistema di concertazione; l'istituzione del Senato delle autonomie territoriali.

Le Associazioni osservano, in particolare, che alla presentazione della proposta in tema di federalismo fiscale non si è ancora accompagnata la proposta in tema di federalismo istituzionale, essenziale per una valutazione compiuta dell'assetto politico istituzionale che l'iniziativa di riforma dovrebbe delineare. Proposta di riassetto istituzionale su cui tutto il sistema delle Autonomie locali punta, per una nuova valorizzazione dell'istituzione comunale, quale base unitaria del sistema amministrativo del Paese, anche attraverso l'applicazione del principio di differenziazione e di adeguatezza, accompagnata da un percorso volto al sostegno dell'associazionismo fra i Comuni di minor dimensione demografica, puntando sul modello unico delle Unioni di Comuni, nonché per il consolidamento delle Province come istituzioni per il governo territoriale di area vasta.

ANCI e UPI chiedono a tutte le forze politiche che il confronto parlamentare assicuri la realizzazione del più ampio consenso, considerato il carattere "costituzionale" dei provvedimenti normativi relativi alle riforme istituzionali, attraverso un confronto aperto ed approfondito all'interno del Parlamento e con uno scambio costante con le istituzioni territoriali.

A tal fine, ANCI e UPI ritengono, ancora una volta, opportuno ribadire con forza l'utilità politica ed istituzionale di procedere rapidamente e congiuntamente all'esame ed approvazione del disegno di legge

in tema di federalismo fiscale alla modifica dei regolamenti parlamentari al fine di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Autonomie territoriali.

Nell'attesa dell'auspicabile riforma del Senato in senso federale, che oggettivamente necessita di un arco temporale lungo, riteniamo infatti che non sussistano impedimenti all'attuazione di tale disposizione, che rappresenta la soluzione più corretta per garantire che il confronto sull'attuazione del federalismo istituzionale e fiscale abbia il pieno e indispensabile coinvolgimento del Parlamento, con un costante dialogo fra questo e le Autonomie territoriali, dialogo che altrimenti non avrebbe il carattere strutturato e stabile come richiede l'importanza dei provvedimenti in questione.

In tale sede sarebbe possibile affrontare in maniera unitaria anche il tema dell'armonizzazione dei principi e dei sistemi di contabilità pubblica per fornire a Paese un quadro di regole certe e raffrontabili nella contabilità dei diversi livelli di governo territoriale.

## OSSERVAZIONI E PROPOSTE CORRETTIVE E INTEGRATIVE AL DISEGNO DI LEGGE DELEGA IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

I Comuni, le Province e le Città metropolitane ribadiscono la necessità di dare piena e rapida attuazione all'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale. A tal proposito, hanno apprezzato la disponibilità politica ed istituzionale che ha contraddistinto il metodo posto in essere dai Ministri che hanno guidato il confronto, che ha consentito correzioni in corso d'opera.

Le articolate proposte emendative presentate dall'ANCI e dall'UPI sono state parzialmente recepite, il che ha consentito di dare il via libera al provvedimento in sede di Conferenza Unificata, rinviando alla sede parlamentare l'approfondimento sulle parti del testo sulle quali non si è raggiunta una posizione soddisfacente.

In via generale, le Associazioni ribadiscono che il processo di riforma in senso federale e di decentramento di competenze deve inserirsi in un quadro di compatibilità finanziaria per ciascun livello di governo, tenendo conto delle funzioni pubbliche effettivamente esercitate nella quantificazione delle spese da finanziare.

Nel riassetto in senso federale della distribuzione delle entrate finanziarie, ritengono condivisibili alcuni principi enucleati nel disegno di legge delega: i principi di solidarietà e di coesione sociale coniugati con l'obiettivo graduale del superamento della spesa storica; i principi di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; il principio della tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e amministrativa; il principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nella gestione finanziaria ed economica; il principio di flessibilità e manovrabilità fiscale; il principio di territorialità dell'imposta; il principio della tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva ed autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte delle Regioni e degli Enti locali, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza; il principio di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e la previsione di una nuova sede di concertazione e di coordinamento della finanza pubblica.

ANCI ed UPI ritengono che il testo contenga una disciplina sufficientemente equilibrata in ordine alle **modalità di finanziamento**, con la previsione di entrate diverse e articolate in tributi propri, partecipazioni e addizionali all'imposta sui redditi delle persone fisiche; tributi legati ad esigenze specifiche dei singoli enti e rimessi alla loro autonomia quanto all'istituzione.

Intendono ribadire l'esigenza di prevedere tributi autonomi il più possibile connessi con la tipologia di funzioni esercitate, caratterizzati da un elevato grado di decentramento tributario, nell'ambito di una contestuale revisione delle finanze locali.

Le proposte emendative che si presentano al Parlamento intendono migliorare ed integrare le disposizioni riguardanti la finanza locale e la disciplina dei rapporti finanziari Regioni - Enti locali. Il disegno di legge delega risente di un'impostazione che non sviluppa adeguatamente e quanto necessario i principi di autonomia e di responsabilità dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, presentando su alcuni punti criteri che indirizzano ad un assetto della finanza locale di derivazione regionale, in aperto contrasto con l'articolo 119 della Costituzione.

In riferimento a ciò, ANCI e UPI ritengono che la disposizione (articolo 9) riguardante l'individuazione delle spese connesse alle funzioni da finanziarie risulti lacunosa ed imprecisa e che, perciò, non dia le medesime garanzie dell'analoga disposizione prevista per le spese regionali. Ciò deriva anche peraltro dalla mancata indicazione delle funzioni fondamentali, anche per settori o materie, che rappresenta un fattore di incertezza in ordine alla quantificazione delle grandezze finanziarie e alle relative coperture.

Risulta indispensabile chiarire e precisare che il finanziamento delle funzioni fondamentali, il cui soddisfacimento sulla base del fabbisogno standard deve avvenire in modo unitario e sulla base della disciplina fissata in via esclusiva dal legislatore statale, è a carico del bilancio dello Stato attraverso tributi propri e partecipazioni erariali.

Allo stesso tempo occorre definire con più precisione i rapporti finanziari tra le Regioni e gli enti locali, poiché la legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica che sono alla base dei diversi rapporti finanziari tra le istituzioni costitutive della Repubblica, fornendo un quadro chiaro al futuro ruolo delle Regioni nel finanziamento delle funzioni locali.

Così come occorre correggere la disciplina in materia di perequazione delle Autonomie locali, riconoscendo un ruolo regionale laddove e solo quando si realizzino le intese finalizzate ad una diversa distribuzione della ripartizione statale, in assenza di intese i finanziamenti perequativi sono direttamente erogati dallo Stato. Senza questa correzione il passaggio degli stanziamenti previsti a titolo perequativo dallo Stato per i singoli enti locali risulta incomprensibile, un fattore di complicazione della gestione ed erogazione finanziaria, in chiara contraddizione con i principi generali enunciati dall'articolo 2.

Ciò detto in via generale, si propongono i seguenti emendamenti correttivi ed integrativi che mirano appunto a indicare una soluzione per risolvere le problematiche suindicate e a dare alcuni principi e criteri direttivi ulteriori in ordine ai rapporti finanziari fra Regione ed Enti locali.

## **PROPOSTE DI EMENDAMENTI**

### *Art. 2 – Oggetto e finalità*

**Art. 2, comma 2, dopo la lettera d)**, aggiungere la seguente lettera: “**d bis) rispetto del principio di sussidiarietà nell’esercizio delle funzioni amministrative prevedendo la limitazione dei casi in cui lo Stato e le Regioni procedono attraverso enti, agenzie o società da loro dipendenti;**”

*Nel rispetto del principio di sussidiarietà, nella legge che definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica occorre inserire una disposizione di principio che preveda la limitazione delle strutture amministrative (dirette o indirette) da parte dello Stato e delle Regioni che duplicano e/ o interferiscono con le funzioni esercitate dagli Enti locali e con quelle che saranno ad essi attribuite in attuazione dell’art. 118 della Costituzione.*

**Art. 2, comma 2, lettera g), punto 1:** dopo le parole “regionali e ” aggiungere la parola “**anche**”;

**Art. 2, comma 2, lettera g), punto 2:** dopo le parole “propria autonomia” aggiungere le seguenti “**con riferimento ai tributi di cui al punto 1**”.

*Si intende precisare che la facoltà di istituire tributi locali è sia del legislatore statale che regionale, esercitabile nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.*

*Art. 4 – Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*

**Art. 4, comma 1**, aggiungere la seguente lettera: “**x**) in attuazione del principio stabilito dall’articolo 2, comma 2, let. aa) della presente legge, la Conferenza definisce gli indirizzi generali in materia di politica dei redditi da lavoro pubblico e di gestione del personale, al fine di favorirne l’efficienza e la produttività”.

*Si ritiene opportuno dare evidenza al nesso tra autonomia impositiva ed autonomia gestionale relativa in particolare alle politiche per il personale, una delle voci più rilevanti che connotano l’autonomia di spesa, anche al fine di dare concretezza a quanto stabilito dall’articolo 2.*

**Art. 4, comma 1, let. c)** aggiungere dopo le parole “lettera d)” parole “**e di cui all’articolo 11 , comma 1**”.

*Appare opportuno specificare, così come previsto per le Regioni, che la Conferenza accerta la congruità delle risorse destinate alla perequazione delle funzioni locali.*

*Art. 9 – Principi e criteri concernenti il finanziamento  
delle funzioni di comuni, province e città metropolitane*

**Art. 9, comma 1, let. b)**: eliminare le parole “**e regionali**”.

**Art. 9, comma 1, let. c)**: aggiungere dopo la parola “**propri**” le parole “**dalle partecipazioni al gettito dei tributi regionali**”.

*Tali correzioni all'articolo 9 mirano a chiarire che il finanziamento ordinario delle funzioni fondamentali è rimesso al legislatore statale.*

### Aggiungere un nuovo articolo 10 bis

#### **“Art. 10 bis - Rapporti finanziari Regioni – Enti locali**

**1. I decreti legislativi di cui all’articolo 2 disciplinano i rapporti finanziari fra Regioni ed Enti locali in base ai seguenti principi e criteri direttivi:**

- a) soppressione dei trasferimenti regionali agli Enti locali;**
- b) definizione delle modalità in base alle quali le Regioni finanziano le spese relative alle funzioni fondamentali esclusivamente in forma aggiuntiva rispetto al finanziamento come disciplinato dagli articoli 9 e 10 in ordine alla copertura del fabbisogno standard;**
- c) definizione delle modalità in base alle quali le Regioni finanziano le spese relative alle altre funzioni locali per le finalità stabilite dalle singole Regioni;**
- e) definizione delle modalità in base alle quali le Regioni in caso di conferimento di ulteriori funzioni garantiscono la congruità dei relativi stanziamenti.**

**2. Il finanziamento delle funzioni degli Enti locali, nei limiti stabiliti dal comma 1, è assicurato da compartecipazioni al gettito di tributi regionali e da tributi locali previsti dalla legge regionale.”**

*L'introduzione di un nuovo articolo dal titolo rapporti finanziari regioni- enti locali risponde alla necessità di colmare una lacuna presente nel testo e per precisare nel dettaglio il ruolo delle Regioni nel finanziamento delle funzioni locali.*

*Art. 11 – Principi e criteri direttivi concernenti  
l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali*

**Art. 11, comma 1, let. g)** riformulare l'intera lettera nel seguente modo:

**“g) i fondi istituiti nel bilancio delle Regioni, ai sensi del comma 1 let. a), sono alimentati dal fondo perequativo dello Stato solo se si realizzano gli accordi e le intese previste dalla let. f) nelle singole Regioni. Se non si realizzano le condizioni di cui alla let. f) i finanziamenti perequativi sono erogati direttamente dallo Stato ai singoli enti. Qualora invece si realizzino nelle singole Regioni le condizioni di cui alla let. f) i fondi ricevuti sono trasferiti agli enti di competenza entro trenta giorni dal loro ricevimento dalla singola Regione, in quanto l'eventuale ridefinizione del riparto non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli Enti locali. Nel caso in cui la Regione nel cui territorio è stata raggiunta l'intesa, non ottemperi nei termini previsti, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131.”**

*Occorre correggere la disciplina in materia di perequazione delle Autonomie locali, riconoscendo un ruolo regionale laddove e solo quando si realizzino le intese finalizzate ad un diversa distribuzione della ripartizione statale, in assenza di intese i finanziamenti perequativi sono direttamente erogati dallo Stato. Senza questa correzione il passaggio degli stanziamenti previsti a titolo perequativo dallo Stato per i singoli enti locali risulta incomprensibile, un fattore di complicazione della gestione ed erogazione finanziaria, in chiara contraddizione con i principi generali enunciati dall'articolo 2.*

*Art. 15 – Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo*

Art.15, comma 1 let. c) va riformulata in tal senso:

“c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni; le eccedenze rispetto ai saldi programmati sono riconosciute l’anno successivo al comparto che le ha prodotte, possono essere previsti meccanismi di premialità per i comparti più virtuosi in riferimento agli obiettivi di finanza pubblica. Le Regioni possono adattare, sulla base di criteri stabiliti con accordi in Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore statale ai Comuni e alle Province, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie”.

*La riformulazione del comma appare necessaria al fine di chiarire in modo inequivoco che le regole del Patto di Stabilità riguardano i singoli Comparti dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province e delle Regioni. La possibilità per le Regioni di modificare per Comuni e Province le regole deve essere accompagnata da precise garanzie a livello di sede di coordinamento.*

*Art. 18 - Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali*

**Art. 18, comma 1, let. b, i punti 1 e 2** sono riformulati nel seguente modo:

**“1) in conformità al diritto comunitario, il finanziamento delle funzioni fondamentali e non di Comuni e Province è riferito, al fine di assicurare la loro copertura integrale, nella fase di avvio all’insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall’articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n.194, dell’ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.**

**2) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l’80 per cento di esse come fondamentali e il 20 per cento di esse come non fondamentali”.**

*Si ritiene che tale formulazione chiarisca meglio le modalità che presiedono alla fase transitoria ai fini della quantificazione ed individuazione delle funzioni locali da finanziare, precisando che il monte risorse è pari a quanto risulta dai conti consentivi, ad eccezione dei finanziamenti comunitari e che circa le modalità di finanziamento si fa riferimento per l’80 per cento a quanto previsto per le funzioni fondamentali e per il restante 20 per cento per le altre funzioni.*

**Art. 18** aggiungere una nuova lettera:

**“x) prevedere che l’entrata in vigore del decreto legislativo avente ad oggetto l’applicazione dell’articolo 10, let. c) avvenga entro il 30 giugno 2009”.**

*Si sottolinea inoltre l’opportunità di prevedere che uno dei primi decreti legislativi riguardi la finanza locale e che esso venga adottato nel primo semestre del 2009 al fine di poter chiudere definitivamente le questioni pregresse relative all’ICI e ai tagli ai trasferimenti.*

*Art. 19 – Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni*

**Art. 19, comma 1, let.b)** aggiungere dopo le parole “enti locali” le parole “**anche attraverso l’ANCI e l’UPI**”.



**legautonomie**  
associazione autonomie locali

## **INDAGINE CONOSCITIVA**

Commissioni riunite  
Affari Costituzionali, Bilancio  
e Finanze e Tesoro  
Senato della Repubblica  
Roma, 10 Novembre 2008  
Palazzo Carpegna  
Aula Convegni

**Disegno di legge n. 1117 (attuazione dell'articolo 119 della  
Costituzione in materia di Federalismo fiscale)**

## **INDAGINE CONOSCITIVA**

Commissione parlamentare  
per le Questioni regionali  
Roma, 30 Settembre 2008  
Palazzo San Macuto  
Aula III Piano

**Attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al  
nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e  
alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale**

---

---

## **Documentazione**

**L**egautonomie, in rappresentanza dei comuni e delle province associati ribadisce l'urgenza di dare un definitivo assetto federalista alla Repubblica così come si è andato definendo con la revisione costituzionale realizzata con la LC n. 3 del 2001.

Il processo di riforma deve garantire, in modo armonico e secondo i principi di leale collaborazione, il rafforzamento di ogni livello istituzionale e della sua capacità decisionale attraverso l'allocazione e il decentramento delle funzioni ad ogni livello di governo, la semplificazione della pubblica amministrazione locale, la realizzazione del federalismo fiscale con l'assegnazione di tributi propri e autonomia finanziaria ai territori; la riforma delle sedi della concertazione istituzionale; la definitiva realizzazione del Senato federale e, in attesa della sua costituzione, l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti dei territori.

Il modello di federalismo fiscale deve essere realizzato secondo i principi fondamentali di autonomia e responsabilità di entrata e di spesa per tutti i livelli di governo; garantire la copertura integrale dei costi per il godimento dei diritti civili e sociali in tutto il Paese; semplificare gli adempimenti fiscali per i cittadini, e stabilire una chiara correlazione tra funzioni effettivamente esercitate, prelievo fiscale e benefici ottenuti dal territorio, anche attraverso sistemi di rendicontazione che possono palesare la qualità del governo locale; superare la spesa storica a vantaggio dei costi standard; consentire flessibilità e manovrabilità delle imposizioni tributarie, e definire strumenti di premialità per gli enti virtuosi.

Legautonomie valuta con favore lo sforzo profuso dal Governo di pervenire in tempi rapidi ad un testo condiviso dal disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Rileva che così ancora non è per altri importanti aspetti dell'attuazione del titolo V della Costituzione, in particolare per quanto riguarda **la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali e di un nuovo Codice delle autonomie**. Si tratta di due parti significative che devono procedere di pari passo, giacché l'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite e queste a loro volta legate alle effettive capacità organizzative e all'adeguatezza strutturale e dimensionale del sistema delle autonomie. La promozione di forme di **associazionismo tra i piccoli comuni obbligatorie** sia nelle forme delle unioni sia in quelle delle comunità montane ovvero di veri e propri processi di fusione sono condizioni essenziali, sulla scorta del modello francese, per un efficiente esercizio dell'autonomia finanziaria ed impositiva con il conferimento di solide basi imponibili a sostegno degli obiettivi politico-programmatici e collegati alle funzioni di spesa.

**Legautonomie ritiene infatti che il conferimento del potere fiscale debba essere strettamente legato al grado di integrazione (associazione-fusione) strutturale tra enti locali.**

Si tratta di principi tanto più validi per le **città metropolitane** la cui istituzione è rimandata alla riforma dell'ordinamento e a favore delle quali è prevista l'attribuzione di specifici tributi connessi alle loro funzioni fondamentali ancora appunto da definire. Per il governo delle aree metropolitane Legautonomie ritiene che l'attribuzione di un'autonomia finanziaria rafforzata vada subordinata alla costituzione della città metropolitana, cioè all'adozione del modello strutturale di integrazione, alternativo al modello funzionale, la cui opzione va comunque mantenuta.

Il federalismo fiscale serve a dare certezza al sistema delle istituzioni repubblicane disegnato dall'art. 114 della Costituzione sottraendolo ad un centralismo paradossalmente sempre più invadente, a rendere più trasparenti le politiche pubbliche, a definire più chiaramente le responsabilità di chi queste politiche deve deciderle e attuarle, ad avvicinare il prelievo fiscale alla responsabilità di spesa, a dettare un insieme di regole nuove per disciplinare la responsabilità fiscale dei livelli costituzionali e in sostanza a dare nuove e più solide basi al principio della rappresentanza.

Proprio per questo Legautonomie giudica **eccessivamente lungo il periodo di ventiquattro mesi per l'esercizio delle deleghe**, soprattutto considerando che da lì in poi dovrebbe scattare il percorso, dai tempi indefiniti, per la convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard dei contenuti finanziari dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali, nonché per l'utilizzo dei criteri circa la determinazione e il riparto del fondo perequativo alle Regioni.

Stime attendibili di fonte governativa sulle risorse che dovranno essere mobilitate non ve ne sono. Il fondo perequativo dovrebbe valere circa 26 miliardi di euro mentre la convergenza sui costi standard dovrebbe pesare circa 15 miliardi, un punto percentuale di PIL che dovrebbe pesare meno sulla spesa delle regioni. Per Legautonomie **la vera partita si giocherà proprio qui, sulla definizione dei costi standard dei livelli essenziali**, sulla coesione sociale e la tenuta dell'ordinamento e in definitiva sul difficile equilibrio tra spinta all'efficienza, (decisiva in una politica di risanamento con l'obiettivo di azzeramento del deficit nel 2011), ed efficacia e adeguatezza dei servizi sociali, della sanità e dell'istruzione; quindi anche sulla pressione fiscale, su quanto cioè si farà pagare ai cittadini per avere adeguati servizi di welfare ed in cui la determinazione del periodo di transizione dalla spesa storica ai costi standard e la loro definizione sarà essenzialmente dipendente da una valutazione politica e dagli obiettivi posti di finanza pubblica.

Da questo punto di vista si sottolinea come nel disegno di legge non vi sia una norma di chiusura che disciplini **il potere sostitutivo del governo** in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, 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; una tale previsione è utile anche al fine di tutelare le prerogative di Regioni ed enti locali soprattutto considerando che questi ultimi non hanno accesso diretto alla Corte Costituzionale.

Con principio di responsabilità finanziaria dell'ente locale, si afferma che occorre individuare in modo chiaro e certo le funzioni esercitate e quindi da finanziare, collegarle con un tributo autonomo, stabile, manovrabile, trasparente nei confronti della comunità e direttamente collegato ai servizi erogati dall'ente locale impositore.

Legautonomie ritiene tuttavia che il disegno di legge delega appare lacunoso e **sbilanciato** rispetto alle previsioni effettuate per le Regioni, nell'individuazione delle regole e delle forme di finanziamento anche differenziate delle corrispondenti funzioni degli enti locali.

Per le Regioni definire le modalità e i criteri di finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni sociali (sanità e assistenza sociale) e del sistema dei trasporti (sostanzialmente equiparato ai livelli essenziali) significa coprire l'80 – 90 % dei bilanci regionali. Così non è per il sistema delle autonomie locali.

In particolare Legautonomie ritiene che **possano essere specificati gli ambiti o materie alle quali riferire le funzioni fondamentali.**

Si tratta di rafforzare la garanzia di previsioni di finanziamento stabili, basate sul fabbisogno standard, dinamiche ed integrali attraverso l'individuazione di ambiti materiali di riferimento anche al fine di agevolare l'individuazione altrimenti difficoltosa delle stesse funzioni e delle forme di copertura rispetto alle altre funzioni di cui non sono esplicitate le modalità di finanziamento

Per cui si ritiene che sicuramente sono funzioni fondamentali quelle riferite alle caratteristiche proprie dell'ente, quelle che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo della collettività comunale; sono funzioni fondamentali della provincia quelle di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale (difesa del suolo, risorse idriche e dell'ambiente; prevenzione delle calamità; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna e dei parchi e riserve naturali; caccia e pesca in ambito locale; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, scarichi delle acque,

emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica; funzioni e compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed alla formazione professionale, edilizia scolastica).

A nostro avviso **è da criticare nell'ultimo testo ddl, l'abbandono della chiara individuazione per i comuni e le province di un tributo proprio autonomo**, su cui costruire l'autonomia finanziaria e fiscale, optando per un vago paniere di imposizioni fiscali che indebolisce la trasparenza del rapporto tra gettito fiscale e servizi resi alla collettività.

Ma altrettanto vaghe risultano le facoltà per l'ente di introdurre una gestione flessibile dei tributi, attraverso agevolazioni o modifiche nelle modalità di calcolo delle basi imponibili, in attuazione di una effettiva autonomia tributaria.

Legautonomie inoltre non condivide il sostanziale passo indietro effettuato rispetto a versioni precedenti del disegno di legge delega laddove si rinuncia all'individuazione di un set di tributi propri caratteristici dell'autonomia finanziaria e impositiva di quel livello istituzionale. Ci si riferisce in particolare **alla delega per il riordino e l'accorpamento delle imposte e tasse che gravano sugli immobili e al conferimento del relativo gettito ai Comuni**.

Sembrava infatti che su questo si fosse costruito un ampio consenso sul quale però ha evidentemente fatto premio il timore di parte della maggioranza di far apparire questo riordino come una surrettizia reintroduzione della imposta sulla prima casa.

Legautonomie, che ha fatto di questa proposta da più di dieci anni l'asse portante di ogni politica di riforma della finanza locale, continua a ritenerla come la più idonea e naturalmente correlata ad un assetto federale della finanza pubblica

Una maggiore attenzione deve essere dedicata al tema delle opere pubbliche e delle relative modalità di finanziamento con la previsione di una quota di risorse da destinare agli investimenti.

La previsione di un tributo di scopo da destinare a opere pubbliche individuato dall'art. 10 da solo appare insufficiente: gli enti devono finanziare anche le manutenzioni straordinarie e non solo opere rilevanti. Andrebbero poi previsti anche finanziamenti con mutui a parziale carico di regioni o stato, e appare poco approfondito anche il riferimento previsto al comma 11 di un "indicatore di infrastrutture".

Perplessità si manifestano sulla formulazione dell'art. 11 sui principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.

Tale previsione introduce di fatto una forma di **perequazione affidata alle regioni** in presenza di un vincolo costituzionale che affida la perequazione alla competenza esclusiva dello stato. Fermo restando che i Fondi sono costituiti da

risorse ora presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale, una possibile correzione può essere effettuata riservando allo Stato l'indicazione dei criteri con cui effettuare la ripartizione dei fondi perequativi (indicatore di fabbisogno finanziario, indicatore di fabbisogno infrastrutturale) ed assegnarne la gestione alle regioni le quali a loro volta possono modificarne la ripartizione sulla base di valutazioni e correzioni concertate con gli enti locali in sede di **Consigli regionali delle autonomie e in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**. Restano intese le finalità perequative dei fondi, la loro aggiornabilità e la ridefinizione delle fonti di finanziamento.

Una interessante prospettiva potrà aprirsi quando nella revisione dell'ordinamento degli enti locali e nella definizione delle funzioni fondamentali si porrà il problema di **un'allocazione di tali funzioni sulla base del principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nelle materie di competenza residuale o concorrente delle Regioni**. Solo per inciso non è immaginabile un'assenza totale delle Regioni nella costruzione di sistemi regionali delle autonomie locali ispirati al perseguimento della massima efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche.

Del resto una forma di perequazione orizzontale il disegno di legge la introduce laddove prevede per le Regioni che le spese non rientranti tra quelle essenziali siano finanziate dal gettito di tributi propri e da quote di **fondo perequativo alimentato dalle addizionali regionali all'IRPEF**.

In sostanza per tali spese il fondo è alimentato dal gettito delle addizionali prodotto in altre regioni con maggiore capacità fiscale per abitante e pertanto configurando una perequazione appunto orizzontale.

Perplessità si manifestano in ordine al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo laddove si attribuisce alla Regione la responsabilità di assicurare gli obiettivi di finanza pubblica, anche adattando previa concertazione con gli enti locali le regole e i vincoli posti dal legislatore regionale. Si prefigura un ruolo improprio da parte della Regione che genera confusione in ordine alle responsabilità e ai vincoli posti dalle regole di finanza pubblica e dal patto di stabilità che riguarda i singoli soggetti dell'ordinamento (Comuni, Province, Città metropolitane, ecc..) Diverso sarebbe invece l'intento di creare una sorta di **regionalizzazione del patto ripartendo**, di concerto con gli enti locali, gli obiettivi di finanza pubblica a livello infra regionale.

Una questione cruciale nell'attuazione del federalismo fiscale è certamente rappresentata dal ruolo svolto dalle **autonomie speciali** (Regioni a statuto speciale e Province autonomie). Un altro serio elemento critico è rappresentato infatti dalla rinuncia a definire una disciplina unitaria dell'ordinamento degli enti locali, valida anche in materia finanziaria per le Regioni a statuto speciale e le province autonomie. La legittima e doverosa tutela della "specialità" regionale

non può trasformarsi – come ha già sostenuto Legautonomie – in una sorta di “estraneità”, nel senso che l’attuazione della riforma costituzionale e gli obblighi comunitari riguardano tutti gli enti territoriali, senza alcuna distinzione, rispetto ai principi della perequazione nazionale.

E’ comprensibile la prudenza che richiede la definizione di una disciplina che in questo caso ha forti fondamenti “pattizi”. Tuttavia, se è legittimo prevedere forme differenziate di coordinamento tra leggi statali e corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia di finanza regionale e locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, qualche perplessità suscita la previsione (art. 20 ultimo c.) di differenziati principi di coordinamento del sistema tributario rispetto a quelli vigenti per tutte le altre regioni. Previsione che crea problemi di compatibilità generale con i principi posti dall’art. 119 della Costituzionale e persino sulla parità di trattamento dei cittadini.

Si sottolinea altresì che è tutta da definire la **fiscalità di sviluppo** per le Regioni svantaggiate, mentre la disposizione relativa alle “**accise sugli oli minerali**”, che sorgono al momento dell’immissione al consumo e il cui gettito è invece attribuito in proporzione alle quantità raffinate sul territorio, sembra distanziarsi dal principio della territorialità dell’imposta pur affermato nel ddl delega.

Non è sufficiente istituire **commissioni tecniche paritetiche** e ulteriori **cabine di regia** – come prevede il disegno di legge sul federalismo fiscale, senza prevedere un saldo riferimento istituzionale. Il modello di federalismo cooperativo e solidale che, seppure molto faticosamente, si intende realizzare richiede soluzioni più incisive di riforma degli **istituti della cooperazione interistituzionale**.

Occorre, infatti, riproporre con decisione **la riforma dell’attuale sistema delle Conferenze**, nonché provvedere alla **integrazione della Commissione per le questioni regionali** con i rappresentanti delle autonomie, in attesa della auspicata riforma costituzionale del Senato. **La Commissione bicamerale integrata può costituire infatti sin d’ora il riferimento istituzionale di coagulo e sintesi dei lavori parlamentari nonché della cooperazione e del confronto tra Parlamento e sistema delle autonomie locali e regionali.**

Un ulteriore elemento critico non considerato dal provvedimento sul federalismo fiscale riguarda la possibilità di realizzare, sulla base di preliminari accordi con le regioni e gli enti locali, forme concordate di **federalismo differenziato**, ai sensi del terzo comma dell’art. 116 Cost. Si tratta di una strada da percorrere – seppure con attenzione – che può essere sviluppata in un quadro rafforzato degli istituti di cooperazione istituzionale a livello regionale, in particolare, Consiglio delle autonomie Conferenze regione-enti locali.

Le questioni sollevate da alcune disposizioni del disegno di legge mostrano che l'attuazione del federalismo fiscale presenta ancora parecchi nodi non semplici da sciogliere nei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali in materia di potestà tributaria, perequazione e coordinamento della finanza pubblica.

## Piccoli comuni e associazionismo

Ribadiamo ancora che l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, attraverso il nuovo Codice delle autonomie dovrebbe precedere, o accompagnare e non seguire, la disciplina dell'allocazione delle risorse finanziarie ai sensi dell'art. 119 Cost., la costruzione di una Repubblica di segno federale impone al legislatore di considerare la specialità del panorama comunale italiano, rappresentano da un tessuto 5756 comuni di piccole e piccolissime dimensioni (al di sotto dei 5.000 abitanti), con una popolazione complessiva di circa 10 milioni di persone, che amministrano poco più del 70% dell'intero territorio.

Nella definizione di un federalismo fiscale coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall'articolo 118, comma 1 della Costituzione, e secondo i criteri direttivi generali previsti dell'art. 2 del DDL delega, non può non essere considerata con la dovuta attenzione la frammentazione del sistema comunale italiano, e la conseguente necessità di sviluppare il tema dell'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica – per la gran parte montani – promuovendo unioni stabili e obbligatorie, con assetto dimensionale, funzionale e organizzativo adeguate allo svolgimento di competenze complesse, non più gestibili dai singoli enti, con la possibilità di giungere all'acquisizione diretta dei relativi cespiti finanziari.

A sostegno di questo si ricorda che stando a studi consolidati (*ai dati del rapporto IFEL 2007*), nella fascia dei Comuni da 5 mila abitanti fino a 60 mila abitanti si registra la più elevata autonomia finanziaria e tributaria, e le migliori performance nell'efficiente e razionale gestione delle risorse pubbliche con spese correnti e di funzionamento, a livello pro-capite, più basse rispetto agli altri Comuni.

Apripista naturale di una politica che superi l'attuale frammentazione e realizzi forme stabili di unioni, superando le resistenze di campanile alla realizzazione di forme aggregative definitive, possono essere le comunità montane che da oltre trent'anni amministrano con efficacia, e riconosciuta utilità da parte delle popolazioni, un consolidato modello di gestione associata.

Il DDL dovrebbe incentivare la creazione di un'**unica forma associativa sovracomunale** per i piccoli comuni (in montagna le Comunità montane), per la gestione delle funzioni comunali previste dall'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione e coerente anche con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione

che richiama la **specificità delle aree montane**, istituendo anche forme di incentivazione fiscale.

Nella ripartizione dei fondi perequativi a favore di Comuni, prevista dall'art. 11, comma 1, lett. d), del disegno di legge delega, la riserva relativa ad una particolare attenzione "alla presenza di zone montane" dovrebbe andare oltre e comprendere tutti i piccoli comuni con caratteristiche di marginalità.

Il DDL dovrebbe prevedere anche forme di premialità per enti che intendono dare vita ad unioni di comuni stabili per la gestione delle funzioni attribuite, anche attraverso forme di fiscalità di vantaggio, oltre a prevedere un fase transitoria che consenta agli enti di maturare il percorso aggregativo.



**legautonomie**  
associazione autonomie locali

## **INDAGINE CONOSCITIVA**

Commissioni riunite  
Affari Costituzionali, Bilancio  
e Finanze e Tesoro  
Senato della Repubblica  
Roma, 10 Novembre 2008  
Palazzo Carpegna  
Aula Convegni

**Disegno di legge n. 1117 (attuazione dell'articolo 119 della  
Costituzione in materia di Federalismo fiscale)**

---

---

## **Documento di**

*Francesco R. Frieri  
Ufficio di presidenza Legautonomie  
Assessore al Bilancio e alla Partecipazione, Comune di Modena*

Il contenuto del DDL 1117 appare il risultato di notevoli mediazioni, perlopiù succedutesi eliminando dal testo gli originari contenuti fin dalla prima bozza estiva. Non è un mistero che l'ispirazione originaria della riforma federalista immaginata dal Governo risalisse al Disegno di Legge votato da consiglio della Lombardia nel 2007. Esso si imperniava su di un principio: le imposte pagate dai soggetti di imposta residenti su un territorio, una regione, costituiscono una ricchezza appartenente al rispettivo territorio. Pertanto lo stesso articolato prevedeva espressamente una perequazione definita *orizzontale*, poiché effettuata e verificata da una regione all'altra, con un'evidente ridimensionamento dello Stato rispetto alla titolarità della perequazione, aspetto dubbio anche da punto di vista costituzionale. Oggi non si capisce se tale modalità di perequazione sia ancora immaginata fra le volontà del Governo.

Questo intervento è al fine di chiarire come si possano connettere funzioni fondamentali di ogni livello di governo, ex articolo 117 let. p, e rispettive fonti di finanziamento. Dopodiché ci si aspetta, visto che si tratta di una riforma che invoca il federalismo, che le fonti di finanziamento siano principalmente individuate così da massimizzare l'autonomia finanziaria degli enti, rispondendo al principio del beneficio (paghi per quello che ricevi) per il cittadino contribuente, non certo ad un aumento del grado di finanza derivata del singolo livello di governo. A tale proposito sono necessarie due punti fermi per Legautonomie.

In primo luogo che qualora si individuassero fonti di finanziamento che consistono in imposte, oltre al principio del beneficio, è giusto che le stesse imposte rispondano anche al principio della capacità fiscale (paghi per quello che puoi) del cittadino-contribuente. In secondo luogo bisogna rilevare che il ricorso degli ultimi anni ad addizionali sul reddito delle persone fisiche, a cui tutti i governi territoriali sono stati spinti dall'aumento dei costi reali di produzione dei servizi, è avvenuto generando una modesta diminuzione di finanza derivata senza introdurre una piena autonomia finanziaria degli Enti. Non solo, l'istituzione delle compartecipazioni è avvenuta sostituendo trasferimenti di pari importo, e l'abolizione dell'Ici per la cosiddetta prima casa, l'arresto del processo di decentramento catastale, hanno inferto un colpo significativo all'autonomia finanziaria e alle speranze di autonomia dei Comuni d'Italia.

Ritornando ora al Ddl 1117 alla luce delle considerazioni appena elencate, in coerenza con l'assioma che lo incardina secondo cui le risorse apparterrebbero ai territori, le fonti di finanziamento sono principalmente compartecipazioni e addizionali ai principali tributi erariali: Irpef e Iva. Si osserva un eccessivo ricorso alla base imponibile del reddito delle persone fisiche, sia

per aumentarne compartecipazioni, sia per prevedere addizionali quali fonti di finanziamento per non meglio precisate funzioni fondamentali affidate ai livelli di governo decentrati. Infatti da calcoli svolti da autorevoli istituti si evince come il livello del 15% della aliquota trattenuta dalla singola regione a compartecipazione, porti ad una erosione del 50% dell'intera base imponibile dell'Irpef. Ciò significherebbe rispondere solo al 50% della dimensione di capacità fiscale espressa dalle regioni povere, fenomeno che comprometterebbe i livelli essenziali delle prestazioni (Lep ex art.177 let. m) attualmente garantiti sul territorio nazionale. Inoltre resta da capire come intenderebbe il Governo superare il conflitto sociale che scaturirebbe da una tale riforma, e già questo fa dubitare della tenuta dell'intero disegno di legge delega. È pur vero che viene prevista una compartecipazione dell'80% dell'Iva in capo alle regioni, ma quest'ultima è oggettivamente una base imponibile tuttora mediamente sfruttata, rispetto al livello europeo, e per tanti aspetti controindicata per ulteriori manovre. Tornando all'Irpef, essa appare non solo largamente insufficiente per garantire il mantenimento di tutti i governi decentrati, ma verrebbe sottoposta ad una notevole pressione tesa all'aumento della stessa tramite addizionali ingenerando non poca confusione rispetto ai fini di redistribuzione della ricchezza che la Repubblica si dà. Si ricorda, sempre richiamando il principio della capacità fiscale, che tale imposta è prevalentemente sostenuta da redditi da lavoro dipendente e da pensione, e che quindi prevederne il ruolo di intero sostegno a finanziamento del welfare, significherebbe gravare la parte più povera della popolazione in modo eccessivo rispetto all'altra.

Forse nel Ddl. 1117 si pensa ad una spesa pubblica più bassa di quella di oggi e ad un conseguente calo di pressione fiscale. Se così è ci si aspetterebbe che la norma definisse i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), dovrebbe seguirne una quantificazione in termini di costi di produzione dei servizi individuando i cosiddetti "costi standard", impresa difficile ma necessaria, e solo questo punto potrebbe essere definita l'aliquota media nazionale che distinta (e complementare) dalla quota di base imponibile che resta sul territorio, indica la dimensione del fondo per la perequazione. L'assenza di tali definizioni quantitative nel testo è quantomeno curioso, è come se oggi fossimo invitati all'inaugurazione di un ristorante in cui non è ancora definito menu e listino prezzi.

Ma ancora, mancano le "altre spese" in capo alle regioni con relative fonti di finanziamento, come manca ogni indicazione sulle basi imponibili disponibili per l'individuazione dei tributi propri derivati e non derivati a copertura delle funzioni fondamentali affidate, o forse prevedibili con legge, a Comuni, Province e semmai Città Metropolitane. In altri termini: i servizi all'infanzia sono una funzione fondamentale dei Comuni?, come va finanziata?

Si noti che la perequazione della capacità fiscale delle regioni sarà quindi tanto maggiore quanto più è ampia la quota di finanziamento delle funzioni regionali diverse dai Lep affidata a tributi propri derivati, riserve di aliquote e

compartecipazioni su tributi erariali. L'assenza di tali indicazioni, rende vacuo l'oggetto della discussione.

Legautonomie pensa che la scuola d'infanzia da zero a sei anni sia importante per bambini e famiglie, assieme a tutti i servizi che gli enti locali erogano e che oggi costituiscono concretamente diritti di cittadinanza su tante parti del territorio nazionale, e pensa che debbano avere autonome e certe fonti di finanziamento. Siccome le basi imponibili credibili (evitando troppa creatività) sono limitate, ribadiamo la contrarietà rispetto all'erosione prima, e all'eliminazione poi, dell'Ici sulla prima casa, come non capiamo il perché dell'interruzione del processo di decentramento catastale, che avrebbe contribuito ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione assieme ad una responsabilizzazione dei governi territoriali nel contrasto all'evasione fiscale.

Riproponiamo una tassazione unica sul patrimonio immobiliare in capo agli enti locali che facilmente risponda sia al principio del beneficio sia della capacità fiscale, accorpendo tutte le imposte che oggi incidono sul patrimonio immobiliare. Una riforma necessaria e da finanziare con adeguati risparmi di spesa pubblica perché l'imposizione sul patrimonio non si traduca in un aumento della pressione fiscale, bensì in un riassetto del prelievo in senso più redistributivo. Viceversa l'accanimento terapeutico sull'Irpef o nasconde una marcata volontà di riduzione della spesa pubblica al prezzo di un conflitto sociale per il paese difficilmente risolvibile, oppure cela la palese violazione di elementari principi di equità nel prelievo. Ricordiamo che il livello di autonomia finanziaria degli enti locali nell'ultimo anno ha fatto un passo indietro di 10 anni, tendenza che dovrebbe preoccupare i sostenitori di riforme in senso federale.

Infine il patto di stabilità e gli investimenti. Secondo l'ispirazione del governo i tributi pagati da un territorio appartengono al territorio che li paga, ma perché, a maggior ragione, il controllo dei disavanzi determinati dagli enti territoriali non può avvenire sul territorio? Chiediamo, come da dieci anni a questa parte, una regionalizzazione del patto di stabilità, almeno per un certo numero di regioni che accettino tale compito, al fine di conciliare esigenze di investimento e crescita dei territori con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Confermiamo un giudizio positivo per il mantenimento del meccanismo dei saldi, perché rispettoso dell'autonomia di una città o di una provincia, ma ribadiamo che senza autonomia sulle entrate un saldo si traduce ovviamente in un tetto alla spesa. Ossia ad una imposizione del governo centrale che prescinde dalla volontà degli altri livelli di governo. Anche ciò è incomprensibile mentre si invoca il federalismo.

Abbiamo l'impressione che il patto così come formulato, riduca i margini di manovra per gli enti meno indebitati o per gli enti che spendono di più per investimenti pur autofinanziandosi. Tale effetto sarebbe controproducente

soprattutto in tempi di recessione o quasi, se si pensa che i tre quarti degli investimenti pubblici del paese sono sviluppati a livello locale.

Investimenti che sono forieri di crescita per cui non è prevista alcuna forma di finanziamento nel Ddl. 1117, nemmeno per gli enti meno indebitati, e investimenti che risultano già in forte calo nel 2008 a parere di noti intermediari finanziari. Basterebbe fin da subito ritoccare il patto, ormai per il 2010, tenendo conto dello stock di debito accumulato dal singolo ente locale, permettendo compensazioni in sede Regionale semmai, e introdurre per la spesa un banale criterio basato sulla produzione di servizi offerti ai cittadini per ogni euro di spesa.

Legautonomie non difende lo stato di cose presenti, non difende il criterio della spesa storica, ma si candida ad essere un interlocutore del Governo su una riforma di federalismo che renda più responsabili e più efficienti i governi di fronte ai cittadini, valorizzi l'autonomia dei territori e la solidarietà costituzionalmente garantita fra regioni ricche e regioni povere, nonché su una riforma federalista improntata a evidenti criteri di equità nel prelievo e nella spesa dal punto di vista del cittadino.

Per ora il Ddl 1117 è vago su menu e listino prezzi, da risultare una delega in bianco e per tempi troppo lunghi in mano al Governo. Quando saranno chiare le funzioni fondamentali affidate ai diversi livelli di governo, saremo in grado di giudicare compiutamente il Ddl 1117, perché poi si definiscano precisamente livelli essenziali delle prestazioni con le rispettive fonti di finanziamento.

## **Vincenzo Cerulli Irelli**

### **Testo dell'audizione al Senato (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze) 12.11.2008, sul d.d.l. n. 1117/08 (Federalismo fiscale)**

1. Prendo atto anzitutto con soddisfazione dell'iniziativa legislativa del Governo che finalmente ha inteso dare attuazione all'art. 119 della Costituzione: norma quest'ultima generalmente condivisa nella sua impostazione e nei suoi contenuti, all'origine frutto dell'apporto di maggioranza ed opposizione, e successivamente restata immune da ogni proposta di modifica costituzionale.

Una norma la cui attuazione è oltremodo doverosa, attraverso una scrupolosa applicazione dei principi in essa contenuti, non solo perché (ovviamente) si tratta di norma costituzionale che il legislatore ha l'obbligo di attuare, ma anche perché, appunto, il generale consenso su di essa non consente alle forze politiche dell'una o dell'altra parte di tirarsi indietro.

I principi dell'art. 119 sono ormai ben noti e oggetto di numerosi studi dottrinali e di apporti della Corte costituzionale. Tutti gli enti del governo territoriale, regioni, province e comuni, sono dotati di piena autonomia finanziaria, di entrata e di spesa. Ciò significa che essi operano con mezzi propri, per l'esercizio delle funzioni e dei servizi di loro competenza, dei cui risultati in termini di efficacia e di efficienza sono responsabili di fronte alle comunità di riferimento. Le risorse di cui gli enti del governo territoriale vanno a disporre secondo la norma costituzionale, sono di tre specie: tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al relativo territorio di pertinenza, quote del fondo perequativo che servono per far fronte alle esigenze dei territori meno avvantaggiati, cioè, secondo la norma, dotati di una minore capacità fiscale per abitante.

Il complesso di queste risorse, che viene stabilito sulla base della legge nazionale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (la legge di cui stiamo discutendo) deve coprire integralmente il costo delle funzioni e dei servizi propri di ciascun ente ("finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite").

Ancora, si deve sottolineare che l'art. 119, in asse con quanto precedentemente previsto dagli artt. 114 e 118, pone gli enti del governo territoriale, regioni, province e comuni, ai fini dell'attuazione dei principi della norma, sullo stesso piano quanto alla posizione politico-costituzionale loro attribuita. Ciò per la nota scelta di politica costituzionale assunta con la legge costituzionale n. 3/01 e successivamente non messa in discussione, di impostare il nostro sistema su principi di accentuato pluralismo istituzionale, riconoscendo a tutti gli enti del governo territoriale una posizione costituzionalmente garantita e, tra essi, agli enti locali (province e comuni), una posizione istituzionale garantita dalla legge dello Stato, e solo per alcuni aspetti della loro azione di governo, condizionata dalle politiche regionali.

Sul punto, si deve tenere presente l'art. 117, 2° co., lett. p), che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine alla legislazione elettorale nonché agli organi di governo e alle funzioni fondamentali degli enti locali; e l'art. 117, 2° co., lett. e), che a sua volta attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "perequazione delle risorse finanziarie", materia nella quale certamente è compresa la disciplina del "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione", che la legge dello Stato istituisce "per i territori con minore capacità fiscale per abitante ai sensi dell'art. 119, 3° co..

Questa scelta costituente rende indubbiamente il sistema istituzionale italiano nella sua articolazione territoriale, di più complessa gestione rispetto ad altri sistemi positivi di Paesi a noi vicini come la Repubblica Federale tedesca o il Regno di Spagna, nei quali il governo locale è parte degli ordinamenti regionali anche per quanto riguarda la distribuzione delle risorse finanziarie. In sostanza, mentre in quei Paesi gli attori istituzionali primari sono fondamentalmente due, lo Stato centrale e le regioni, nel nostro Paese gli attori istituzionali sono plurimi e a livello territoriale comprendono non solo le regioni ma anche gli enti locali, i quali ultimi hanno direttamente nello Stato il loro principale referente (sia per quanto attiene agli aspetti istituzionali sia per quanto attiene agli aspetti finanziari).

2. Sulla base di questi principi, occorre esaminare il d.d.l. del Governo che espressamente ne costituisce attuazione. In esso, al di là di molti punti senz'altro condivisibili, emergono alcuni punti critici in ordine ai quali l'attuazione di quei

principi non risulta pienamente realizzata. Essi potranno essere oggetto di approfondimento e quindi di correzione nell'*iter* dei lavori parlamentari. Mi limito a indicare tra essi due punti critici che mi sembrano in questa fase particolarmente significativi (ve ne sono altri, che saranno esaminati da altri colleghi).

Anzitutto, nell'ambito del complesso delle funzioni e dei servizi propri di ciascun ente di governo territoriale (le "funzioni pubbliche" attribuite a ciascuno di essi, secondo la dizione dell'art. 119, 4° co.), il d.d.l. introduce una distinzione tra due categorie di funzioni: quelle rapportabili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, 2° co., lett. m), nonché le "funzioni fondamentali" degli enti locali (art. 117, 2° co., lett. p)), da una parte; le altre funzioni proprie di ciascun ente, dall'altra parte.

Questa distinzione è arricchita di contenuti laddove il testo espressamente qualifica come attività attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, quelle di pertinenza dei settori della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale; restando fuori dalla categoria, perciò a quanto sembra, tutte le altre funzioni, e i servizi, concernenti altri settori operativi tuttavia assai rilevanti nella funzione di governo propria degli enti territoriali.

La distinzione compare già nell'art. 2 del d.d.l., laddove a proposito del "fabbisogno standard" a favore del quale occorre via via superare il criterio oggi operante della spesa storica (impostazione questa senz'altro condivisibile) si considera detto fabbisogno come quello relativo al "finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, 2° co., lett. m), e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, 2° co., lett. p)"; mentre, per le altre funzioni si fa riferimento alla "perequazione della capacità fiscale".

Sul punto, la relazione al testo spiega l'opportunità della distinzione "ai fini della definizione delle regole di finanziamento, tra spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni... e altre spese". Per le prime infatti, espressamente menzionando la sanità, l'assistenza e l'istruzione, che costituiscono peraltro, osserva giustamente la relazione "il comparto di spesa decentrata decisamente più rilevante e per il quale sono particolarmente forti le esigenze di equità e di uniformità", è possibile, secondo la relazione, calcolare i fabbisogni in relazione ai costi standard, mentre per le altre

funzioni questo non sarebbe possibile (perché non sarebbe possibile, non viene invero spiegato). Per queste ultime, viene adottato il criterio della perequazione alla capacità fiscale “tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio”, compatibilmente con “una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale”. Il concetto si ritrova all’art. 2, 2° co., lett. p); per le regioni, all’art. 6, 1° co., lett. a); e per gli enti locali, all’art. 9, 1° co, lett. a).

E la distinzione si esprime nell’affermazione che il finanziamento delle spese relative alle funzioni della prima categoria sia garantito nella sua integralità, mentre il finanziamento delle altre spese, sia affidato alla gestione da parte dei singoli enti della propria autonomia tributaria, la cui rispondenza agli effettivi fabbisogni costituisce semplicemente un criterio tendenziale e orientativo senza che sia assicurata da solidi principi legislativi la copertura integrale delle spese (v., sul punto, art. 6, 1° co., lett. d), lett. e); art. 10, 1° co., lett. b).

La predetta distinzione, appare criticabile (e se ne auspica perciò la revisione) sotto un duplice profilo. Anzitutto, essa non trova rispondenza nell’art. 119, del quale, come s’è detto, il testo in esame è attuazione; ma anzi, sembra contraddire la stessa lettera dell’art. 119, il quale, come s’è ricordato, stabilisce che le tre componenti della finanza regionale e locale, tributi propri, con partecipazioni al gettito dei tributi erariali e quote del fondo perequativo, nel loro complesso, devono coprire integralmente le funzioni pubbliche attribuite ai singoli enti.

Ma al di là di questo profilo costituzionale, che certo non è di scarsa rilevanza, emerge un altro profilo critico circa la predetta distinzione in quanto viene usata come criterio di distinzione circa le modalità di finanziamento degli enti territoriali. Infatti, il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni da una parte e alle funzioni fondamentali dall’altra, appare sostanzialmente privo di contenuti.

Ad oggi, non è stata ancora adottata la legge statale sulle funzioni fondamentali di comuni e province (ed è ben noto, che sul punto si scontrano posizioni fortemente differenziate, le une tendenti alla massima estensione della nozione, sino a coprire la grandissima parte delle attività di governo proprie degli enti locali), e le altre, viceversa, tendenti alla restrizione della nozione a pochi e generalissimi compiti degli enti locali, per cui è impossibile prevedere quale sarà l’ambito materiale coperto dalla nozione

stessa. D'altra parte, anche i livelli essenziali delle prestazioni non risultano ancora definiti se non in qualche settore, né risulta ancora chiaro quali delle molteplici attività di governo concernenti prestazioni in favore dei cittadini (pressoché tutta l'amministrazione consta di prestazioni in favore dei cittadini) vadano considerate prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale attraverso la determinazione di livelli essenziali. Il testo fa riferimento alla sanità, all'assistenza e all'istruzione, e con qualche limitazione, al trasporto pubblico locale; ma la viabilità non è prestazione essenziale, la protezione civile e il servizio antincendi, la gestione dei rifiuti, la lotta all'inquinamento, e così via (potrei citare la gran parte delle manifestazioni dell'azione amministrativa) non sono a loro volta prestazioni essenziali?

Il cittadino indubbiamente ha diritto all'assistenza sanitaria in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale; ma non ha allo stesso modo diritto a viaggiare su strade, anche in provincia e nei paesi di montagna, che non siano piene di buchi per mancanza dei mezzi destinati alla loro manutenzione, e non ha diritto a vivere in città che non siano coperte da rifiuti?

Si potrebbe facilmente continuare con l'esemplificazione. Quello che voglio affermare è, semplicemente, che la distinzione non regge a causa della non identificabilità, allo stato, del suo oggetto: sia la nozione di prestazioni essenziali, sia la nozione di funzioni fondamentali (questa seconda in maniera più evidente) potrebbero coprire molto o molto poco del complesso delle attività di governo proprie di ciascun ente; e, se non si identificano i contenuti, oggi non sappiamo che cosa quelle nozioni vanno a coprire e perciò il Parlamento approverebbe una normativa sostanzialmente in bianco.

3. Il secondo punto critico del testo che vorrei rilevare (ve ne sono altri che saranno esaminati da altri colleghi) riguarda il rapporto tra regioni ed enti locali nella gestione del fondo perequativo (part., art. 11).

Si è ricordato sopra che il testo costituzionale affida in via esclusiva allo Stato la politica della perequazione (art. 117, 2° co., lett. e); art. 119, 3° co.). Questo punto, che è chiarissimo nel testo costituzionale, deriva dalla scelta politica di fondo sopra ricordata (scelta che è ovviamente discutibile in teoria, ma che è fissata in Costituzione e a quanto risulta non posta in discussione da alcuna parte politica) di aver sottratto,

dico per semplificare, il governo locale dal governo regionale, sia per gli aspetti istituzionali, sia per gli aspetti finanziari (non anche per la disciplina sostanziale delle funzioni degli enti locali, che nelle materie regionali resta affidata alla legislazione regionale).

Con riferimento a questo punto, appare non condivisibile l'impostazione del d.d.l. laddove prevede l'istituzione nel bilancio delle regioni, "di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti" (art. 11, 1° co., lett. a)). La ripartizione dei due fondi tra i singoli enti avviene (da parte della regione) sulla base di indicatori stabiliti dallo stesso art. 11, 1° co., lett. c).

Da ciò sembrerebbe dedursi che la gestione dei due fondi perequativi sulla base dei predetti indicatori, sia attuata dalla stessa regione in base a sue scelte, applicative dei criteri fissati dalla legge dello Stato. Ma questa deduzione è a sua volta contraddetta dallo stesso art. 11, che nel prosieguo prevede che la regione possa, soltanto a fronte di particolari circostanze (accordi sanciti in sede di conferenza unificata, intesa con gli enti locali) "procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata", adattando perciò la ripartizione del fondo, e diversamente modulandola rispetto a quanto stabilito dallo Stato. E perciò la ripartizione ordinaria (quella dovuta) sarebbe stabilita direttamente dallo Stato e la regione svolgerebbe un ruolo di "passacarte", di semplice pagatore, se così può dirsi. Di questa seconda possibilità interpretativa, sembrerebbe prova quanto previsto alla successiva lett. g), circa i trasferimenti dalla regione agli enti di competenza entro 20 giorni dal ricevimento dei fondi, salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo. Ciò farebbe pensare, appunto, ad una sorta di automatismo nel trasferimento.

Ma se questa seconda è l'interpretazione corretta da dare all'art. 11 (e in tal caso sarebbe comunque opportuna una riscrittura del testo, in modo da chiarire ogni equivoco) non si comprende che senso abbia l'accredito delle somme destinate agli enti locali a scopo perequativo, sul bilancio regionale; ciò che comunque, deve tradursi in una attività di erogazione (anche se dovuta) da parte della regione verso i singoli enti locali, che in termini di cassa può produrre notevoli ostacoli applicativi. Si tenga presente sul punto, lo stato di tensione nel quale la finanza regionale vive costantemente nei tempi presenti (segnatamente a causa dei ripetuti e consistenti *deficit*

che si presentano nel settore sanitario); e ai fenomeni spesso verificatisi nell'esperienza recente, in cui enti locali anche di grandi dimensioni (come il Comune di Roma) sono stati posti in grave difficoltà per il mancato versamento da parte della regione di somme dovute.

In caso di mancato, o ritardato, versamento delle somme da parte della regione, che cosa avverrebbe? I singoli comuni coinvolti, le singole province, dovrebbero rivolgersi all'autorità giudiziaria, o chiedere al Governo l'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 120, Cost. (di rarissima applicazione, com'è noto)?

Appare perciò più opportuno eliminare il transito sui bilanci regionali delle somme destinate agli enti locali a titolo di perequazione.



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, COMMISSIONE BILANCIO  
COMMISSIONE FINANZE E TESORO

**Indagine conoscitiva sul disegno legge N. 1117**  
***“Federalismo fiscale”***

Audizione dell’Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE

Giovedì , 13 novembre 2008

## **IL DISEGNO DI LEGGE 1117 DEL 2008 SUL FEDERALISMO FISCALE**

A sette anni dalla definizione della riforma del Titolo V della Costituzione e dopo un lungo periodo, quindi, in cui il tema del federalismo fiscale è stato oggetto di approfondimenti – nei lavori dell’Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, nelle sentenze della Corte Costituzionale, negli studi dell’ISAE, negli specifici Gruppi di lavoro nonché nei Documenti della Conferenza Unificata sino al dibattito evidenziato dalle numerose pubblicazioni in materia e alle varie proposte di legge, tra cui da ultima quella del giugno 2007 – si è giunti alla predisposizione di un nuovo disegno di legge delega (DDL 1117), il cui contenuto rappresenta il risultato di un processo complesso di condivisione dei principi con tutti i livelli di governo.

I principi generali esposti se da un lato, quindi, hanno sintetizzato molta dell’esperienza di studio degli ultimi anni e hanno riscosso il consenso degli enti decentrati, dall’altro lato, devono ancora trovare una piena e chiara definizione. Questa avverrà tramite l’emanazione dei decreti legislativi di attuazione, in cui i punti fondamentali del federalismo fiscale si concretizzeranno, con l’emergere possibile di nuovi contrasti, nei ventiquattro mesi previsti per l’esercizio della delega.

I decreti legislativi di attuazione dovranno, infatti, individuare dettagliatamente le competenze da trasferire agli Enti decentrati - in base all’articolo 117 della Costituzione -, indicando il livello di spesa storica da cui partire, quale punto iniziale per la costruzione del sistema di finanziamento.

Dovranno, inoltre, essere selezionati i servizi, per tipologia e quantità, da dovere/volere offrire in modo uniforme – e tutelato – su tutto il territorio nazionale. E, sul versante del finanziamento, andranno scelti i tributi specifici che contribuiranno a fornire il grado di autonomia effettivo – anch’esso da definire insieme alla portata delle perequazione – a favore degli Enti decentrati.

Dati i bisogni e le risorse disponibili, stimati per un congruo numero di anni (il più correttamente possibile, onde contenere la necessità di aggiustamenti periodici), si tratta di definire l’abbinamento autonomia/perequazione da valutare in un contesto di incremento di

efficienza, combinando scelte politiche, comportamenti degli amministratori nonché necessità e preferenze dei cittadini.

Allo stesso tempo, andranno definite le modalità di decisione nelle sedi di coordinamento della finanza pubblica individuate e dovrà essere specificato dettagliatamente il ruolo delle Regioni nell'ambito della finanza comunale. E alle stesse Regioni – in relazione anche all'ampliamento dei loro bilanci in conseguenza dell'attuazione del federalismo - dovrà essere richiesto uno sforzo reale di armonizzazione nei principi contabili, anche ai fini della – indispensabile e non più rinviabile - costruzione del complesso sistema informativo da condividere tra livelli di governo, verso il quale dovranno necessariamente essere indirizzate risorse aggiuntive.

L'andata a regime della devoluzione di funzioni e risorse si snoderà lungo un periodo transitorio, un periodo di tempo “sostenibile” – come recita il DDL 1117 – per il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni e un periodo quantificato espressamente in cinque anni per divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore di quello basato sulle capacità fiscali per le materie diverse da quelle che implicano la determinazione dei LEP.

Il disegno impostato sembrerebbe intervenire nel rispetto del principio di solidarietà, imponendo la fissazione di livelli uniformi di prestazioni essenziali su scala nazionale, prevedendo una perequazione di tipo verticale e garantendo forme di addizionalità al fondo perequativo tramite l'utilizzo delle risorse speciali previste dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, volte alla riduzione degli squilibri di tipo strutturale tra i territori del Paese.

Prosegue dunque il lento e più volte interrotto percorso verso un assetto federale della Repubblica. Si tratta di modellare un processo che sia in grado di conciliare incrementi nell'autonomia legislativa e finanziaria degli enti territoriali, cui collegare corrispondenti ampliamenti della responsabilizzazione decentrata, con la prosecuzione del risanamento delle finanze pubbliche.

Il disegno di legge pone i principi e i criteri direttivi generali sul federalismo fiscale che vengono esposti in 22 articoli raccolti in dieci distinti capi. Il primo capo tratta dei contenuti

e delle regole del coordinamento finanziario. I successivi tre riguardano, rispettivamente, i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni (capo II), la finanza degli Enti Locali (capo III) e il finanziamento delle Città metropolitane e di Roma in qualità di capitale della Repubblica (capo IV). Seguono i principi sugli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (capo V), sul coordinamento dei diversi livelli di governo (capo VI) e sul patrimonio degli Enti territoriali. L'ottavo capo riguarda le norme transitorie e finali. Segue il capo IX relativo agli obiettivi di perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale e chiude il disegno di legge il decimo capo di salvaguardia finanziaria.

Viene dunque definita la cornice che i decreti legislativi dovranno riempire di contenuti, con riferimento in particolare agli aspetti già accennati e di seguito trattati.

### **La classificazione delle spese**

L'ISAE, come è noto, ha quantificato la dimensione finanziaria del decentramento, sia pure come approssimazione di larga misura e forse come estremo massimo di risorse da decentrare<sup>1</sup>. Sono state, inoltre, individuate alcune caratteristiche della spesa da decentrare. Quest'ultima è di *ammontare notevole*<sup>2</sup>, *presenta una forte dinamica*<sup>3</sup>, *riguarda funzioni che rientrano nello schema di applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, è in gran parte indirizzata al Sud del Paese*, in funzione inversa al reddito pro-capite.

La definizione operativa delle competenze dovrà basarsi sulla specializzazione e semplificazione per evitare sprechi e duplicazioni, cercando di ridurre i costi e di assicurare efficienza e quindi sostenibilità finanziaria. Attuando non solo il principio della sussidiarietà verticale ma anche orizzontale, con il passaggio al mercato di una serie di funzioni, allo scopo di accentuare il ruolo regolatorio delle Amministrazioni Pubbliche

Il testo del DDL 1117 reca disposizioni volte a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In primo luogo, indica che tutti

---

<sup>1</sup> L'ISAE ha fornito una serie storica dal 1999 al 2004 della dimensione del decentramento: in media nei 6 anni analizzati si avrebbe una spesa da decentrare pari al 5,1% del PIL. La distribuzione territoriale dell'impatto finanziario riguarderebbe il Centro-Nord per un 4,1% del PIL e il Sud per il 9,1% del PIL.

<sup>2</sup> Il 5,2% del PIL nel 2004.

<sup>3</sup> Anche e forse più in prospettiva: oltre il 95% della spesa centrale da decentrare (istruzione (circa il 70%), protezione sociale, affari economici) in 5 anni, dal 1999 al 2003, è cresciuta del 33%, quasi il doppio rispetto alla crescita del 18% registrata dalla spesa pubblica complessiva.

i livelli di governo devono avere autonomia e responsabilizzazione finanziaria, con l'attribuzione di risorse autonome per le Regioni e gli Enti locali in relazione alle rispettive competenze. Con riferimento a queste ultime, e seguendo l'impostazione dell'articolo 117 della Costituzione, si prospetta una classificazione delle spese in base alle funzioni – di diversa natura -, distinguendo tra livello regionale e locale. Per le Regioni, si distingue tra 1) le spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di sanità, assistenza e istruzione; 2) le altre spese non riconducibili a tale vincolo e 3) le spese finanziate con contributi speciali. Per gli Enti Locali, la tripartizione prevede: 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali, come da lettera p) dell'articolo 117; 2) le spese relative alle altre funzioni e 3) spese finanziate con contributi speciali.

La determinazione dei LEP assegnati alle Regioni e l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali agli Enti locali sono materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva, come recita il secondo comma dell'articolo 117. Per quanto riguarda, invece, le spese finanziate con contributi speciali, il riferimento è al comma quinto dell'articolo 119, secondo cui lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti regionali e locali sostanzialmente al fine di ridurre gap strutturali tra i territori.

Per quanto riguarda la devoluzione di funzioni sarà necessario definire le prestazioni ai livelli essenziali, analizzare il bilancio dello Stato dettagliatamente (così come è stato fatto, esaminando capitolo per capitolo, in occasione del decentramento amministrativo), creare dei tavoli di riparto concreto cui far partecipare rappresentanti dello Stato, degli Enti Territoriali ed esperti di federalismo. Così come appare indispensabile una approfondita analisi delle varie leggi di autorizzazione, con una rivisitazione del complesso della legislazione di spesa che, necessita di un intervento politico.

Così ancora è diffusamente riconosciuta la necessità di ricondurre nell'ambito delle competenze esclusive statali talune funzioni che risentirebbero negativamente di una segmentazione normativa tra vari livelli di governo (come nel caso delle materie produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, grandi reti di trasporto e navigazione, etc.).

Sarà necessario, in primo luogo, definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali assegnate alle Regioni nonché le funzioni fondamentali degli Enti

Locali. Quanto ai primi, l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione riserva alla potestà esclusiva dello Stato la loro determinazione. In base a quanto riportato nella Parte I della nostra Carta Costituzionale – in cui sono appunto trattati i diritti civili e sociali – e a quanto diffusamente ritenuto, le materie su cui concentrare l'attenzione per la fissazione dei LEP sono la sanità, l'istruzione e l'assistenza, come del resto indicato esplicitamente nel disegno di legge.

I LEP potrebbero essere concepiti come standard di qualità (essenziali, minimi, ...) per alcune tipologie di servizi ritenute meritevoli di tutela costituzionale e per le quali possa anche configurarsi l'insorgere di un diritto soggettivo, la cui esigibilità debba essere garantita sull'intero territorio nazionale. Definizione, quantificazione ed attuazione effettiva dei LEP richiederanno un processo lungo e complesso, da svolgere con gradualità (anche se differenziata a seconda delle materie) e in un quadro di cooperazione tra livelli di governo, anche in considerazione del fatto che la materia dell'assistenza sociale rientra tra le competenze esclusive attribuite alle Regioni in via residuale, e sanità e istruzione sono invece competenze concorrenti. Nel disegno di legge, all'articolo 2, comma 4, è espressamente riportato che il Governo dovrà assicurare piena collaborazione tra gli Enti decentrati anche al fine di condividere la definizione dei LEP e per la determinazione dei fabbisogni standard.

Considerando, inoltre, la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie a garantire i LEP con criteri uniformi in tutte le Regioni, potrebbero sorgere problemi di riequilibrio. Secondo stime effettuate tempo fa dall'ISAE – non basate sui costi standard ma facendo riferimento alla spesa storica e considerando la spesa standardizzata (come generata da fattori di natura strutturale che – in via primaria – determinano i “legittimi” differenziali regionali per le diverse tipologie di prestazioni) – potrebbero doversi attuare flussi di riequilibrio interregionale.

Infatti, a fronte di una sostanziale uniformità territoriale per quanto riguarda la sanità<sup>4</sup>, risulterebbe esistere uno sbilanciamento della spesa effettiva (rispetto a quella standard), sia per l'istruzione<sup>5</sup> che per l'assistenza<sup>6</sup>, a favore delle Regioni del Centro-Nord, con

---

<sup>4</sup> Per la costruzione della spesa standard in sanità sono stati utilizzati pesi specifici di consumo per classi di popolazione, coefficienti di correzione (ad esempio, per la mortalità infantile), proxy della dimensione delle regioni.

<sup>5</sup> Per la costruzione della spesa standard nell'istruzione si è fatto riferimento al bacino di utenza potenziale (popolazione residente in età scolare) e alla dimensione geografica.

conseguente necessità di riallocazione delle risorse verso il Sud (in cui invece la spesa effettiva appare inferiore a quella standard). Si tratta, comunque, di indicazioni a livello macro che danno indicazioni di larga massima circa i flussi di riequilibrio.

Peraltro, le previsioni circa la dinamica della popolazione articolate territorialmente indicano un progressivo peggioramento delle condizioni per il Mezzogiorno. Le proiezioni demografiche, infatti, mostrano come sia atteso uno squilibrio per le Regioni del Sud, che dovrebbero sperimentare nei prossimi quaranta anni un invecchiamento della popolazione maggiore nel Meridione nonché un calo assoluto di popolazione, con il duplice effetto di maggiori necessità sanitarie e assistenziali e più contenuta crescita delle basi imponibili.

Il disegno di legge, tuttavia, considera la definizione dei fabbisogni di spesa sulla base dei costi standard, il che è ancora più complesso di quanto implichi la costruzione di indicatori di spesa standard, come l'esperienza della sanità ci ha dimostrato. Si tratta, infatti, di costruire le "funzioni di produzione" delle varie prestazioni e di superare la spesa storica che, oltre al costo dei servizi, ingloba anche le inefficienze delle singole amministrazioni. Come alcuni studi sui modelli organizzativi sanitari hanno dimostrato, i risultati migliori in termini di obiettivi e di efficienza non appaiono correlati a rilevanti livelli di spesa, quanto, piuttosto, conseguenti a maggiori dotazioni di investimenti, di sistemi informativi e soprattutto connessi a più elevate capacità di governance.

Quanto alle funzioni fondamentali degli Enti Locali, il disegno di legge non fornisce indicazioni concrete. E' atteso, infatti, un apposito strumento legislativo che dovrà occuparsi di tali funzioni. In mancanza dell'entrata in vigore delle disposizione concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali, il disegno di legge 1117 pone il loro fabbisogno pari all'80% del fabbisogno del complesso delle funzioni degli Enti Locali.

Le funzioni fondamentali dovrebbero essere quelle che si riferiscono alle caratteristiche proprie dell'ente (governo del territorio, trasporto locale, smaltimento dei rifiuti, viabilità, ...) e che sono preordinate a garantire servizi essenziali su tutto il territorio nazionale. Funzioni che connotano i Comuni quali enti di governo di prossimità e le Province come enti di governo di area vasta.

---

<sup>6</sup> Per la costruzione della spesa standard in assistenza, sono stati utilizzati come indicatori strutturali l'insufficienza di reddito, un indice di povertà relativa (percentuale di persone povere sui residenti), la percentuale della popolazione di età superiore ai 65 anni.

## **L'esperienza della sanità: questioni aperte per il federalismo sanitario**

La sanità costituisce un banco di prova fondamentale per la riforma federalista in corso in Italia, non solo per l'elevata incidenza sul bilancio delle Regioni, ma anche perché: a) le Regioni italiane presentano differenze sostanziali sia dal punto di vista economico sia da quello demografico; b) nel settore sanitario le Regioni hanno sempre goduto di una notevole autonomia gestionale; c) esistono differenze territoriali nella capacità amministrative, con Regioni capaci e innovative ed altre decisamente meno mature dal punto di vista dell'abilità nella gestione che, fra l'altro, sono spesso anche quelle economicamente più arretrate; d) di conseguenza vi sono difformità importanti nello stato dell'arte dell'evoluzione dei sistemi sanitari regionali, che si traducono in differenze tra le Regioni per quanto riguarda i servizi effettivamente disponibili<sup>7</sup>.

La necessità di porre sotto controllo l'andamento della spesa sanitaria, resa impellente dalle condizioni generali della finanza pubblica, ha condotto negli ultimi anni ad affiancare alle riforme, anche costituzionali e volte ad attribuire autonomia e responsabilità finanziaria alle Regioni, un crescente interventismo del Governo centrale, teso a rendere il vincolo di bilancio più stringente.

Questa strategia, culminata nel 2007 con l'attuazione dei Piani di rientro sottoscritti dalle sei regioni in disavanzo strutturale, ha determinato una sorta di decentramento a due velocità: con alcune Regioni - cui pure è stato concesso un salvagente finanziario per non affogare nei debiti - tenute sotto stretto controllo dal livello di governo centrale. Nonostante l'apparente contraddizione, questa politica si rivela coerente con la situazione reale delle Regioni italiane, in quanto manifesta la consapevolezza che l'attuazione del federalismo non può prescindere dal miglioramento delle capacità gestionali e degli *standard* qualitativi nelle amministrazioni di alcune aree del Paese.

Il successo di questa strategia dipenderà, da un lato dalla capacità delle Regioni in disavanzo di rispettare gli impegni presi con i Piani di rientro, dall'altro dalle risorse disponibili per non penalizzare troppo le Regioni virtuose e per sostenere nella fase di transizione quelle in disavanzo.

---

<sup>7</sup> Cfr. France (2006).

Negli ultimi due anni la spesa sanitaria è cresciuta meno del PIL nominale e i disavanzi sono al livello più basso degli ultimi anni. Sembra dunque che i Piani di rientro stiano producendo alcuni primi risultati positivi, sia pure differenziati tra le diverse regioni coinvolte. Vincoli e sanzioni previsti dai Piani avrebbero quindi fornito un qualche incentivo in più alla responsabilizzazione nella gestione della spesa sanitaria, necessaria premessa per la realizzazione, sempre in corso e sempre sospesa, di un federalismo fiscale responsabile.

Attualmente le risorse messe a disposizione dal Governo per la sanità sono ripartite fra le regioni con un sistema basato sulla popolazione residente, corretta per alcuni indicatori di bisogno sanitario, essenzialmente l'età.

La metodologia utilizzata per il riparto delle risorse fra le Regioni è sempre stata causa di forti tensioni fra le Regioni stesse, anche perché le possibili determinanti dei bisogni sanitari non sono distribuite uniformemente nelle regioni italiane. I criteri utilizzati per il riparto delle risorse fra le Regioni rappresenteranno ancora uno fra i punti di più difficile soluzione nella realizzazione del federalismo sanitario.

Determinare il fabbisogno finanziario necessario per assicurare a tutti i cittadini italiani i LEA è infatti tecnicamente molto complesso. Per farlo sarebbe necessario, teoricamente, oltre a definire esplicitamente i LEA, determinare il livello di accesso ai servizi nelle Regioni (che è funzione dei bisogni assistenziali delle popolazioni regionali) – oggi i LEA sono indicati come un elenco di prestazioni erogabili, ma non è stabilito il numero di tali prestazioni - e i loro costi unitari. Ciò è evidentemente impossibile e per questo si devono utilizzare metodi alternativi, come definire un finanziamento pro capite per livello assistenziale (ad esempio, assistenza ospedaliera, territoriale etc.). A questo si riferisce il dibattito recente sui costi standard dei LEA che sono comunque tecnicamente di difficile definizione.

E' in generale molto difficile definire esplicitamente i LEA che, infatti, si configurano come un elenco di prestazioni che il SSN dovrebbe erogare a tutti i cittadini. La reale implementazione dei LEA nelle regioni italiane dipende sia dai bisogni reali delle popolazioni regionali sia dalle capacità organizzative sia dalla disponibilità di risorse finanziarie e umane (qualificate). E' noto che esistono differenze importanti nella capacità di

implementare i LEA nelle varie Regioni italiane soprattutto rispetto all'appropriatezza e alla qualità dei servizi.

Il monitoraggio dell'applicazione dei livelli assistenziali nelle regioni italiane è attualmente limitato, e principalmente focalizzato sulla verifica degli adempimenti burocratico amministrativi delle Regioni. Per un effettivo monitoraggio dei LEA sarebbe necessario disporre di un sistema informativo avanzato in grado di fornire informazioni sia sulle prestazioni erogate sia sulla loro appropriatezza e qualità.

La qualità dei sistemi informativi sanitari regionali, sebbene in costante miglioramento, è ancora bassa e presenta un'ampia variabilità fra le Regioni. Se il sistema informativo sull'attività ospedaliera è migliorato negli ultimi anni, quello sull'assistenza territoriale è ancora molto povero e in alcune regioni pressoché inesistente.

Manca inoltre un sistema condiviso di valutazione dei sistemi sanitari regionali da parte degli organi centrali e delle Regioni in grado di fornire indicazioni sull'efficienza delle Regioni stesse nell'utilizzare le risorse allocate all'erogazione dei LEA..

In queste condizioni, c'è il rischio che il monitoraggio si focalizzi quasi esclusivamente sul rispetto dei vincoli di bilancio.

### **Il sistema di finanziamento delle spese**

Tornando all'implementazione generale del federalismo, dovrebbe esserci, inoltre, la consapevolezza che decisioni sulle entrate e sulle spese debbano essere coordinate e procedere insieme per centrare il binomio autonomia/responsabilizzazione più "favorevole". Come del resto mostra l'esperienza internazionale in cui, come è emerso anche da recenti analisi – sia di natura descrittiva sia di tipo econometrico – effettuate dall'ISAE, è evidente che si sono verificati migliori rendimenti fiscali, nel senso di migliori rapporti *deficit/PIL*, per i paesi che hanno decentralizzato la spesa in concomitanza di una devoluzione di capacità impositiva

I tributi da utilizzare per il finanziamento delle funzioni dovrebbero essere scelti, come più volte argomentato dall'ISAE, in base a determinati criteri fondamentali: indicazioni di carattere qualitativo (principio del beneficio, mobilità delle basi imponibili, non esportabilità

delle imposte), *parametri di natura quantitativa* (coefficiente di variazione, circa la più o meno uniformità della distribuzione regionale dei tributi; coefficiente di sincronia delle dinamiche, che indica il grado di omogeneità tra le Regioni dei tassi di variazione annui dei gettiti, al fine di preservare la struttura iniziale del sistema di finanziamento; coefficiente di stabilità, da valutare al fine di evitare una eccessiva dipendenza dalle fluttuazioni cicliche), *comparazione con le spese e con la loro dinamica* (adeguatezza).

Ma possono sorgere problemi riguardo alla insufficienza del tasso medio di crescita dell'aggregato di entrate complessivo. Infatti, le forme di imposizione disponibili per accrescere l'autonomia tributaria locale possono risultare non sufficientemente dinamiche per coprire spese che, a decentramento avvenuto, le Amministrazioni locali saranno chiamate ad amministrare. Ciò implica il rilevante ruolo delle partecipazioni IRPEF e IVA come importanti fonti di finanziamento, anche tramite il fondo perequativo.

Il sistema di finanziamento delle spese, come precedentemente classificate, prevede una tutela statale di integrità – grazie anche a trasferimenti perequativi completi – di determinate funzioni connotate da particolare impatto redistributivo, e valutate con metodi standard (costi standard per i LEP e spesa standard per le funzioni fondamentali degli Enti Locali) che dovrebbero consentire il progressivo abbandono del criterio della spesa storica, al fine di un generale contenimento delle uscite pubbliche.

Quanto al sistema di finanziamento delle competenze residuali e concorrenti delle Regioni, si distingue tra la copertura prevista per i LEP (più il trasporto locale) e per le altre spese. Nel primo caso, l'ente regione – per il finanziamento integrale delle funzioni – dispone di: tributi regionali (che devono seguire il principio di correlazione), riserva di aliquota sull'IRPEF (o addizionale regionale all'IRPEF), partecipazione regionale all'IVA, quote specifiche del fondo perequativo.

Tale fondo deve finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario delle spese, determinate nel rispetto dei costi standard, e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale all'attività di recupero fiscale.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati ai LEP sono determinate al livello minimo sufficiente per il finanziamento integrale dei LEP almeno in una regione. Le altre spese sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo.

Il fondo perequativo statale viene alimentato dalla compartecipazione al gettito dell'IVA per i LEP e con quote dell'addizionale regionale all'IRPEF per le altre spese. La perequazione relativa a queste ultime deve avvenire in modo da ridurre adeguatamente (ma non completamente) le differenze nelle diverse capacità fiscali dei territori, senza tuttavia alterarne l'ordine. Partecipano alla ripartizione del fondo perequativo le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante.

La ripartizione del fondo tiene conto della dimensione geografica, per le regioni con popolazione al di sotto di una certa soglia, da individuare.

Il criterio della perequazione incompleta della capacità fiscale intende, anche, responsabilizzare le regioni, almeno al margine, rispetto all'”utilizzo” delle proprie basi imponibili, per cercare di evitare i comportamenti opportunistici connessi ad una perequazione completa delle risorse e di incentivare sforzi fiscali per ottenere maggiori disponibilità o per intensificare l'attività di accertamento dei tributi, con miglioramenti in termini di emersione e di evasione fiscale.

Per le materie “meno tutelate” dunque, sono accettabili divari tra fabbisogni standard e risorse a disposizione, a vantaggio di una maggiore responsabilizzazione finanziaria locale e del sistema nazionale della finanza pubblica.

Le Regioni, dunque, dispongono di tributi propri (istituiti con leggi regionali e riguardanti basi imponibili non assoggettate ad imposizione erariale), di tributi derivati (istituiti e regolati da leggi statali, di cui potranno modificare le aliquote nei limiti massimi stabiliti dalla legislazione statale) e di aliquote riservate su basi imponibili di tributi erariali. Potranno disporre di esenzioni, detrazioni, deduzioni e potranno altresì introdurre speciali agevolazioni.

Anche per gli Enti Locali si distingue il finanziamento delle funzioni fondamentali e delle altre spese. Le prime sono coperte integralmente solo per i fabbisogni standard da: tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo (con copertura della differenza tra fabbisogno standard e dotazione fiscale).

Per i Comuni sono previste compartecipazione e addizionale all'IRPEF, quest'ultima manovrabile tenendo conto della dimensione geografica dei comuni per fasce. Per le Province è prevista la compartecipazione all'IRPEF.

Le altre spese sono finanziate con tributi propri e quote del fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

I Comuni dispongono inoltre di un tributo di scopo per la realizzazione di opere pubbliche o per il finanziamento degli oneri connessi ai flussi turistici o alla mobilità urbana; le Province dispongono di un tributo per scopi istituzionali.

I fondi perequativi per i Comuni e per le Province sono istituiti nel bilancio delle Regioni e sono alimentati da un fondo perequativo dello Stato che dispone gli stanziamenti per le diverse tipologie di enti. La dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura pari alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi (relativi sia alle funzioni fondamentali che alle altre), esclusi i contributi speciali previsti dal quinto comma, dell'articolo 119 della Costituzione, e le varie entrate spettanti ai Comuni e alle Province (tributi propri, compartecipazioni e addizionali, tributi di scopo, tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini).

I fondi vengono ripartiti in base a un indicatore di fabbisogno finanziario (differenza tra valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale) e ad indicatori di fabbisogno di infrastrutture.

La spesa corrente standardizzata è determinata in base a una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto dell'ampiezza e delle caratteristiche demografiche, territoriali, sociali e produttive dei diversi enti. Saranno considerate le spese relative ai servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

E', infine, da sottolineare il ruolo delle Regioni (di cui si dirà anche in seguito) che, sulla base di accordi sanciti in sede di Conferenza Unificata, e previa intesa con gli Enti Locali, possono – avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo agli enti inclusi nel territorio regionale – procedere a proprie valutazioni della spesa corrente e delle entrate standardizzate nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

Data l'entità della spesa da decentrare e la disponibilità di tributi propri, autonomi e derivati, è prevedibile un ampio ricorso alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, peraltro riferibile al territorio delle autonomie locali. Presumibilmente, infatti, le fonti di entrate proprie autonome saranno limitate mentre più ampio spazio nell'elenco delle risorse sarà colmato dai tributi propri derivati (come IRAP, ICI, addizionali e riserve di aliquota sull'IRPEF) e dalle compartecipazioni (all'IVA, all'IRPEF), anche come fonti di alimentazione dei fondi perequativi.

Le compartecipazioni, tuttavia, non implicano autonomia impositiva in quanto gli incassi introitabili a livello regionale dipendono dalle scelte del governo centrale su aliquote e base imponibile. Si dispone, dunque, a livello territoriale della sola autonomia finanziaria sul come spendere un dato ammontare di risorse.

La scelta delle compartecipazioni, in luogo dei trasferimenti presenti nel sistema fiscale ante riforma del Titolo V della Costituzione, appare connessa alla necessità di fornire certezza e stabilità di risorse agli Enti decentrati, sostituendo il meccanismo automatico del regime delle compartecipazioni al sistema di regole discrezionali che caratterizza la definizione annuale dei trasferimenti dal centro. L'esperienza applicativa del D.Lgs. 56/2000 evidenzia, tuttavia, le difficoltà insite nella realizzazione del sistema di finanziamento basato sulle compartecipazioni, che richiede – oltre a dettagliate informazioni e a un organo tecnico di gestione – la predisposizione di realistiche e condivise previsioni dei fabbisogni da coprire, pur nell'intento di un contenimento della spesa, il più possibile ancorata ai costi standard.

Risulta molto importante, quindi, scegliere un mix ottimale di risorse che cerchi di minimizzare il rischio molto preoccupante che revisioni basate su valutazioni discrezionali, con modifiche di anno in anno, mettano in discussione un principio fondamentale per una

buona gestione, quello della certezza delle risorse, alimentando conflittualità e irresponsabilità tra le Regioni.

### **Alcuni principi fondamentali**

I decreti legislativi che dovranno dare concreta attuazione all'articolo 119 della Costituzione devono rispettare e implementare i numerosi principi e criteri direttivi generali indicati nell'articolo 2 del disegno di legge delega. Tra questi, alcuni spiccano per rilevante importanza: principio di autonomia e responsabilizzazione finanziaria, principio di territorialità, principio di correlazione, principio di contenenza.

Il primo si esplicita nella possibilità di istituire tributi regionali e locali e di determinare oltre a variazioni delle aliquote, detrazioni, deduzioni, agevolazioni. Tale flessibilità fiscale dovrebbe, tuttavia, poter essere estesa al maggior numero di enti, una volta garantito un certo livello di perequazione. Dopo aver attribuito risorse sufficienti a finanziare i fabbisogni standard di spesa – individuati in maniera condivisa dai vari livelli di governo – gli Enti decentrati dovrebbero poter disporre di entrate manovrabili per finanziare eventuali eccedenze di spesa, per finanziare prestazioni addizionali rispetto a quelle standard o disavanzi non previsti.

L'autonomia dei governi subnazionali deve essere tale da poter permettere il finanziamento della spesa al margine, cioè da consentire la copertura di fabbisogni non previsti, rendendo non necessario il ripiano dei disavanzi locali da parte del governo centrale. I tributi locali dovrebbero essere dotati di una significativa possibilità di manovra delle aliquote e di discrezionalità sugli altri elementi dell'imposizione, al fine di comportare responsabilità e rigore nelle scelte fiscali periferiche.

Nel testo del disegno di legge, tuttavia, all'articolo 21 relativo alla “salvaguardia finanziaria” si fa riferimento alla riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo, anche se indotta dal contenimento delle spese che dovrebbe scaturire dall'attuazione del federalismo stesso.

Si tratta di una ipostazione che in qualche modo sembra limitare il principio di autonomia e responsabilità legato alla facoltà di manovra delle aliquote. Ma si deve sottolineare, in

proposito, che l'articolo 4 del disegno di legge prevede l'istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, che deve – in primo luogo – concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, non solo in termini di indebitamento ma anche di livelli di pressione fiscale, che devono dunque risultare condivisi tra centro e periferia.

Quanto al principio di territorialità, si intende una limitazione del potere impositivo locale al territorio di pertinenza, non potendosi porre ostacoli alla libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali nel territorio dello Stato.

Un altro rilevante principio implica la correlazione tra il prelievo fiscale e il beneficio derivante dalle funzioni esercitate dall'ente che percepisce il gettito, così garantendo una corrispondenza tra responsabilità amministrativa e responsabilità finanziaria e rendendo trasparente per i contribuenti il legame tra prelievo e spesa impostando una specifica "tracciabilità" dei tributi.

Il principio di continenza, infine, assegna alle Regioni la potestà di tassare soltanto quelle materie imponibili rientranti nella sfera delle proprie competenze legislative di spesa.

### **Il sistema di coordinamento della finanza pubblica**

L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe implicare necessariamente cambiamenti negli assetti istituzionali che, anche in applicazione del principio di leale collaborazione, devono rispecchiare il realizzarsi di scelte sempre più concertate tra tutti i livelli di governo che, nello schema di equiordinazione stabilito dall'articolo 114 della Costituzione, costituiscono la Repubblica. In tal senso, assumono notevole importanza i luoghi di confronto istituzionale.

Il DDL 1117 sull'attuazione del federalismo fiscale introduce, nell'ambito della Conferenza Unificata, una *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* (Capo I, art. 4) con compiti molto rilevanti: concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, alla definizione delle procedure di accertamento di eventuali scostamenti da tali obiettivi, promozione e verifica di attuazione degli interventi correttivi,

vigilanza sull'applicazione e sul funzionamento dei meccanismi premiali e sanzionatori, proposte sui criteri circa il corretto utilizzo e l'applicazione del fondo perequativo (secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza), verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario dei vari livelli di governo, promozione di eventuali modifiche o adeguamenti del sistema di relazioni finanziarie, verifica della congruità dei dati, finanziari e tributari, forniti dalle amministrazioni territoriali.

Le nuove scelte istituzionali devono allargarsi anche agli aspetti relativi alla riforma del processo di bilancio - che riguardi non solo la revisione della struttura del bilancio dello Stato ma implichi anche interventi atti ad adeguare la legge di contabilità pubblica (468/1978) al nuovo contesto federale -, ma anche ai problemi di armonizzazione dei vari bilanci pubblici, con la necessità di uno sforzo condiviso tra i rappresentanti dei vari livelli di governo che, dopo un lungo periodo di legificazione in tal senso e di successive approssimazioni, porti ad un reale adeguamento dei sistemi contabili.

I governi decentrati dovrebbero contribuire – con piena assunzione di responsabilità - alla formazione del “bilancio nazionale”, anche in considerazione dell’entità e della rilevanza della spesa indirizzata a fornire prestazioni essenziali da parte delle Regioni e servizi fondamentali da parte degli Enti Locali.

In un contesto federale il bilancio dello Stato e quello delle Amministrazioni Locali sono da considerare sullo stesso piano, sia in termini di gestione che di garanzia della copertura finanziaria delle decisioni di spesa. E una completa visione istituzionale dovrebbe implicare anche la possibilità di valutare gli effetti sugli aggregati di finanza pubblica anche dei comportamenti – che sfuggono al controllo dal centro – delle società partecipate degli Enti Territoriali, per il ruolo ormai assai rilevante assunto dal fenomeno delle esternalizzazioni nella fornitura di servizi pubblici.

E' inoltre determinante anche una stabile disciplina del Patto di stabilità interno (PSI). Con riferimento al metodo di implementazione della disciplina fiscale a livello locale tramite il PSI, è stato sottolineato in passato l'uso improprio del termine “patto” per un insieme di regole che si ritiene sostanzialmente imposto dal Governo centrale e non stabilito in condizioni di parità tra i vari enti, né di consenso reciproco. I Governi locali propendono per

un approccio maggiormente cooperativo, in genere utilizzato nei paesi a più avanzato stadio di decentramento, e che ora dovrebbe essere necessariamente adottato.

Da alcune analisi effettuate dall'ISAE su un insieme di paesi europei emerge che regole di bilancio basate su una cooperazione formalizzata tra centro e periferia mostrano un miglior rendimento fiscale.

Una definizione concertata del PSI, basata su procedure più consensuali con discussioni in Conferenza Unificata, dovrebbe responsabilizzare maggiormente i livelli decentrati di governo, aiuterebbe a definire criteri di disciplina fiscale più stabili nel tempo. Ne beneficerebbero la solidità e la credibilità delle manovre di risanamento dell'esecutivo.

In generale, dovrebbe realizzarsi una determinazione condivisa degli obiettivi di bilancio nazionali e del loro riparto tra livelli di governo. Il PSI dovrebbe avere validità almeno triennale, come il bilancio pluriennale dello Stato e ancor più lunga se collegata al DPEF.

Come importante aspetto del contesto federale, emerge anche nel DDL 1117 il ruolo rilevante di coordinamento assegnato alle Regioni, come accennato in precedenza. Per l'assetto delle finanze di Province e Comuni, infatti, il ruolo di coordinamento è affidato dalla Costituzione, in qualità di competenza concorrente, allo Stato e alle Regioni. In primo luogo, per quanto riguarda il coordinamento del sistema tributario, le Regioni, come indicano all'articolo 10, lettera g), del DDL, "nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali. In secondo luogo, come è esplicitamente indicato nell'articolo 11, lettera a), le Regioni possono concorrere al finanziamento degli enti locali tramite il coinvolgimento nel sistema di perequazione, con la previsione di due fondi, per Comuni e Province. I poteri delle Regioni sembrano abbastanza estesi, potendo esse, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza Unificata e previa concertazione con gli Enti Locali, e avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni delle entrate standardizzate e della spesa corrente standardizzata, in base a criteri espressamente indicati nel DDL (quote uniformi per abitante, corrette in base all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dei diversi enti, tenendo conto

anche della spesa per servizi esternalizzati o svolti in forma associata), nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

Questo tipo di perequazione “a cascata” può ovviamente implicare sistemi di ripartizione delle risorse differenziate tra regioni, ma dovrebbero comunque essere riconosciuti i principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato, al fine di evitare eccessive discrezionalità.

La rilevanza del ruolo delle Regioni risponde alla teoria del federalismo, anche se – ovviamente – sono da effettuare accordi interni con meccanismi partecipativi per il rispetto dell'autonomia dei Comuni e delle Province e per un loro forte coinvolgimento, con esclusione di rapporti gerarchici. Ma, dal punto di vista economico, sono riscontrabili omogeneità all'interno delle singole regioni.

Oltre alle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali che si possono immaginare per le Regioni, sono da sottolineare, inoltre, le notevoli e ricorrenti difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale.

Oltre alla tradizionale resistenza mostrata dai Comuni verso un rafforzamento dei ruoli regionali, si pone tuttavia il problema delle effettive possibilità di coordinamento che potrebbero incontrare talune regioni. Come, del resto, sorge la questione del monitoraggio di eventuali modelli perequativi comunali differenziati per regione.

Dal punto di vista istituzionale, sono rilevanti per il coordinamento della finanza pubblica le novità di quest'anno (con il DL 112) circa la predisposizione di un piano triennale di impostazione della manovra sui conti pubblici (che supera, diversamente da quanto accaduto nel passato l'orizzonte temporale annuale) e l'anticipo della definizione degli interventi all'inizio dell'estate e in concomitanza con la presentazione del DPEF, ben prima quindi della tradizionale data di scadenza del 30 settembre. Questa procedura anticipata, infatti, dovrebbe risultare utile ai fini dell'attività di programmazione degli Enti Territoriali, che sino allo scorso anno sono potuti essere a conoscenza ben in ritardo circa i vincoli entro i quali avrebbero dovuto svolgere le loro attività.

Nella gestione del decentramento di funzioni e risorse non si potrà prescindere dal far riferimento agli obiettivi complessivi di bilancio prospettati in sede europea e ai vincoli sui

saldi, centrali e territoriali, e sulla pressione fiscale, centrale e locale, connessi a tali obiettivi ed indicati nei documenti programmatici del Paese.

I comportamenti delle Autonomie locali non devono contrastare infatti con le direttive generali in termini di andamento della spesa dell'intera PA o di obiettivi circa la pressione fiscale. Con riferimento in particolare alla politica tributaria locale e ai margini di gettito disponibili, la definizione degli spazi di manovra assegnabili alle Regioni sui tributi decentrati dovrebbe essere coerente con il modello nazionale, per ciò che riguarda in particolare il livello delle pressione fiscale complessiva, gli obiettivi redistributivi perseguiti a livello centrale, la compatibilità con la struttura di incentivi generale. Da qui anche si alimenta la necessità di un forte coordinamento.

Rilevante è, infine, la previsione di un sistema premiante o sanzionatorio rispetto al raggiungimento delle obiettivi di finanza pubblica (art. 15, lett. d) del DDL 1117). L'applicazione di sanzioni deve essere infatti contemplata all'interno dell'attività di coordinamento e di disciplina intergovernativa, attribuendo un reale potere di enforcement al governo centrale, come non avvenuto nelle versioni del PSI sinora adottate. Tra le sanzioni previste nel disegno di legge rientrano il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche degli enti e il divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali. Viene inoltre individuata la possibilità di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi degli enti, sino anche alla possibilità di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili dello stato di dissesto finanziario.

Un adeguato sistema di coordinamento della finanza pubblica consentirebbe di attenuare le frizioni tipiche di un sistema federale e maggiormente presenti in un contesto di dualismo economico come quello che caratterizza il nostro Paese. Si devono infatti cercare difficili soluzioni concordate dei possibili "conflitti" tra Nord e Sud, tra Stato e Regioni, tra Regioni a statuto ordinario e non, tra Regioni e Comuni.

### **La ricognizione delle fonti informative**

In tale contesto appare evidente la necessità di maggiore qualità nell'informazione sulle operazioni degli enti pubblici (possibilità di monitoraggio e di costruzione dei costi standard dal lato delle funzioni, quantificazioni circa la possibile flessibilità fiscale dal lato del

finanziamento), che richiede la creazione di una banca dati pubblica e accessibile, che dovrà essere curata da un organo tecnico appositamente preposto, come peraltro riconosciuto all'interno del DDL, che prevede l'istituzione (tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge delega, e convocata entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del su citato DPCM), presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con il compito di acquisire ed elaborare gli elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di attuazione della delega in esame.

Peraltro, suscita perplessità la durata solo temporanea di questa Commissione prevista dal DDL, data la necessità di una attività continua e permanente di gestione, manutenzione e miglioramento dell'informazione. La mancanza o lo scarso livello dell'informazione inficiano i poteri di controllo, anche da parte dei cittadini, e quindi indeboliscono uno dei presupposti da cui deriverebbero maggiore responsabilizzazione e guadagni di efficienza.

Si tratta di poter costruire determinanti indicazioni su servizi standard, su costi standard e fabbisogni standard, individuando priorità a livello locale ma non solo. Anche al centro bisogna infatti razionalizzare i processi e, in particolare, analizzare la spesa pubblica.

Tutto ciò richiede che siano rafforzati i complessi sistemi di monitoraggio previsti dalla normativa, grazie anche alla predisposizione di schemi contabili che consentano l'acquisizione di informazioni esaustive, comparabili e tempestive. Un sistema dei conti integrato e non frammentato costituisce, infatti, la prima garanzia per una corretta rappresentazione della situazione finanziaria dei vari enti. In tal senso è auspicabile l'utilizzo condiviso e il potenziamento (con riferimento anche ad indicazioni circa le funzioni di spesa) del sistema informativo riguardante le operazioni degli enti pubblici (SIOPE), quale utile strumento per una adeguata conoscenza dei fenomeni e, quindi, per il confronto tra gli enti stessi e la valutazione dei diversi gradi di efficienza dell'azione pubblica.

La costruzione di un buon sistema informativo è molto importante per una reale (e non formale) partecipazione degli Enti territoriali alla determinazione dei macro-indirizzi del DPEF, alla definizione puntuale degli interventi specifici previsti dalla legge finanziaria, alla costruzione delle regole del PSI. Appare, tuttavia, indispensabile come strumento per la misurazione dei meccanismi che presiedono al federalismo fiscale.

Gli Enti Locali dovrebbero essere coinvolti sin dalla fase iniziale di formazione dei tendenziali dei quadri macroeconomici e finanziari e di quelli, soprattutto, programmatici. Si dovrebbe arrivare a prospettare, all'interno del DPEF, non solo un conto consolidato delle Amministrazioni Locali ma anche delle Regioni, delle Province e dei Comuni nel complesso.

Quanto alle fonti informative, si possono sottolineare alcuni specifici punti rilevanti.

Con riferimento alla natura contabile dei dati, si ricorda la diversità dei criteri contabili adottati, distinguendo, come è noto, tra: competenza giuridica (strumento amministrativo di controllo sull'attività operativa delle varie amministrazioni); cassa (atta a valutare le conseguenze finanziarie dell'azione pubblica, sino al ricorso al mercato del credito); competenza economica (atta a individuare gli effetti dell'azione pubblica sul settore privato dell'economia e indispensabile per i confronti aggregati a livello internazionale).

Tutto ciò denota in realtà una ricchezza e varietà di informazione. Tuttavia, l'insieme dei diversi strumenti delinea un sistema di contabilità complesso, con problemi di trasparenza dovuti anche alle difficoltà di raccordo i diversi conti.

Un sistema informativo adeguato alla complessità delle questioni in essere dovrebbe, inoltre, possedere importanti caratteristiche, di: omogeneità e comparabilità, tempestività (con problemi in relazione a ritardi temporali non omogenei, dati non definitivi, consuntivi e stime e meccanismi di compensazione), esaustività, attendibilità, sistematicità ed organicità, imparzialità, condivisione, internalizzazione o pubblicità. In tale contesto sono da rafforzare le potenzialità del SIOPE.

Sono, inoltre, da ricordare alcuni punti critici del sistema delle informazioni della finanza pubblica.

Per quanto riguarda le Regioni, con riferimento ai loro bilanci si può evidenziare che, contrariamente a quanto avviene per Comuni e Province, le Regioni non utilizzano modelli contabili standardizzati e, quindi, i bilanci non sono omogenei. Differenti sono infatti i criteri utilizzati dalle varie regioni per classificare entrate e spese, sia in relazione alla natura economica che a quella funzionale.

La legge nazionale, infatti, rimanda per taluni aspetti a specifiche leggi regionali di contabilità. Nel recepire le disposizioni del D.Lgs. 76/2000, le Regioni hanno disciplinato, quindi, con leggi e regolamenti propri i loro ordinamenti contabili, con criteri metodologici diversi, ponendo l'attenzione maggiormente o sulle funzioni-obiettivo (bilancio più attento alle politiche regionali) o sui centri di responsabilità (bilancio di tipo amministrativo, gestionale). Si riscontra inoltre per talune Regioni una non corrispondenza rispetto alla classificazione funzionale COFOG adottata a livello internazionale.

E' quindi necessaria una complessa riclassificazione dell'ISTAT che richiede tempo e risorse, con conseguenti notevoli ritardi nella disponibilità di dati utilizzabili.

Come più volte sottolineato dall'ISAE, trasparenza, completezza e omogeneità della rendicontazione non sono in contrasto con l'esplicitarsi della completa autonomia nella condotta finanziaria dei vari Enti. L'autonomia contabile implica, infatti, il potere di convogliare in specifici settori le risorse di bilancio, senza prevedere la necessità di utilizzare schermi classificatori individualistici e, quindi, spesso incomparabili.

Per quanto riguarda Comuni e Province, e con riferimento ai Certificati di conto di consuntivo rilevati dal Ministero dell'Interno, si può evidenziare che il livello di esaustività dei dati (comunque molto elevato) varia di anno in anno e per regione.

Nonostante, infatti, sia esplicitamente prevista dalla legge una penalizzazione per il mancato invio dei certificati (la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario), ogni anno si verificano inadempienze in tal senso; come del resto si sperimentano certificati incompleti. Diviene quindi necessario ricostruire, tramite riporto all'universo con indicazioni per regione e ampiezza demografica, i dati relativi a comuni inadempienti.

La contabilizzazione di alcune poste rilevanti è spesso guidata da errate interpretazioni dei singoli enti. Ad esempio, sono molto frequenti i casi di non corretta classificazione - nonostante l'evidente e precisa indicazione dei modelli predisposti dal Ministero dell'Interno - delle voci relative all'addizionale IRPEF e alla compartecipazione dell'IRPEF (non imputate singolarmente ma collocate tra le altre imposte, le altre tasse, i tributi speciali o, nel caso della compartecipazione, tra i trasferimenti). E' necessaria, quindi, una verifica della

corretta appostazione delle principali voci di entrata, grazie anche all'integrazione con fonti esterne.

Non esiste un obbligo di quadratura del bilancio, o di sue parti specifiche. Per l'utilizzo dei dati è, quindi, necessaria una verifica delle quadrature. Esiste un problema relativo all'individuazione dei dati dei comuni che rientrano nelle Unioni dei comuni.

Nonostante i continui miglioramenti apportati, permane una scarsa possibilità di utilizzazione dei quadri dal 13 al 19 dei Certificati di conto consuntivo (contenenti variabili extra-contabili, relative a parametri di efficacia e di efficienza delle varie tipologie di servizi offerte dagli enti), a causa dei dubbi circa l'attendibilità dei dati riportati. Nei quadri appena citati vengono distinti servizi indispensabili (ad esempio, per i Comuni, anagrafe, protezione civile, istruzione, nettezza urbana, viabilità) e servizi a domanda individuale (sempre in ambito comunale, asili nido, mense scolastiche, impianti sportivi, teatri, musei). Per questi dati relativi ai servizi sarebbe utile inserire qualche indicatore in grado di segnalare l'incongruenza dei dati (ad esempio, intervalli di riferimento relativi a enti simili, a enti "virtuosi" nella compilazione dei Certificati).

Potrebbero, inoltre, essere richieste informazioni aggiuntive circa la struttura dell'occupazione locale, le aliquote dei principali tributi, le componenti dell'attivo patrimoniale, l'utilizzo di strumenti derivati. Le informazioni relative alle esternalizzazione dei servizi (gestiti non in economia ma con aziende municipalizzate, con aziende consortili, in concessione ad imprese private, ad imprese ed enti pubblici, con enti consortili) potrebbero essere collegate con quanto rilevato tramite le indagini della Corte dei Conti.

Queste importanti fonti possono essere utilizzate in svariati modi ai fini di una maggiore conoscenza della finanza territoriale. Attraverso analisi descrittive (per ripartizione geografica e/o classe dimensionale o tipologia istituzionale - capoluoghi o statuti speciali - economica e/o funzionale), analisi per cluster sulla base di caratteristiche strutturali, stime econometriche (spesa standard per i LEP e per le funzioni fondamentali locali, analisi di efficienza), analisi sui servizi pubblici locali, analisi sul fenomeno delle esternalizzazioni.

Si tratta di studi applicativi ormai presenti da tempo nei Rapporti prodotti dall'ISAE, anche in collaborazione con altri importanti Istituti regionali (IRPET di Firenze, IRES Piemonte, SRM di Napoli, IReR di Milano).

Oltre a una banca dati sulle grandezze degli enti territoriali, è indispensabile acquisire e sistematizzare, ai fini dell'attuazione del federalismo, informazioni sulla spesa statale regionalizzata e sulle imposte statali regionalizzate. Infatti, sussistono limiti conoscitivi circa la suddivisione territoriale delle imposte erariali, che devono essere colmati anche ai fini dell'attuazione del principio di territorialità esplicitamente richiamato nella Costituzione.

Tale implementazione delle conoscenze richiede un notevole sforzo di reperimento dei dati da diverse e variegate fonti (RGS, CPT, DPF) nonché una attività di coordinamento e raccordo al fine di ottenere una condivisione dei criteri da utilizzare per la suddivisione regionale dei dati.

Allo stesso modo è necessario convogliare in una unica banca dati le informazioni relative al livello delle aliquote dei vari tributi e agli importi e distribuzione sul territorio delle varie basi imponibili. Sono infatti indicazioni rilevanti sia per la standardizzazione delle entrate sia ai fini della costruzione dei meccanismi di flessibilità e di manovrabilità da attribuire all'autonomia finanziaria (al margine) dei vari enti.

Come, ai fini della quantificazione della spesa standard locale, è necessaria inoltre la costruzione di un data set adeguato, con numerose variabili, non solo di tipo finanziario, ma anche relative alle caratteristiche strutturali che possono influire sui comportamenti di spesa degli enti. E' quindi indispensabile acquisire, ad esempio, variabili territoriali (superficie, densità abitativa, altimetria, sismicità, abitazioni ...), demografiche (popolazione, composizione per classi di età, percentuale di giovani e di anziani, nuclei familiari, percentuale di stranieri ...), economiche (struttura produttiva, occupati per settore, tasso di occupazione, capacità ricettiva ...).



# **CORTE DEI CONTI**

**SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO**

**ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI  
FEDERALISMO FISCALE IN ATTUAZIONE DELL'ART. 119 DELLA  
COSTITUZIONE**

**COMMISSIONI RIUNITE AFFARI COSTITUZIONALI, BILANCIO, FINANZE E TESORO  
DEL SENATO**

**- 17 novembre 2008 -**

## INDICE

	<i>Pag.</i>
<a href="#">Audizione</a>	“
Premessa	“ 1
l’architettura istituzionale	“ 3
La sostenibilità macroeconomica	“ 6
La sostenibilità operativa	“ 12
Chiarezza e certezza nel nuovo assetto del sistema tributario	“ 17
Le attività di controllo	“ 20
<a href="#">Riquadri</a>	“ 24
<i>Riquadro 1 - Le risorse per l’istruzione e la loro ripartizione</i>	“ 25
<i>Riquadro 2 – Verso i costi standard in sanità</i>	“ 29
<i>Riquadro 3 – Il patto di stabilità interno – Le distorsioni e gli sforzi di modifica</i>	“ 33
<i>Riquadro 4 – Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite</i>	“ 38
<i>Riquadro 5 – Il meccanismo perequativo della spesa “non Lep”</i>	“ 42
<i>Riquadro 6 – Il caso degli ex fondi perequativi</i>	“ 44
<i>Riquadro 7 – I controlli della Corte dei conti sulle autonomie locali (1994-2008)</i>	“ 45
<i>Riquadro 8 – L’armonizzazione dei conti pubblici</i>	“ 47
Appendici	“
<a href="#">Appendice A</a> – I trasferimenti agli enti territoriali nel bilancio dello Stato	“ 49
<a href="#">Appendice B</a> – Ulteriori elementi sulla spesa per l’istruzione	“ 57

## 1. Premessa

1.1. Da quando, nel 2001, la riforma del titolo V della Costituzione ha modificato il rapporto tra Stato Regioni ed Enti locali, la Corte ha sottolineato la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. A tale completamento si è ritenuto potesse connettersi un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base di una ingiustificata crescita della spesa.

In quest'ottica, la riforma deve disegnare un federalismo finanziariamente ed economicamente sostenibile, mirato a rispettare un duplice vincolo: quello dei parametri di finanza pubblica dettati dall'appartenenza all'Unione europea e quello della neutralità finanziaria nella riallocazione delle funzioni fra i diversi livelli di governo.

Il rispetto del Patto di stabilità e crescita richiede, a sua volta, un efficace coordinamento della finanza pubblica, in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi a livello decentrato e al tempo stesso una adeguata copertura dei servizi essenziali. In questo contesto assume particolare rilievo la necessità di una impostazione che preveda margini adeguati per l'esercizio delle autonomie di entrata e di spesa.

Si tratta, inoltre, di garantire un efficace meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni, così da generare un sistema solidale. La conoscenza della destinazione e dell'utilizzo delle risorse e un sistema trasparente di valutazione dei costi per i servizi resi ai cittadini appaiono, infatti, condizioni essenziali per un buon funzionamento del nuovo assetto, anche con riferimento ai valori che oggi godono di nuova ed

espressa protezione costituzionale, legata alla concreta tutela dei diritti civili e sociali.

1.2. Il progetto di legge presentato dal Governo ad inizio di ottobre, dopo una intensa fase di confronto con le amministrazioni territoriali, offre molteplici occasioni di riflessione, anche per l'oggettiva complessità dei temi affrontati. Di seguito, la Corte espone alcune necessariamente sintetiche osservazioni, rinviando a schede allegate l'approfondimento di specifici argomenti.

Ci si sofferma, innanzitutto, sulla architettura istituzionale posta a presidio del disegno complessivo che definisce gli organismi e le procedure per il confronto tra i diversi livelli di governo sia nella fase di predisposizione dei decreti attuativi, sia in quella di verifica e confronto allorchè il nuovo sistema funzionerà "a regime".

Si esaminano, poi, la questione dell'"invarianza" della spesa e delle entrate e i nuovi criteri di coordinamento che devono presiedere al rispetto degli obiettivi di stabilità macroeconomica del nuovo assetto di finanziamento.

Un terzo ordine di problemi attiene alla sostenibilità del nuovo disegno con riferimento agli strumenti di gestione delle entrate attribuiti agli enti territoriali e ai meccanismi perequativi: aspetti solo delineati nel disegno di legge in discussione, che richiederanno peraltro ulteriori elaborazioni in sede di attuazione.

Non meno significativo è lo sforzo che si richiede in termini di semplificazione e trasparenza nel rapporto tra il cittadino e i diversi livelli di governo e di amministrazione: si tratta di una condizione irrinunciabile ove si vogliano cogliere effettivamente i benefici di un assetto istituzionale basato su stringenti responsabilità di entrata e di spesa.

Il nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali e di coordinamento della finanza pubblica richiede, infine, di essere accompagnato da interventi meditati ed efficaci su un terreno che è proprio della Corte: quello della struttura e della qualità dei controlli.

## **2. L'architettura istituzionale**

2.1. Per garantire, dal punto di vista istituzionale, il procedere del disegno normativo, centrali risultano i ruoli attribuiti ai due organismi previsti agli articoli 3 e 4 del disegno di legge. Il primo è la “Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale” (resa subito operativa con decreto del Presidente del Consiglio), a cui è affidato un ruolo tecnico di condivisione, tra i rappresentanti dei diversi livelli di governo, delle basi informative e delle relazioni finanziarie utili alla stesura dei provvedimenti attuativi della delega: un ruolo solo consultivo, che si esaurisce con il completamento dei decreti di attuazione.

Il secondo assume la forma di Conferenza permanente e costituisce l’organismo responsabile del coordinamento della finanza pubblica. In questo caso, la definizione sia della composizione che del funzionamento è rinviata al decreto legislativo che ne disporrà l’istituzione. Con riguardo al patto di stabilità interno, l’organismo ha un ruolo di proposta e di analisi, ma anche di controllo e correzione: esso, infatti, *“concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica”* e *“alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti”* e avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità; promuove, inoltre, interventi correttivi, verifica la loro attuazione e vigila sull’applicazione della “premialità” e dei meccanismi sanzionatori. Solo compiti di verifica e di proposta di modifica ha, invece, la Conferenza permanente con riguardo al funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni,

province, città metropolitane e regioni, e alla congruenza dei dati e delle basi informative.

Si tratta di una scelta opportuna che mira a predisporre le condizioni per un percorso il più possibile condiviso. Determinante risulterà, tuttavia, l'individuazione di un meccanismo che consenta un effettivo funzionamento di tali organismi, anche fuoriuscendo dalla logica unanimitica che, fino ad ora, ha impedito il procedere del disegno di attuazione del nuovo testo costituzionale. Si deve ricordare, infatti, come, nella XIV legislatura, l'attività dell'Alta commissione per il federalismo risentì fortemente della mancata sottoscrizione di un'intesa sui principi di base del nuovo assetto normativo e come le difficoltà di trovare un consenso generale portarono, nella XV legislatura, ad abbandonare proposte di modifica del funzionamento della Conferenza unificata e lo stesso processo di riforma costituzionale.

Ai fini del coordinamento nella gestione dell'impianto federalista, la Conferenza permanente dovrebbe essere altresì dotata di adeguati supporti tecnici.

2.2. Gli assetti organizzativi ora delineati e il ridisegno delle competenze di coordinamento presentano, ad avviso della Corte, elementi di criticità. La scelta di fare della Conferenza permanente il luogo della condivisione e della concertazione non risulta sempre rispettata. Resta, infatti, attribuito alla Conferenza unificata il compito di sancire gli accordi con gli enti locali relativi a eventuali modifiche nella ripartizione delle risorse previste a titolo perequativo; ad essa si rinvia anche per la definizione non solo dell'intesa, ma anche degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione delle risorse destinate ad interventi speciali (articolo 14, comma 1, lettera e), oltre che per la concertazione ai fini dell'attribuzione dei beni agli enti territoriali (articolo 16, comma 1, lettera c).

Non chiaramente delineata resta anche la previsione normativa riguardo alla gestione del patto di stabilità interno. Tra i principi e i criteri direttivi di carattere generale, si legge che deve essere rispettata la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (articolo 2, comma 2, lettera d), ma non si disegnano con la necessaria chiarezza i diversi ruoli sia tra Stato e Regioni che con riguardo ai compiti assegnati alla Conferenza permanente di coordinamento (a cui partecipano tutte le componenti). All'articolo 4, comma 1, lettera a) si legge che *“la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica....vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità; sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.”*

Il ruolo di coordinamento in ambito regionale previsto per le regioni risulta “eventuale”: si legge infatti all'articolo 15, comma 1, lettera c) che, con riguardo al coordinamento, i criteri da seguire dovranno assicurare *“gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni”* .

La necessità di ottenere una “concertazione” in presenza di un meccanismo di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno che restano, invece, riferiti ai singoli enti (con inevitabili “vantaggi” o “penalizzazioni” dovute agli andamenti passati), potrebbe condizionare fortemente l'operare di detto coordinamento regionale.

### 3. La sostenibilità macroeconomica

3.1. La sostenibilità macroeconomica del nuovo disegno federalista è un obiettivo dichiarato del disegno di legge. L'attuazione deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita (articolo 21), inoltre i decreti delegati devono prevedere come "vincolo assoluto" che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare duplicazioni di funzioni e che, come si è ricordato in precedenza, a risparmi di spesa si accompagni una riduzione del prelievo fiscale.

Determinante per gli effetti complessivi sulla spesa è il processo che si intende avviare per la ridefinizione dei fabbisogni attraverso l'adozione dei costi standard.

Mentre, infatti, per le funzioni non essenziali si prevede che il gettito complessivamente attribuito sia "tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi"(articolo 6, comma 1, lettera h), per i livelli essenziali è garantito il finanziamento pieno del fabbisogno corrispondente ai costi standard. Quest'ultima previsione è estesa anche alle nuove funzioni trasferite alle regioni (ad esempio l'istruzione) [vedi riquadro 1 – Le risorse per l'istruzione e la loro ripartizione].

Per un miglior controllo della spesa è necessario, pertanto, che la stima dei costi standard consenta di individuare le risorse necessarie ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni riducendo, ad un tempo, le inefficienze gestionali e le spese a cui non corrispondono servizi effettivi. Un obiettivo, questo, particolarmente delicato, visto che il suo perseguimento rischia di provocare due opposte tensioni:l'una volta ad ottenere una più ampia disponibilità di risorse in capo agli enti, non necessariamente accompagnata dall'eliminazione delle inefficienze; l'altra, orientata a garantire una più

contenuta disponibilità di risorse, in funzione di più bassi livelli delle prestazioni essenziali.

Va considerato, peraltro, che il percorso da compiere per pervenire alla definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni risulta ancora lungo in tutti i settori, anche in quelli, come la tutela della salute, dove maggiori sono oggi le informazioni a disposizione [vedi riquadro 2 – Verso i costi standard in sanità]. Opportuna sembra quindi la scelta di prevedere un avvio del nuovo sistema di finanziamento anche prima della definizione dei costi standard.

In questa ottica vanno viste le disposizioni del regime transitorio che prevedono siano garantiti alle singole regioni trasferimenti pari in media a quelli ottenuti nel triennio 2006-2008 (al netto degli importi erogati in via straordinaria), disponendo per le funzioni essenziali il passaggio al fabbisogno standard in “un periodo di tempo sostenibile” e per le altre funzioni un arco di tempo di cinque anni per il passaggio al criterio della capacità fiscale (con un intervento integrativo da parte dello Stato, a carattere transitorio solo in caso di forti tensioni legate a riduzioni inattese delle disponibilità finanziarie).

Tale regime transitorio è previsto anche per gli enti locali per i quali, come nelle regioni, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà seguire modalità diverse tra funzioni fondamentali e altre funzioni, e dove sarà ancora più complesso pervenire ad una valutazione dei costi standard delle prestazioni, a seconda che si tratti di funzioni fondamentali o di altre funzioni.

Non rassicurante, almeno dal punto di vista delle modalità di questa fase di valutazione (e, quindi, degli effetti sulla dinamica della spesa), è al riguardo la disposizione (articolo 17, comma 1, lettera e) per cui le somme attribuite per le nuove funzioni trasferite non possono essere inferiori agli importi degli stanziamenti preesistenti nel bilancio dello Stato. In questa maniera si assume ab

origine che per queste funzioni il calcolo del fabbisogno standard non debba portare ad una riduzione di risorse rispetto al livello finora iscritto in bilancio.

3.2. Il disegno di legge prevede sia la riduzione del prelievo erariale, che l'esercizio di una più ampia autonomia tributaria degli enti territoriali: una combinazione non adeguatamente chiarita che, quindi, lascia nell'incertezza l'effetto netto sulla pressione fiscale.

Tra i criteri direttivi posti a presidio di una invarianza dell'onere tributario vi è quello che, all'articolo 2, comma 2, lettera u), dispone che si debba prevedere una *“riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali”*.

La disposizione lascia indefinita la misura della riduzione dell'onere tributario: nel riferimento alla “più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali” sembrerebbe potersi leggere la volontà di prevedere una riduzione del prelievo a livello centrale anche superiore a quello di base attribuito a livello decentrato. Si prefigurerebbe quindi una riduzione tesa a compensare anche parte della maggiore, potenziale, pressione fiscale riconosciuta a livello territoriale.

Si tratta di una prescrizione che deve essere letta considerando, tuttavia, che nel nuovo sistema si produrrà necessariamente una riduzione delle risorse disponibili in alcune realtà territoriali (per un importo pari almeno, alla differenza tra spesa storica e capacità fiscale perequata nelle funzioni non garantite costituzionalmente). L'equilibrio, dunque, richiederà un parallelo contenimento della spesa, con l'eliminazione delle inefficienze oggi assai diffuse. Nei casi per i quali tale contenimento, tuttavia, risultasse di dimensioni realisticamente non realizzabili, il meccanismo potrebbe tradursi in un aumento della pressione fiscale.

Tale aumento sembra, del resto, prefigurato nello stesso disegno normativo che prevede una 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*".

3.3. Sempre destinate a rendere possibile un'adeguata programmazione delle risorse e a garantire una stabilità del sistema complessivo sono, poi, le disposizioni che riguardano il coordinamento della finanza pubblica e il contributo richiesto alle autonomie per il rispetto degli obiettivi europei (patto di stabilità interno), quelle che limitano "le invasioni di campo" tra livelli di governo e quelle che prevedono un sistema premiale e sanzionatorio a chiusura di tale quadro normativo.

Per il patto di stabilità interno non sembrano essere state previste modifiche significative, almeno riguardo alle modalità di definizione degli obiettivi. Il testo (articolo 15, comma 1, lettera b), prevede che i decreti attuativi approntino un meccanismo valido per ciascuna regione e ciascun ente locale. La concertazione, di cui si è detto, partirebbe da un quadro obiettivo, risultante dalla somma delle condizioni relative dei singoli enti aderenti e delle loro performance economiche più recenti: un approccio che rischia, tuttavia, di riprodurre anche per gli anni a venire le distorsioni rilevate negli ultimi esercizi e spesso sottolineate dalla Corte [vedi riquadro 3 – Il patto di stabilità interno. Le distorsioni e gli sforzi di modifica]

A tutela del rispetto degli obiettivi previsti con il patto di stabilità interno e con il nuovo sistema di finanziamento si prevedono meccanismi premiali e sanzionatori.

All'articolo 2, comma 2, lettera n, si prevede l'introduzione di *“premiabilità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economici finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni [.....] o l'esercizio delle funzioni fondamentali [.....]”*. Vengono prefigurati, quindi, meccanismi premiali relativi alla “potestà tributaria” e alla “gestione finanziaria ed economica” (senza peraltro chiarire cosa questa significhi) e sanzionatori, sempre per gli equilibri economici e finanziari e nel caso di mancata fornitura dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep).

Allo stesso tempo, invece, all'articolo 15, comma 1, lettera d, si prevede l'introduzione, a favore degli enti più virtuosi, di un sistema premiante attraverso modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; per i meno virtuosi si disegna un sistema di penalizzazioni con l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, il divieto di nuove assunzioni e di spese per attività discrezionali, nonché con sanzioni a carico degli organi di governo e amministrativi, compresa l'individuazione dei casi di ineleggibilità degli amministratori locali degli enti per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto.

Si tratta di un regime particolarmente complesso che potrebbe portare anche a contestuali sanzioni e premialità sullo stesso ente. Andrà, poi, verificato come il sistema previsto per il rispetto dei principi alla base del coordinamento possa funzionare ove si modifichino i criteri di riparto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno secondo una ripartizione concordata a livello regionale.

Chiarimenti sono necessari anche per la disposizione che prefigura, nel caso degli enti “virtuosi”, *“modificazioni dell’aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra risultati programmati e obiettivi realizzati”*, senza tuttavia specificare su quale livello di governo andrebbe ad operare tale riduzione del prelievo a favore dei cittadini.

Se essa si applicasse alla compartecipazione al gettito di tributi erariali attribuiti agli enti territoriali si potrebbe configurare una significativa limitazione nell’operare delle amministrazioni decentrate. L’introduzione di un meccanismo quasi automatico di riduzione delle entrate condizionerebbe necessariamente le scelte operative degli enti. Inoltre il collegamento al rapporto tra obiettivi e risultati potrebbe condurre ad una riduzione del prelievo a fronte di miglioramenti dei saldi anche se ottenuti in disavanzo.

Ancora più complessa la traduzione operativa di una riduzione che gravasse sul gettito erariale. Si introdurrebbero elementi di incertezza ulteriori nella programmazione finanziaria, producendo variazioni di gettito in esercizi necessariamente diversi (a ragione dei tempi necessari alla verifica) da quelli in cui si è ottenuto il risparmio di spesa.

Va infine considerato che una automatica “restituzione” dei risparmi di spesa si ritrova anche nel successivo articolo 21, allorchè si prevede l’individuazione di meccanismi idonei ad assicurare che le “maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo”. Si tratta appunto di un meccanismo la cui automaticità si traduce nella predeterminazione di scelte che gli enti dovrebbero, invece, poter assumere sulla base di proprie e autonome valutazioni di ordine politico e finanziario.

Va, infine, rilevata la previsione che mira a ridurre gli interventi dell’amministrazione statale sul sistema di finanziamento decentrato. Si prevede

(art. 2, comma 2, lettera i) l'esclusione di interventi su aliquote e basi imponibili che non siano del proprio livello di governo o, in caso contrario, la compensazione tramite modifiche di aliquote o l'attribuzione di altri tributi, ma non un reintegro in termini di "manovrabilità fiscale". Ne discende che, come avvenuto anche nel recente passato (nel caso dell'Irap e dell'Ici), l'introduzione di sistemi di esenzione o agevolazione, ancorchè opportunamente compensati, incidano considerevolmente sulla disponibilità e sulla stessa dimensione dello sforzo fiscale attivabile dalle amministrazioni decentrate.

#### **4. La sostenibilità operativa.**

4.1. Il provvedimento definisce con una certa precisione i criteri direttivi e i principi su cui si dovrà basare il nuovo assetto per le regioni, mentre per gli enti locali permangono ancora alcuni elementi di incertezza.

Per le regioni a statuto ordinario sono definiti, innanzitutto, i criteri di attribuzione delle entrate (per i gettiti standard) e delle basi imponibili. *"Per una parte rilevante dei tributi"* (articolo 5, comma 1, lettera c) necessari al finanziamento delle funzioni attribuite è prevista la possibilità di disporre, con legge regionale, modifiche delle aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni deduzioni o agevolazioni.

Dal lato della spesa, la distinzione è tra spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni, determinate nel rispetto dei costi standard, altre spese e spese finanziate con contributi speciali. Le spese per il trasporto pubblico locale, pur non rientranti tra i livelli essenziali, richiedono *"un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard"* (articolo 6, comma 1, lettera c). Per le spese sorrette da tutela costituzionale, è prevista la copertura integrale: il fabbisogno calcolato secondo i costi standard è assicurato, *"in almeno una Regione"*, in base al gettito dei tributi regionali a tale fine dedicati e

di una addizionale regionale o una riserva di aliquota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Per le regioni che neppure con il gettito dell'addizionale ottengono una copertura integrale del fabbisogno, opera un fondo perequativo alimentato dalla compartecipazione all'IVA.

Per le altre spese (“non Lep”) i decreti delegati dovranno prevedere la *“definizione delle modalità per cui tali spese sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo”* (articolo 6, comma 1, lettera e). Per queste spese, la perequazione è prevista operare in base alla capacità fiscale: verrà determinata una riduzione delle differenze in termini di capacità fiscale pro capite tra regioni.

#### 4.2. Il meccanismo così delineato si presta ad alcune prime osservazioni.

Tra le somme trasferite che verranno riattribuite come entrate proprie figurano quelle destinate al finanziamento delle funzioni del cosiddetto federalismo amministrativo (fatta eccezione per il trasporto pubblico locale). Come rilevato più volte nei referti della Corte, la ripartizione finora vigente si basava su una valutazione dei fabbisogni operata, a livello di settore, in occasione della definizione dei riparti regionali attuati in seguito al decreto legislativo n. 112 del 1998; si tratta, pertanto, di una ripartizione che (come si può osservare nel riquadro 4 – Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite) risulta, pertanto, non omogenea in termini pro capite. La trasformazione di tali trasferimenti in entrate proprie (addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche) e la conseguente perequazione producono una redistribuzione delle somme anche in presenza di un elevato livello di solidarietà: un processo di cui va valutato l'effetto in funzione della persistenza o meno delle ragioni alla base dell'originaria ripartizione. Solo di limitato aiuto può essere la previsione normativa (articolo 7, comma 1, lettera f, punto 3), secondo la quale nella ripartizione del fondo perequativo si deve tener conto *“per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia che verrà*

*individuata con i decreti legislativi, del fattore dimensione demografica in relazione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa”.*

4.3. Un chiarimento è necessario ove si guardi, poi, al trattamento previsto per le spese “non Lep” e per il funzionamento del meccanismo perequativo. Come si rilevava in precedenza, il testo del disegno di legge sembra prevedere un complessivo riassetto delle fonti di finanziamento per l’insieme delle spese non soggette a particolari tutele costituzionali.

Quando, tuttavia, si vanno a precisarne le modalità di finanziamento si riscontra che il nuovo meccanismo sembra riguardare le sole “altre spese” finora finanziate con trasferimenti statali<sup>1</sup>.

Tale impressione si accentua ove si guardi ai principi che devono regolare la determinazione, l’entità e le modalità di riparto del fondo perequativo (articolo 7, comma 1, lettera f)<sup>2</sup>.

Infatti, secondo tale norma, con riguardo alle spese non riconducibili al vincolo costituzionale, la perequazione per le capacità fiscali opererebbe solo riguardo al gettito dell’addizionale regionale all’Irpef e, soprattutto, per il solo importo relativo ai trasferimenti soppressi con il provvedimento. Il gettito delle altre imposte ora destinate al finanziamento di funzioni “non Lep” (ad esempio: tassa auto, accisa sulla benzina, arisgam...) rimarrebbe nella disponibilità delle

<sup>1</sup> All’articolo 6, comma 1, lettera h), si legge che i decreti di attuazione dovranno riportare la “definizione delle modalità per cui l’importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2, è sostituito dal gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale all’IRPEF. Il nuovo valore dell’aliquota 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”.

<sup>2</sup> Per le spese non riconducibili al vincolo costituzionale “le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri: 1. le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all’articolo 6, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo; 2. le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all’articolo 6, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all’obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante; 3. la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le Regioni con popolazione al di sotto della soglia che verrà individuata con decreti legislativi, del fattore dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa.”

regioni e non contribuirebbe al calcolo della capacità fiscale su cui si basa il sistema perequativo. Si tratta di una modifica di tutto rilievo rispetto a quanto finora previsto con il decreto legislativo n. 56 del 2000, e che contribuirebbe ad una più rapida divaricazione delle risorse a disposizione delle diverse realtà territoriali [vedi riquadro 5 – Il meccanismo perequativo della spesa “non Lep”].

4.4 Non va, infine, trascurata la questione relativa al trattamento, nel nuovo sistema, dell'ex fondo perequativo istituito dalla legge n. 549 del 1995 [si veda riquadro 6 – Il caso degli ex fondi perequativi]. Alle difficoltà nella gestione di tale fondo sono prevalentemente riconducibili, infatti, le distorsioni rilevate in fase di attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2000. Infatti, il mantenimento della distribuzione dei benefici connessi al suo operare è stato finora ottenuto scontando gli importi previsti a livello regionale dal gettito dell'Irap - considerato a copertura del fabbisogno sanitario - e riducendo di pari ammontare il gettito dei tributi su cui si basa la perequazione delle capacità fiscali.

Al riguardo si deve osservare che all'articolo 7, comma 1, lettera c, numero uno, tra le esclusioni previste per il gettito regionale dei tributi dedicati alla copertura del fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni, si specificano due sole fattispecie (variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria e dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale), restringendo quindi i margini per la riproposizione della soluzione finora adottata.

4.5. Nel caso degli enti locali l'impianto che emerge dal disegno di legge presenta elementi di incertezza ancora maggiori. L'articolo 9 del disegno di legge fissa i principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni; mentre l'articolo 10 quelli relativi al coordinamento e all'autonomia tributaria. Si

individuano quali fonti di finanziamento delle funzioni fondamentali i tributi propri, la compartecipazione a tributi erariali e regionali, le addizionali a tali tributi e il fondo perequativo. Per le funzioni non fondamentali, il finanziamento si limita ai tributi propri e alla perequazione. L'articolo 10, fissando principi e criteri di coordinamento, stabilisce che i tributi propri sono individuati dalla legge statale, ma possono essere istituiti anche dalla regione per gli enti del proprio territorio. E' previsto che i decreti delegati vadano a disciplinare un tributo proprio di province e comuni finalizzato a determinati scopi. Agli enti locali è riconosciuta la facoltà di attivare il tributo di scopo, di modificare le aliquote dei tributi e introdurre agevolazioni, di disporre in piena autonomia la fissazione delle tariffe.

L'articolo 11 detta i principi e i criteri direttivi concernenti l'entità ed il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali. L'entità del fondo è determinata in base alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi e le entrate indicate all'articolo 10; la distribuzione è prevista avvenire in base a due indicatori: fabbisogno finanziario e fabbisogno in infrastrutture.

4.6. Come per le Regioni, nel caso degli Enti locali il dettato normativo evidenzia incertezze e indeterminazioni, anche sulla base del confronto con l'assetto impositivo disegnato nell'articolo 9 ed emerge in particolare che:

- il legislatore delegato potrebbe prevedere forme di partecipazione non limitate alla sola Irpef, ma estese "*al gettito di tributi erariali e regionali*" (articolo 9, comma 1, lettera b), prevedendo, altresì, esplicitamente l'assenza di un vincolo di destinazione (articolo 9, comma 1, lettera f);
- l'addizionale Irpef comunale manovrabile per fasce demografiche (articolo 10, comma 1, lettera b), si riduce, a livello di tax design, a una

più generica “*addizionale a tributi erariali e regionali*” (articolo 9, comma 1, lettera b). Anche in questo caso, il legislatore delegato potrebbe ampliare, legittimamente, l’orizzonte della delega;

- nei due articoli in questione non viene fatto alcun riferimento alle entrate extratributarie degli enti (proventi dei servizi pubblici e dei beni dell’ente, utili netti delle aziende, ecc.), se non alla lettera i dell’articolo 10, in cui si afferma il principio della “*piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini*”;
- il riferimento al *fondo perequativo basato sulla capacità fiscale*, come fonte di finanziamento delle spese non essenziali, presente nell’articolo 9, comma 1, lettera c, avrebbe dovuto presupporre una distinzione tra una componente di fabbisogno e una a capacità fiscale, a seconda che la perequazione riguardasse funzioni fondamentali o no (come nel caso delle Regioni). Invece, il meccanismo di riparto (articolo 11, comma 1, lettera c) dei due fondi previsti per gli enti locali (uno per i Comuni, l’altro, per le Province) è basato solo su indicatori generali di fabbisogno finanziario e di infrastrutture. Ciò che sembra spiegare l’assenza di ogni riferimento alla capacità fiscale nell’articolo 10.

## **5. Chiarezza e certezza nel nuovo assetto del sistema tributario**

5.1. Il sistema di finanziamento degli Enti territoriali configurato dal disegno di legge delega comporterà una profonda trasformazione del sistema tributario, con lo spostamento di rilevanti quote di gettito IRPEF dal centro verso la periferia. Ciò naturalmente implica una serie di rischi che vanno opportunamente contrastati.

Un primo rischio è che il “reticolo” dei principi e delle prescrizioni che animano il disegno di legge delega porti, non già, come si vorrebbe, ad una riduzione, ma ad un aumento della pressione tributaria ed in particolare dell'imposizione personale sui redditi, insieme ad una forte dilatazione del ricorso alla perequazione, in ragione del ruolo centrale assegnato nel finanziamento del federalismo fiscale all'IRPEF, nonostante la sperequata distribuzione del suo gettito sul territorio nazionale.

Un altro rischio è che le ipoteche che interessano la base imponibile e la conseguente frantumazione del gettito, oltre all'effetto – scontato - di ridimensionare il gettito erariale, finiscano con l'intaccare le finalità redistributive tradizionalmente assegnate all'imposta personale sul reddito. L'aumento del ruolo delle addizionali, la previsione di un'aliquota riservata o di una riserva di aliquota e la possibilità di intervenire sulla struttura dell'imposta modificando i parametri impositivi (aliquote e base imponibile) si potrebbero risolvere nella sterilizzazione del principale strumento di politica fiscale oggi a disposizione del governo centrale.

Attenzione va anche prestata all'eventualità che lo spostamento a livello sub-nazionale dell'effetto di progressività dell'imposta:

- ingeneri distorsioni sul territorio nazionale e incentivi, in relazione ad aliquote differenziate sui redditi locali e ad un certo grado di mobilità dei contribuenti, spostamenti verso realtà a più contenuto prelievo;
- intacchi il funzionamento di istituti di controllo tributario (redditometro) e della spesa sociale (ISEE), basati in larga parte su indicatori di capacità contributiva riconducibili alla struttura IRPEF.

5.2. Rischi non minori sono altresì quelli connessi all'aumento della complessità, della scarsa trasparenza del sistema.

In verità, tra i criteri direttivi generali ai quali si devono informare i decreti legislativi che dovranno dare concretamente attuazione ai fini indicati dalla legge delega, l'articolo 2, comma 2, opportunamente indica la semplificazione del sistema tributario e la razionalità e la coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso. Anche la lettera c) dell'articolo 5 (nel prevedere che, per una parte rilevante dei tributi di loro competenza le Regioni possono, con propria legge, non solo modificare le aliquote nei limiti massimi d'incremento stabiliti dalla legislazione statale, ma anche disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni e speciali agevolazioni) richiede che vengano fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione.

Paradossalmente, tuttavia, l'assetto del nuovo sistema tributario che viene delineato dal disegno di legge appare fortemente esposto al rischio di introdurre proprio nuove complicazioni ed incoerenze. In ogni caso il quadro che emerge dal disegno di legge si presenta quanto meno con evidenti caratteristiche di oscurità e di incertezza.

Il problema si pone ancora una volta soprattutto per l'IRPEF sulla quale si interviene in vario modo prevedendo:

- riserve di aliquota ed addizionali per il finanziamento da parte delle Regioni dei livelli essenziali delle prestazioni (lettera m dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione);
- concorso dell'addizionale regionale IRPEF al finanziamento delle spese non riconducibili al vincolo costituzionale;
- compartecipazioni ed addizionali per le funzioni fondamentali dei Comuni;
- compartecipazioni per le funzioni fondamentali delle Province.

Il sovraccarico sull'IRPEF è ulteriormente evidenziato dalla previsione dell'articolo 7, lettera a), secondo cui il fondo perequativo a favore delle Regioni

con minore capacità fiscale per abitante viene alimentato, fra l'altro, anche da una quota dell'addizionale regionale all'IRPEF, la cui aliquota d'equilibrio deve essere stabilita "sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi".

L'articolazione è, come si vede, ampia e puntuale. Ma altrettanto evidenti risultano i margini di incertezza e di indeterminazione che vi sono connessi. Così come essenziale appare l'esigenza di evitare che la principale imposta del nostro sistema tributario rischi, per la molteplicità delle chiamate in causa e in assenza di adeguati meccanismi di raccordo, di trovarsi sostanzialmente sottratta a qualsiasi effettiva possibilità di una gestione coerente.

## **6. Le attività di controllo**

Come si è ricordato in precedenza con riguardo al quadro istituzionale, la Conferenza permanente assume, nel disegno di legge, un ruolo di verifica e correzione del funzionamento sia del nuovo sistema di finanziamento, sia del correlato meccanismo di coordinamento che deve accompagnare il funzionamento del sistema. Tale ruolo consiste, con riguardo agli obiettivi di finanza pubblica, nel "definire le procedure per accertare eventuali scostamenti, promuovere interventi correttivi, verificare la loro attuazione e vigilare sull'applicazione della premialità e dei meccanismi sanzionatori". Inoltre, poteri di verifica della Conferenza sono previsti sul funzionamento del meccanismo perequativo, del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e per la congruenza dei dati e delle basi informative.

Si è prefigurato, quindi, un ruolo della Conferenza prevalentemente in chiave di *valutazione* sull'operare del meccanismo di finanziamento e sul concorso delle amministrazioni territoriali al patto di stabilità e crescita.

Ciò porta a guardare al ruolo di controllo esterno, proprio della Corte, come ad un naturale completamento del sistema così delineato, in continuità con quanto disposto negli ultimi anni [vedi riquadro 7– I controlli della Corte dalla legge 20 alla finanziaria per il 2008]. Si tratta di un ruolo radicato costituzionalmente, esteso all’intera finanza pubblica e di ausilio a tutti i soggetti che “costituiscono” la Repubblica (art. 114 Cost.) – non soltanto lo Stato, ma anche gli Enti locali e le Regioni – , i quali, date le loro prerogative di autonomia, restano liberi di scegliere le misure necessarie a ripristinare il rispetto delle regolarità violate (fatti salvi gli interventi sostitutivi del Governo quando l’ente non adotti le misure adeguate allo scopo). Un ruolo, perciò, non già interno ai rapporti fra i soggetti politico-istituzionali che compongono il sistema del federalismo fiscale, quanto esterno e terzo rispetto a tali rapporti, in funzione – ad un tempo – di garanzia per la “tenuta” della finanza pubblica nazionale e di collaborazione con gli enti territoriali, per la rilevazione degli scostamenti dalle regole dell’equilibrio finanziario e per l’adozione delle misure conseguenti.

Su tre aspetti il contributo che potrà venire dalla Corte costituisce elemento fondamentale per la “sostenibilità” e l’efficacia del nuovo sistema.

Un primo contributo deve venire dall’attività di *controllo sulla gestione*. Ancor più di quanto fatto finora, tale controllo dovrà consentire una verifica attenta, oltre che dell’efficacia ed efficienza dell’operare delle amministrazioni locali, anche della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite.

La previsione di una tutela particolare “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, secondo *standards* stabiliti in materia con legge dello Stato, richiede un’attenta valutazione dell’impiego delle risorse, dell’efficienza degli apparati preposti all’erogazione dei servizi, della qualità dei risultati conseguiti. Controlli che debbono consentire comparazioni fra amministrazioni in termini di efficiente-economica organizzazione delle risorse e

di efficace conseguimento dei risultati. Di qui l'utilità che sia un organo unitario (articolato regionalmente come la Corte) ad operare sulla base di programmi, metodologie, criteri e parametri predefiniti.

Sotto altro profilo, l'utilizzazione del "fondo perequativo" richiede il costante e sistematico riscontro dell'economico ed efficiente impiego delle risorse affluenti alle regioni meno dotate. Il controllo della Corte, specie attraverso la verifica della rispondenza fra obiettivi e risultati, varrà a realizzare l'interesse di tutte le regioni e della collettività nazionale a conoscere, attraverso un organo indipendente e neutrale, il modo in cui sono state impiegate risorse attinte dalle regioni più dotate. Analoghe considerazioni valgono con riguardo alle "risorse aggiuntive" ed agli "interventi speciali" a favore delle aree sottosviluppate del paese.

E' quindi un ruolo di controllo che, proprio per la funzione di garanzia cui la Corte assolve nella dialettica Parlamento-Governo-Autonomie e per la tutela costituzionale di tale funzione, deve essere svolto dalla stessa Corte e non può essere demandato ad organismi non previsti in Costituzione.

Un secondo controllo attiene alla *verifica di regolarità contabile delle gestioni*. Il rilievo del dato contabile nella funzionalità e nella sostenibilità di un sistema caratterizzato da un elevato ruolo della perequazione (cruciale soprattutto a ragione del forte dualismo del paese) richiede il potenziamento di questa funzione, estesa negli ultimi esercizi a tutti gli enti locali grazie anche al potenziamento del raccordo con i revisori contabili degli enti, disposto con la legge finanziaria per il 2006. Un ruolo che la Corte ha assunto attraverso le sue strutture regionali e che riguarda i documenti contabili sia a preventivo che a consuntivo.

Anche in ambito regionalistico non sembra dubitarsi, infatti, che il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione esiga, ancor più che in passato,

controlli stringenti sugli andamenti e sugli equilibri generali della finanza nazionale, che coinvolgono la responsabilità della “Repubblica” nei confronti dell’Unione europea e dei quali è componente ormai dominante l’insieme della finanza regionale e locale. In questa direzione, pertanto, la Corte continuerà a svolgere il suo ruolo di osservatore indipendente e neutrale della finanza regionale e locale, riferendo alle assemblee rappresentative circa il rispetto dell’equilibrio finanziario, quale risulta dalle regole interne di finanza pubblica e dai vincoli di appartenenza all’Unione europea; ciò in funzione di informazione a tutti i soggetti del sistema circa il rispetto che essi prestano alle regole di funzionamento dell’assetto finanziario complessivo e per consentire agli organi rappresentativi – nazionali, regionali e locali – di adottare, nella loro autonomia, le misure correttive eventualmente necessarie.

A questi controlli se ne dovrà aggiungere un terzo, quello che consente ai cittadini di avere una chiara percezione del rapporto esistente tra prelievo fiscale e servizi ottenuti. Si tratta di analisi, anch’esse da condurre su base comparativa, in grado di realizzare – come insegnano esperienze di altri paesi – efficaci processi di emulazione e di miglioramento delle gestioni, nonché di valorizzare la responsabilità (in termini di *accountability*) degli amministratori per il più proficuo impiego delle risorse: nel che è il fondamento del nuovo sistema federale. A questo fine dovrà essere orientato l’esame della gestione delle entrate a livello regionale e locale.

RIQUADRI



RIQUADRI

## Riquadro 1 – Le risorse per l’istruzione e la loro ripartizione

Nel disegno di legge l’istruzione è tra le funzioni ricomprese nei livelli essenziali delle prestazioni e tra quelle di cui si prevede il trasferimento alle amministrazioni territoriali. Come per la sanità e l’assistenza, il fabbisogno finanziario da assicurare per i livelli essenziali delle prestazioni a regime sarà basato su una valutazione dei costi standard.

Nelle tavole che seguono si forniscono alcuni primi elementi, risultanti da elaborazioni effettuate sul bilancio dello Stato, relativamente a tre aspetti cardine del processo di definizione previsto nel disegno di legge:

- *la dinamica della spesa per livelli di istruzione* negli ultimi anni. Nel disegno di legge si sottolinea, infatti, che, per le nuove funzioni trasferite, le risorse da destinare alle amministrazioni territoriali non potranno essere inferiori agli importi iscritti in bilancio dello Stato prima del trasferimento: una previsione, questa, che renderà significative, ai fini della valutazione del processo, le scelte che verranno assunte in termini di politica di bilancio;

- *la distribuzione attuale della spesa, distinta tra quella gestita dagli uffici scolastici regionali e quella gestita dall’amministrazione centrale*: un’analisi necessaria al fine di selezionare le risorse per il funzionamento, gli interventi e gli investimenti, finora gestite dallo Stato, da ripartire tra le Regioni;

- *la spesa media per allievo*, ripartita per livello d’istruzione e per regione, che è uno degli elementi da considerare, insieme ad altri indicatori di natura economica, sociale e territoriale, nella valutazione dei costi standard.

Nelle tavole che seguono sono stati raccolti alcuni dati di sintesi, sui quali ci si sofferma nel testo, rinviando invece per un esame in dettaglio della spesa alla allegata *Appendice B*.

Nella tavola 1 sono riportati gli stanziamenti iniziali, quelli definitivi e gli impegni per livelli di istruzione, secondo la classificazione Cofog, negli esercizi dal 2004 al 2008. Per il 2009 i dati sono, naturalmente, solo quelli del disegno di legge di bilancio.

In termini di stanziamenti iniziali, la spesa per istruzione nel bilancio dello Stato ha conosciuto negli ultimi anni un andamento contenuto: tra il 2004 e il 2008, essa è aumentata del 2,3 per cento in media annua. In questo intervallo, la spesa per l’istruzione prescolare e primaria è aumentata in media del 3,5 per cento, di poco più del 2 quella superiore, mentre gli stanziamenti per l’istruzione secondaria presentano variazioni di appena lo 0,5 per cento. Nel bilancio iniziale 2009 la crescita è, nel complesso, pari al 3,1 per cento, ma con andamenti molto diversi tra livelli scolastici: in riduzione del 10 per cento la previsione per l’istruzione prescolare e primaria, aumenta del 20 per cento la spesa per la secondaria. In limitata flessione (-0,6 per cento) quella per l’istruzione superiore.

Con riferimento, invece, agli stanziamenti definitivi, la crescita tra il 2004 e il 2008 è stata, in media, del 3,3 per cento. La spesa per la scuola prescolastica e per quella primaria crescono di oltre il 6 per cento, ma, soprattutto, in relazione all’aumento negli anni recenti degli stanziamenti destinati ad interventi dell’amministrazione centrale e non direttamente agli uffici scolastici regionali. Più contenuta (in media di poco superiore al 2 per cento) la variazione conosciuta dagli altri gradi d’istruzione.

La stessa tavola consente prime valutazioni sul ruolo finora attribuito nella distribuzione degli stanziamenti per centri di responsabilità statali e regionali. Tra il 2004 e il 2006, circa l’80 per cento delle somme stanziati per l’istruzione era gestita dagli uffici scolastici regionali. Tale quota cpriva pressoché integralmente l’onere per l’istruzione prescolastica, per quella primaria e per quella secondaria. Negli ultimi anni, l’incidenza delle somme gestite direttamente a livello decentrato si è in parte ridotta per il crescere degli stanziamenti attribuiti al Dipartimento della programmazione del Ministero dell’istruzione, importi tuttavia destinati ad essere ripartiti dall’amministrazione a favore degli istituti scolastici.

Tavola 1

## Spesa per istruzione nel bilancio dello Stato per classi

Classi	Stanziamenti iniziali						Stanziamenti definitivi					Impegni			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008*	2004	2005	2006	2007
<b>infanzia</b>	4.636	4.763	4.678	4.577	4.659		4.791	4.773	5.139	4.826	5.243	4.805	4.803	5.521	4.709
<i>di cui u.s.r.</i>	<b>4.263</b>	<b>4.672</b>	<b>4.635</b>	<b>4.576</b>	<b>4.658</b>		<b>4.746</b>	<b>4.729</b>	<b>5.118</b>	<b>4.799</b>	<b>5.213</b>	<b>4.761</b>	<b>4.759</b>	<b>5.501</b>	<b>4.682</b>
<b>primaria</b>	12.737	13.092	12.862	14.814	15.228	17.886	13.165	13.123	14.109	16.146	16.823	13.209	13.205	15.161	15.759
<i>di cui u.s.r.</i>	<b>11.711</b>	<b>12.837</b>	<b>12.736</b>	<b>12.581</b>	<b>12.807</b>	<b>16.825</b>	<b>13.037</b>	<b>12.992</b>	<b>14.063</b>	<b>13.194</b>	<b>14.334</b>	<b>8.723</b>	<b>8.721</b>	<b>10.081</b>	<b>8.584</b>
<b>prescolastica e primaria</b>	17.373	17.855	17.540	19.391	19.887	17.886	17.955	17.896	19.247	20.972	22.067	18.014	18.008	20.682	20.468
<i>di cui u.s.r.</i>	<b>15.974</b>	<b>17.509</b>	<b>17.371</b>	<b>17.157</b>	<b>17.465</b>	<b>16.825</b>	<b>17.783</b>	<b>17.721</b>	<b>19.181</b>	<b>17.992</b>	<b>19.548</b>	<b>13.484</b>	<b>13.479</b>	<b>15.583</b>	<b>13.266</b>
<b>1° grado</b>	8.418	8.681	8.573	8.696	8.669	9.569	8.763	8.738	9.405	9.205	9.723	8.793	8.792	10.107	8.991
<i>di cui u.s.r.</i>	<b>7.808</b>	<b>8.562</b>	<b>8.494</b>	<b>8.389</b>	<b>8.539</b>	<b>9.144</b>	<b>8.693</b>	<b>8.666</b>	<b>9.380</b>	<b>8.797</b>	<b>9.558</b>	<b>13.082</b>	<b>13.075</b>	<b>15.116</b>	<b>12.873</b>
<b>2° grado</b>	12.641	13.198	12.914	12.584	12.821	16.244	13.198	13.228	14.261	13.459	14.413	13.243	13.260	15.306	13.138
<i>di cui u.s.r.</i>	<b>11.729</b>	<b>12.882</b>	<b>12.781</b>	<b>12.583</b>	<b>12.809</b>	<b>15.128</b>	<b>13.095</b>	<b>13.033</b>	<b>14.204</b>	<b>13.235</b>	<b>14.337</b>	<b>13.140</b>	<b>13.111</b>	<b>15.250</b>	<b>12.914</b>
<b>secondaria</b>	21.059	21.879	21.487	21.280	21.490	25.813	21.961	21.966	23.666	22.663	24.136	22.036	22.052	25.413	22.129
<i>di cui u.s.r.</i>	<b>19.537</b>	<b>21.444</b>	<b>21.275</b>	<b>20.972</b>	<b>21.348</b>	<b>24.273</b>	<b>21.788</b>	<b>21.699</b>	<b>23.584</b>	<b>22.032</b>	<b>23.894</b>	<b>26.222</b>	<b>26.186</b>	<b>30.365</b>	<b>25.787</b>
<b>post secondaria non sup.</b>	375	341	349	87	431	410	379	364	362	90	431	359	420	409	93
<b>1° grado</b>	7.212	7.674	7.542	7.755	7.820	7.795	7.222	7.702	7.477	7.903	7.864	7.221	7.699	7.474	7.790
<b>2° grado</b>	185	185	184	198	184	161	186	185	155	208	184	187	185	155	206
<b>superiore</b>	7.397	7.859	7.727	7.952	8.003	7.955	7.408	7.887	7.633	8.110	8.048	7.408	7.884	7.630	7.996
<b>Servizi ausiliari</b>	0	0	0		249	184	9	0	0		249	9	0	0	
<b>r&amp;s</b>	3	3	8	10	9	0	3	15	10	21	16	3	15	10	21
<b>nac</b>	1.635	1.163	1.333	1.564	1.226	658	1.276	1.113	1.099	1.154	789	1.373	1.062	1.073	1.114
<b>Totale complessivo</b>	<b>47.843</b>	<b>49.100</b>	<b>48.444</b>	<b>50.283</b>	<b>51.296</b>	<b>52.907</b>	<b>48.993</b>	<b>49.242</b>	<b>52.651</b>	<b>53.012</b>	<b>55.736</b>	<b>49.203</b>	<b>49.441</b>	<b>55.848</b>	<b>51.821</b>
<i>di cui u.s.r.</i>	<b>35.512</b>	<b>38.956</b>	<b>38.649</b>	<b>38.133</b>	<b>38.816</b>	<b>41.098</b>	<b>39.572</b>	<b>39.423</b>	<b>42.768</b>	<b>40.028</b>	<b>43.445</b>	<b>39.706</b>	<b>39.668</b>	<b>45.951</b>	<b>39.056</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nelle tavole 2 e 3 si sono riportati (sempre con riguardo a stanziamenti iniziali, stanziamenti definitivi e impegni) i risultati di sintesi di una elaborazione effettuata sui dati relativi alla spesa per allievo sostenuta da ciascun ufficio scolastico regionale.

Tavola 2

**La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa complessiva**

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008 importi in euro)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	4.968	4.850	4.750	4.953	5.047	5.400	5.038	5.355	5.037	5.813	4.965
Piemonte	5.140	5.018	4.999	5.075	5.200	5.625	5.233	5.492	5.286	6.042	5.128
Liguria	5.198	5.123	5.077	5.201	5.270	5.737	5.332	5.626	5.357	6.159	5.235
Veneto	4.956	4.786	4.778	5.026	5.046	5.422	5.065	5.444	5.109	5.844	5.008
Emilia Romagna	4.775	4.597	4.565	4.745	4.845	5.239	4.820	5.132	4.971	5.650	4.803
Friuli VG	5.518	5.402	5.380	5.451	5.570	6.059	5.669	5.897	5.645	6.478	5.468
Toscana	5.008	4.897	4.819	4.859	5.070	5.483	5.071	5.258	5.112	5.849	4.980
Umbria	5.172	5.096	5.056	4.799	5.227	5.682	5.282	5.198	5.342	6.072	5.122
Lazio	4.920	4.862	4.837	4.862	4.985	5.484	5.080	5.261	5.115	5.839	4.907
Marche	4.933	4.846	4.805	4.887	4.971	5.374	5.008	5.290	5.029	5.791	4.898
Molise	6.175	6.025	5.596	5.592	6.217	6.204	5.817	6.052	4.992	6.585	5.591
Abruzzo	5.164	5.209	4.958	5.044	5.206	5.512	5.166	5.461	5.194	6.064	5.114
Puglia	4.669	4.817	4.632	4.676	4.718	5.181	4.838	5.061	4.823	5.629	4.744
Campania	5.179	5.055	4.904	4.929	5.251	5.530	5.159	5.335	5.113	5.929	4.973
Basilicata	6.002	5.897	5.796	5.812	6.055	6.352	6.016	6.292	5.854	6.792	5.802
Calabria	5.851	5.980	5.950	5.926	5.888	6.541	6.191	6.414	6.038	7.002	5.919
Sardegna	5.803	5.777	5.632	5.711	5.859	6.240	5.861	6.181	5.796	6.673	5.700
Sicilia	4.906	4.967	4.978	4.971	4.935	5.457	5.176	5.383	5.029	5.860	5.003
<b>Italia</b>	<b>5.065</b>	<b>5.004</b>	<b>4.925</b>	<b>5.008</b>	<b>5.125</b>	<b>5.538</b>	<b>5.170</b>	<b>5.419</b>	<b>5.127</b>	<b>5.950</b>	<b>5.045</b>

I dati degli stanziamenti definitivi per l'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - (La scuola statale: sintesi dei dati, anni scolastici dal 2004/2005 al 2007/2008, Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale, anno scolastico 2008-2009).

I valori in esse contenuti rappresentano la media complessiva per regione di tutti i livelli d'istruzione (dalla prescolastica alla secondaria). Un esame più dettagliato per ciascun livello di istruzione è inserito nell'*Appendice B* al presente documento.

La lettura dei dati di sintesi consente alcuni prime osservazioni:

- *l'importo medio complessivo della spesa per allievo in termini di stanziamenti iniziali è rimasto sostanzialmente costante*: tra il 2004 e il 2008, l'importo stanziato si è mantenuto su livelli intorno ai 5.000 euro per allievo;

*la crescita della spesa è limitata se si guarda al dato definitivo*: la variazione è risultata in media del 2 per cento nel quadriennio;

- *si sono mantenute negli anni forti differenze nei livelli di spesa tra Regioni*, confermate sia che si guardi agli stanziamenti iniziali che a quelli definitivi e agli impegni: le differenze oscillano tra il 25 e il 30 per cento della spesa;

- *si confermano le differenze dalla media di alcune regioni*: sono su livelli superiori alla media in tutto il periodo gli importi della Calabria, della Basilicata e della Sardegna (con valori superiori tra l'13 e il 20 per cento). Si riduce invece, pur rimanendo su di un livello più elevato, il valore concernente il Molise. Per il resto, risultano significativamente superiori alla media gli importi del Friuli-V.G. (+10 per cento) e della Liguria (+4 per cento).

Tavola 3

**La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa complessiva**

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008 - numeri indice Italia = 100)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	98	97	96	99	98	98	97	99	98	98	98
Piemonte	101	100	102	101	101	102	101	101	103	102	102
Liguria	103	102	103	104	103	104	103	104	104	104	104
Veneto	98	96	97	100	98	98	98	100	100	98	99
Emilia Romagna	94	92	93	95	95	95	93	95	97	95	95
Friuli VG	109	108	109	109	109	109	110	109	110	109	108
Toscana	99	98	98	97	99	99	98	97	100	98	99
Umbria	102	102	103	96	102	103	102	96	104	102	102
Lazio	97	97	98	97	97	99	98	97	100	98	97
Marche	97	97	98	98	97	97	97	98	98	97	97
Molise	122	120	114	112	121	112	113	112	97	111	111
Abruzzo	102	104	101	101	102	100	100	101	101	102	101
Puglia	92	96	94	93	92	94	94	93	94	95	94
Campania	102	101	100	98	102	100	100	98	100	100	99
Basilicata	118	118	118	116	118	115	116	116	114	114	115
Calabria	116	120	121	118	115	118	120	118	118	118	117
Sardegna	115	115	114	114	114	113	113	114	113	112	113
Sicilia	97	99	101	99	96	99	100	99	98	98	99
<b>Italia</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati degli stanziamenti definitivi per l'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - (La scuola statale: sintesi dei dati, anni scolastici dal 2004/2005 al 2007/2008, Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale, anno scolastico 2008-2009).

## Riquadro 2 – Verso i costi standard in sanità

Nel settore della tutela della salute, Stato e Regioni in questi anni hanno già affrontato alcune delle difficoltà che sono destinate ad accompagnare il passaggio da un modello basato sulla finanza derivata ad uno fondato sul federalismo fiscale.

In questo settore, a partire dal 2000, è divenuta inderogabile la necessità di contenere la dinamica di crescita della spesa, dato che esso è particolarmente esposto all'aumento dei costi (connessi al progresso tecnico e all'allungamento delle speranze di vita della popolazione) e dei bisogni, ma anche caratterizzato da inefficienze gestionali e da rilevanti fenomeni di inappropriata delle prestazioni.

Per queste ragioni, è stata definita una serie di accordi (agosto 2000 e agosto 2001; Intesa dell'aprile 2005 e "Patto della salute" dell'ottobre 2006), tutti orientati a individuare, da un lato, la dimensione complessiva delle risorse da destinare alla copertura dei livelli essenziali delle prestazioni (evidenziando le aree di intervento su cui concentrare il miglioramento nella fornitura dei servizi) e, dall'altro, a prevedere una crescente responsabilizzazione nella copertura di eventuali disavanzi. Ciò si è accompagnato a una ridefinizione delle prestazioni da ricomprendere nei "livelli essenziali di assistenza" e alla individuazione di un sistema di monitoraggio sia dei servizi resi (fondato su indicatori condivisi), sia dei costi associati alla produzione di tali servizi a livello territoriale.

Alla responsabilizzazione gestionale (in termini di obbligo di copertura dei disavanzi) ha corrisposto anche un obiettivo di stabilizzazione della spesa in termini di finanza pubblica, individuato, dal Patto della salute dell'ottobre 2006, nel 6,7 per cento del prodotto interno lordo.

Gli elementi di base dell'accordo Stato-Regioni hanno retto alle difficoltà e agli insuccessi che si sono registrati negli anni. Il vincolo finanziario ha più volte subito aggiustamenti, connessi a tensioni e crisi. Più di recente, con l'avvio dei "piani di rientro", è stata sperimentata una gestione condivisa (tra Stato e Regione interessata, ma anche tra Regioni) degli squilibri economici e strutturali delle singole realtà territoriali, definendo un percorso fondato su interventi destinati ad aggredire inefficienze gestionali, inappropriata delle prestazioni e inadeguatezze strutturali.

I programmi sottoscritti hanno previsto un riassorbimento, entro la fine del 2009, dei disavanzi sanitari. Le misure da assumere dovrebbero consentire una riduzione dei costi (con misure di riadeguamento delle strutture ospedaliere, riduzione dei consumi, utilizzi inappropriati ecc.), tale da annullare i deficit delle regioni coinvolte, quantificabili (guardando ai risultati del 2007) in oltre 3 miliardi.

Tale processo di responsabilizzazione ha prodotto una sostanziale divaricazione tra le risorse considerate per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, su cui si fonda il contributo garantito dallo Stato, e quelle effettivamente spese dalle amministrazioni regionali, che hanno dovuto ricorrere (allorché non sono riuscite a contenere la dinamica della spesa) a risorse proprie, finanziate con prelievi aggiuntivi di imposta o tagli di spesa in altri settori.

E' in questo quadro che si inserisce la previsione di una riconsiderazione del fabbisogno finanziario per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (Lea) con il passaggio ai "costi standard": un passaggio sul quale sono destinate a pesare, quindi, le attese dei soggetti che operano nel settore.

L'osservazione dei risultati del 2007 può consentire di avere una prima idea dei margini entro cui si troverà stretto il processo di attuazione.

Nella tavola 1 sono riportati i dati relativi ai fabbisogni 2007, ripartiti tra le regioni, e ai costi complessivi rilevati a consuntivo (al netto della gestione intramoenia, della mobilità e delle partite straordinarie), riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni rese ai cittadini regionali (fra tali ultimi costi sono naturalmente ricompresi - ed è questo un limite inevitabile dell'analisi - anche quelli di eventuali servizi aggiuntivi finanziati con risorse regionali).

L'analisi dei dati riferiti alle sole regioni a statuto ordinario fa emergere una differenza tra costi e fabbisogno di oltre 6 miliardi, equivalente all'8 per cento del fabbisogno complessivo riconosciuto per il finanziamento dei Lea. Un importo, questo, che misura un'area nella quale convivono elementi opposti: insufficiente quantificazione delle risorse necessarie al finanziamento dei Lea e inefficienze gestionali. La forte variabilità del rapporto tra regioni ne è una ulteriore riprova.

Tavola 1

**I margini di manovra nel passaggio ai costi standard**

(migliaia di euro)

REGIONI	Fabbisogno - Riparto 2007	Costi complessivi * - Risultati tavolo di monitoraggio 2007	Scostamento Costi complessivi su Fabbisogno da riparto	Fabbisogno (criteri riparto su popolazione residente)	Scostamento Fabbisogno pro capite popolazione residente su Fabbisogno pro capite popolazione pesata	Scostamento Costi complessivi su Fabbisogno pro capite su popolazione residente
	(1)	(2)	(2)/(1)*100	(3)	(3)/(1)*100	(2)/(3)*100
PIEMONTE	7.207.440	7.782.949	8,0	6.989.456	-3,0	11,35
LOMBARDIA	15.076.958	15.639.846	3,7	15.253.473	1,2	2,53
VENETO	7.515.103	8.095.582	7,7	7.627.883	1,5	6,13
LIGURIA	2.878.050	3.104.184	7,9	2.592.043	-9,9	19,76
EMILIA ROMAGNA	6.966.639	7.330.333	5,2	6.741.259	-3,2	8,74
TOSCANA	6.056.167	6.247.381	3,2	5.827.382	-3,8	7,21
UMBRIA	1.451.844	1.477.604	1,8	1.397.137	-3,8	5,76
MARCHE	2.521.624	2.578.258	2,2	2.461.124	-2,4	4,76
LAZIO	8.508.972	10.551.503	24,0	8.539.796	0,4	23,56
ABRUZZO	2.099.342	2.287.719	9,0	2.101.324	0,1	8,87
MOLISE	524.836	587.363	11,9	516.606	-1,6	13,70
CAMPANIA	8.943.520	9.661.396	8,0	9.322.416	4,2	3,64
PUGLIA	6.404.603	6.731.032	5,1	6.554.455	2,3	2,69
BASILICATA	971.750	999.307	2,8	956.378	-1,6	4,49
CALABRIA	3.225.426	3.429.732	6,3	3.226.769	0,0	6,29
TOTALE R.S.O.	80.352.275	86.504.189	7,7	80.107.500	-0,3	7,99
VALLE D'AOSTA	202.721	263.622	30,0	199.584	-1,5	32,09
PA BOLZANO	773.520	1.062.144	37,3	776.985	0,4	36,70
PA TRENTO	799.352	958.100	19,9	808.905	1,2	18,44
FRIULI V.G.	2.020.675	2.154.803	6,6	1.945.123	-3,7	10,78
SICILIA	7.793.607	8.463.882	8,6	8.076.863	3,6	4,79
SARDEGNA	2.638.169	2.728.562	3,4	2.665.360	1,0	2,37
TOTALE R.S.S.	14.228.045	15.631.113	9,9	14.472.819	1,7	8,00
ITALIA	94.580.320	102.135.302	8,0	94.580.320	0,0	7,99

Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute - (\*)CE IV trimestre 2007

Nella stessa tavola è riportata una differente ripartizione del fabbisogno rispetto a quello adottato effettivamente. Si tratta di un riparto in termini “pro-capite puri”, vale a dire di una rappresentazione, necessariamente semplificata, delle richieste da sempre avanzate da quelle regioni che non ritengono corretta una ripartizione, come l’attuale, basata prevalentemente sul peso della popolazione anziana (quella a più elevati livelli di domanda).

Ma vi è un’ulteriore prospettiva nel ridisegno del meccanismo di determinazione dei fabbisogni: quella volta ad ottenere un recupero di efficienza nel sistema che consenta, ad un tempo, una riduzione della spesa complessiva (dal punto di vista degli equilibri di finanza pubblica) e un riadeguamento dei costi riconosciuti alle diverse realtà regionali.

A questo fine, nella tavola 2, è stato inserito un esercizio basato su una assunzione “grossolana” di quello che può essere un valore al “costo standard” della quota capitaria. Si è voluto, in particolare, misurare l’aggiustamento richiesto in termini di costi, se si considerasse come valore di riferimento la media dei costi pro capite (calcolati sulla popolazione pesata) delle regioni che hanno finora garantito livelli di assistenza di qualità e risultati economici equilibrati (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana), pur presentando scelte di organizzazione molto diverse tra loro.

L'esercizio mostra la possibilità di realizzare una riduzione del costo complessivo netto di circa 2,2 miliardi, pari al 2,5 per cento in meno rispetto al risultato 2007. Gli scostamenti tra costi effettivi e quelli ricalcolati in base al costo medio delle quattro regioni evidenziano come gli aggiustamenti maggiori dovrebbero concentrarsi nelle regioni per le quali sono stati elaborati "piani di rientro". Si tratta, quindi, di un risultato che conferma il rilievo delle scelte operate in questi anni con la definizione di percorsi condivisi di rientro dei disavanzi.

Tavola 2

## Un esercizio

(migliaia euro)

REGIONI	Costi complessivi *	Costo medio pro-capite (popolazione pesata) (in euro)	Costi complessivi calcolati al costo medio di quattro regioni	Differenza assoluta	% rispetto costo Regione
	(1)		(2)	(2)-(1)	
PIEMONTE	7.782.949	1.738,37	7.551.123	-231.826	-3,0
LOMBARDIA	15.639.846	1.669,93	15.795.894	156.048	1,0
VENETO	8.095.582	1.734,18	7.873.456	-222.126	-2,7
LIGURIA	3.104.184	1.736,32	3.015.288	-88.896	-2,9
EMILIA ROMAGNA	7.330.333	1.693,87	7.298.840	-31.493	-0,4
TOSCANA	6.247.381	1.660,66	6.344.952	97.571	1,6
UMBRIA	1.477.604	1.638,39	1.521.074	43.470	2,9
MARCHE	2.578.258	1.645,99	2.641.866	63.608	2,5
LAZIO	10.551.503	1.996,26	8.914.717	-1.636.786	-15,5
ABRUZZO	2.287.719	1.754,28	2.199.448	-88.271	-3,9
MOLISE	587.363	1.801,62	549.863	-37.500	-6,4
CAMPANIA	9.661.396	1.739,05	9.369.987	-291.409	-3,0
PUGLIA	6.731.032	1.691,88	6.710.003	-21.029	-0,3
BASILICATA	999.307	1.655,48	1.018.087	18.780	1,9
CALABRIA	3.429.732	1.711,80	3.379.229	-50.503	-1,5
TOTALE R.S.O.	86.504.189	1.733,08	84.183.827	-2.320.362	-2,7

Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute - (\*)CE IV trimestre 2007

Sui tempi e sui modi del passaggio a un sistema di costi standard non può non pesare, infine, la difficoltà di fondare le valutazioni su un adeguato sistema informativo.

Nella tavola 3 sono riportati i dati relativi ai costi pro capite per livelli di assistenza, tratti dall'ultimo rapporto di monitoraggio dei Lea diffuso lo scorso anno e relativi all'esercizio 2004. Si tratta di un'elaborazione dei dati ricavati dai modelli di rilevazione LA, che alimentano il Sistema Informativo Sanitario (SIS), sui costi aziendali classificati per funzioni assistenziali attribuiti ai Lea.

Nonostante i progressi compiuti nel miglioramento delle metodologie per la rilevazione dei costi delle prestazioni (e quelli che potranno essere ottenuti anche grazie al lavoro di affinamento dei modelli di rilevazione condotto nell'ambito del "progetto Mattoni" concluso a fine 2007), le forti differenze da un anno all'altro e l'eccessiva variabilità testimoniano della difficoltà ancora forte di trarne indicazioni significative su cui basare il calcolo del costo standard. Un risultato riconducibile anche alla mancanza di criteri omogenei per l'attribuzione dei costi aziendali alle funzioni assistenziali classificate secondo l'articolazione dei Lea.

Tavola 3

## I costi medi pro capite (su popolazione pesata) per livelli essenziali di assistenza. (importi in euro)

REGIONI	ASSISTENZA SANITARIA COLLETTIVA IN AMBIENTI DI VITA E DI LAVORO (pop.residente)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Medicina generale (pop.residente)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza farmaceutica (pop.pesata)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza territ. semiresid. per recupero tossicodip. e alcooldip. (pop resid.14-44)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza territ. semiresid. e resid. Disabili (pop.resid)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza specialistica (pop resid)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza territ. semiresid. e resid. Anziani (pop.>65)			ASSISTENZA OSPEDALIERA (pop pesata)				
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003
Piemonte	65,09	69,12	77,81	76,87	79,99	77,24	193,54	184,21	200,58	40,45	49,24	52,31	21,96	23,98	23,28	257,30	240,66	303,51	176,37	189,32	189,47	618,02	707,40	815,93		
Lombardia	57,90	62,94	62,01	72,67	75,97	75,61	221,54	203,09	222,50	8,67	28,85	29,90	10,15	25,58	23,83	212,13	192,74	198,71	406,60	428,12	451,04	702,01	701,26	713,77		
Veneto	51,61	59,47	60,96	82,19	81,86	86,43	182,89	184,04	200,35	34,14	32,75	35,45	23,10	23,65	26,26	194,13	205,36	205,91	362,74	433,12	446,32	742,84	741,83	786,32		
Liguria	50,16	52,96	60,86	75,25	86,89	86,65	223,88	218,31	248,28	47,18	49,01	56,14	32,03	42,08	42,63	242,74	223,20	278,10	168,54	138,67	153,79	687,48	702,59	821,47		
Emilia R.	65,30	71,37	75,51	110,79	83,09	85,83	213,03	220,27	232,55	33,15	33,50	35,75	21,67	20,07	22,37	253,65	222,37	238,62	288,52	273,21	308,69	639,48	691,01	758,45		
Toscana	68,83	72,35	77,97	80,49	80,58	82,74	205,01	204,73	226,68	38,63	39,98	44,93	16,78	20,34	22,32	231,12	252,35	270,07	192,99	206,82	223,43	635,84	645,80	711,33		
Umbria	50,45	75,23	77,39	91,93	84,27	84,04	186,09	200,18	201,07	49,57	41,20	43,25	27,02	22,67	20,04	165,59	221,68	231,36	203,34	177,34	196,99	699,53	753,56	761,70		
Marche	58,16	59,21	63,07	94,12	94,53	97,27	221,57	216,07	230,82	9,77	36,37	37,24	15,29	34,95	37,80	229,36	234,14	267,56	103,08	127,93	133,39	608,42	663,83	730,08		
Lazio	46,06	37,06	65,38	73,81	159,43	81,66	246,45	494,68	273,99	26,20	36,16	40,94	11,91	66,91	46,02	205,75	222,61	208,16	152,71	216,37	156,75	723,19	1273,60	892,66		
Abruzzo	64,43	71,61	70,62	95,82	113,93	119,66	242,46	252,55	248,56	33,54	50,68	40,92	29,40	47,84	55,80	156,09	150,41	124,03	53,91	122,52	134,57	875,05	914,17	787,44		
Molise	75,14	116,49	89,46	136,69	137,40	134,68	225,76	227,97	232,15	19,29	31,24	34,84	33,98	29,57	40,40	138,89	131,97	174,10	40,24	18,90	42,32	658,48	757,31	782,41		
Campania	46,23	60,80	71,49	98,51	113,43	116,57	263,37	261,42	247,36	35,52	29,16	38,77	40,40	36,53	38,66	139,87	135,33	140,59	58,45	24,22	35,02	721,46	731,47	870,20		
Puglia	45,67	47,01	47,92	81,11	94,95	90,50	251,12	240,75	250,37	21,69	26,73	26,81	22,78	29,17	35,04	94,86	148,43	174,33	27,43	30,78	39,52	700,20	728,39	753,82		
Basilicata	80,86	71,51	87,23	98,28	106,81	118,29	225,16	233,16	242,38	24,02	26,61	32,50	38,46	21,83	27,88	142,75	164,80	171,81	38,86	18,72	18,42	677,61	761,81	768,07		
Calabria	51,39	60,87	67,96	124,56	108,59	114,44	252,91	243,04	252,09	66,28	40,08	28,92	15,99	16,00	16,63	90,43	106,64	98,88	152,71	99,86	124,87	635,86	698,86	743,06		
Valle d'Aosta	102,81	109,14	110,53	92,12	82,43	82,90	186,07	198,25	219,65	69,20	55,81	65,51	20,38	6,71	6,92	269,39	282,37	341,27	95,47	75,10	81,52	852,33	880,42	848,01		
P.A. Bolzano	76,86	83,36	91,07	91,30	82,35	85,91	169,10	165,28	176,16	38,12	61,95	56,43	18,15	24,73	30,91	226,49	313,81	332,01	645,72	894,79	901,11	1145,32	1154,06	1133,62		
P.A. Trento	65,89	61,02	62,55	88,02	182,37	161,15	159,37	166,51	177,87	12,37	36,44	36,31	7,65	7,84	8,23	228,64	189,70	193,59	878,32	999,49	1056,80	917,29	877,51	889,99		
Friuli V.G.	42,51	44,20	46,67	76,19	79,48	81,87	182,31	185,91	203,17	26,74	29,60	31,87	26,65	30,79	30,93	183,17	159,04	161,15	214,78	274,70	256,43	732,69	763,46	759,72		
Sicilia	31,21	39,44	40,02	97,65	88,00	130,43	257,72	244,95	254,57	16,70	20,12	32,28	12,71	30,22	34,84	76,22	111,48	109,05	23,64	29,05	169,80	671,82	721,60	755,72		
Sardegna	79,27	75,14	76,78	95,23	108,51	112,79	237,65	270,09	276,14	36,05	38,66	40,38	29,53	37,07	38,69	119,28	161,77	162,19	61,40	27,47	37,66	731,30	683,25	751,37		
ITALIA	54,25	59,12	64,87	87,26	96,65	94,25	225,02	243,11	234,28	28,41	33,70	37,04	20,57	31,09	30,87	181,25	187,12	198,26	203,75	219,03	238,10	695,49	769,13	781,79		

Fonte: Ministero della salute

### Riquadro 3 – Il patto di stabilità interno – Le distorsioni e gli sforzi di modifica

Ad un decennio dalla sua introduzione il patto di stabilità interno – previsto dalla l. 23 dicembre 1998, n. 448 come strumento attraverso il quale le autonomie territoriali, nel quadro del federalismo fiscale, venivano chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica – non sembra aver raggiunto ancora la sua forma definitiva; sottoposto a periodiche revisioni strutturali ha finito sempre per esaurire i suoi effetti nell’ambito della manovra finanziaria annuale.

La stratificazione di sistemi di vincoli molto differenti da un anno all’altro testimonia le difficoltà generate sugli equilibri finanziari locali da un patto che, nonostante gli approcci diversi, ha applicato un sistema uniforme di regole ad enti non omogenei quanto a fattori strutturali, contesto economico, preferenze dei cittadini, modalità di produzione di servizi pubblici; fattori che negli anni hanno consentito alle amministrazioni locali di registrare performance non sempre ripetibili e non facilmente confrontabili fra loro. Così, ad esempio, i comuni con minore capacità fiscale autonoma hanno incontrato maggiori difficoltà a rispettare il patto nelle sue prime versioni in cui i trasferimenti venivano esclusi dalle entrate rilevanti. Il passaggio ai tetti di spesa ha poi ridotto questa distorsione introducendo un limite non sensibile all’andamento delle entrate, ma che ha prodotto effetti restrittivi sugli investimenti, frenando anche la capacità di spesa di enti con maggiori risorse disponibili.

Il rispetto degli obiettivi del patto a livello di comparto, d’altra parte, non si è sempre associato ad una situazione della finanza locale in linea con gli obiettivi generali di stabilità.

Nel 2007 le regole convergono sul sistema del controllo dei saldi di bilancio, più rispettosi dell’autonomia degli enti locali e maggiormente ispirati ai criteri di contabilità adottati in sede comunitaria. Questa scelta come pure l’introduzione del criterio della competenza mista nel 2008 ha mirato ad accrescere i margini di autonomia degli enti, consentendo allo stesso tempo, attraverso l’applicazione dell’avanzo di amministrazione al bilancio di previsione, di non frenare la programmazione di nuovi investimenti

Tuttavia anche il passaggio ad un sistema di controllo dei saldi non è esente da aspetti problematici. La correzione applicata ai risultati di bilancio riferiti ad esercizi passati è risultata particolarmente gravosa per quegli enti che presentando nel triennio 2003-2005 saldi positivi vedevano conseguentemente preclusa la possibilità di finanziare spesa capitale in deficit per gli anni successivi; mentre ad avvantaggiarsene, con la possibilità di gestire saldi meno stringenti, erano quelle amministrazioni che, avendo in quel periodo un disavanzo presumibilmente connesso alla chiusura di cicli di investimento, manifestavano una propensione minore alla programmazione di nuove iniziative e potevano sfruttare i più ampi margini di bilancio per erogare spesa corrente.

L’art. 77bis del d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 disegna il nuovo impianto del patto di stabilità per il triennio 2009-2011 partendo dalla struttura già delineata nelle finanziarie degli ultimi due anni (vincolo di saldo, riferimento alla competenza mista, sistema di monitoraggio), ma introducendo alcuni correttivi sostanziali per rispondere all’esigenza di superare le criticità emerse nelle precedenti versioni.

Il nuovo assetto per il 2009 prevede la classificazione degli enti sulla base di due criteri: il rispetto o meno del patto di stabilità 2007 e la dimostrazione di un avanzo/disavanzo 2007 calcolato in termini di competenza mista. Dalla diversa combinazione di questi elementi discende la ripartizione dei comuni in quattro gruppi caratterizzati da livelli differenziati di virtuosità cui si associano specifici coefficienti di correzione dei saldi al fine di superare il problema della penalizzazione degli enti più virtuosi ai quali è sempre stato richiesto uno sforzo ulteriore di miglioramento rispetto a risultati già positivi.

<b>Calcolo del saldo obiettivo per il 2009</b>	Enti adempienti patto 2007	Enti inadempienti patto 2007
Enti con saldo 2007 positivo	- 10% saldo 2007	Stesso saldo 2007
Enti con saldo 2007 negativo	+ 48 % saldo 2007	+ 70% saldo 2007

Rispetto al precedente impianto del patto, inoltre, viene modificata la base di calcolo che non è più la media del triennio 2003-2005, bensì il saldo 2007; ciò determina una situazione di partenza molto diversa da quella utilizzata per gli obiettivi 2007 e 2008.

Una simulazione del calcolo dei vincoli di saldo per il 2009 su un campione di comuni (1020 enti con popolazione maggiore a 8000 abitanti) continua ad evidenziare, tuttavia, il permanere di effetti distorsivi prodotti da un sistema di obiettivi individuali calibrati su variabili *backward looking*.

Confrontando, infatti, la manovra 2009 con quella del 2008 (tab 1) risulta che, complessivamente, il miglioramento richiesto passa da 647 mln a 1.018 mln di euro (+ 57,3%)<sup>1</sup>.

Lo sforzo aggiuntivo, tuttavia, non è ripartito in maniera lineare su tutti gli enti: il contributo individuale di miglioramento è frutto della combinazione delle due variabili di cui si è detto e corrisponde al tentativo del legislatore di rapportare il contributo individuale alle specifiche condizioni finanziarie di ogni ente. Tentativo che, peraltro, non sembra avere la stessa efficacia se si guarda ai saldi programmatici risultanti dall'applicazione della manovra correttiva.

Infatti, se complessivamente i 1020 comuni del campione debbono conseguire un disavanzo medio di 309.000 euro contro i 652.000 euro di disavanzo programmato per il 2008, andando a differenziare gli obiettivi in base ai quattro gruppi in cui gli enti sono ripartiti, emerge che proprio ai comuni con saldo di competenza mista 2007 positivo e che hanno rispettato il patto (cioè i comuni che soddisfano entrambi i criteri di virtuosità previsti dalla legge) verrebbe assegnato l'obiettivo più impegnativo calcolato in un saldo medio di 1.732.000 euro. Si tratterebbe di un vincolo significativamente oneroso se confrontato con il saldo programmatico 2008 che, al momento, si assume come dato presunto di fine gestione e che risulta essere pari a -480.000 euro (tab 2)

Viceversa gli enti in deficit nel 2007 sarebbero avvantaggiati dal nuovo calcolo in quanto obbligati già nel 2008 a realizzare un saldo decisamente migliore che, nell'ipotesi in cui venisse pienamente conseguito, renderebbe in parte virtuali i nuovi vincoli posti dalla normativa 2009.

Alla luce di ciò, i tentativi di modifica per riequilibrare il sistema e garantire una più equa graduazione del risparmio di finanza pubblica posto a carico degli enti locali, rimanendo invariata la struttura del patto costruito su obiettivi individuali, difficilmente potranno essere privi di effetti distorsivi.

A titolo esemplificativo si è potuto verificare che una delle ipotesi avanzate subito dopo l'entrata in vigore della l. 133/2008 e che puntava a correggere la base di calcolo mantenendo fermo il riferimento al triennio 2003-2005, rischierebbe di produrre nuovi e diversi casi di vantaggio o penalizzazione.

Infatti, qualora agli enti che in base alla normativa vigente risultano essere i più virtuosi (con saldo 2007 positivo e che hanno rispettato il patto) si applicassero i coefficienti di correzione sul saldo medio di competenza mista del triennio 2003-2005, si avrebbe, come auspicato, un alleggerimento dei saldi obiettivo, ma per converso si determinerebbe un incremento della manovra a carico dei singoli enti che avendo registrato nel triennio passato saldi negativi, sarebbero costretti a migliorarli nel 2009 del 48 per cento (tab. 3).

Elementi di criticità continuano, dunque, a pesare sull'impianto del patto nonostante i molteplici tentativi di aggiustamento e non consentono di risolvere il problema relativo a enti con obiettivi programmatici molto più espansivi di quanto essi stessi abbiano necessità cui si contrappongono amministrazioni con saldi difficilmente sostenibili.

<sup>1</sup> Va tenuto anche conto del fatto che il precedente quadro del patto 2007-2009 delineato con la finanziaria per il 2007 prevedeva nel triennio un andamento decrescente della correzione richiesta che andava a compensare l'allontanamento progressivo dalla base di calcolo 2003\_2005; quindi la manovra per il 2008 risultava già più leggera rispetto al 2007.

Tavola 1 - 1020 comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti  
Manovra 2009 e 2008 a confronto

(migliaia di euro)					
	classe	enti campione	importo manovra 09	importo manovra 08	% di variazione
tutti gli enti	05	219	43.540	28.866	50,8
	06	485	137.725	120.754	14,1
	07	248	156.772	139.135	12,7
	08	32	63.140	50.971	23,9
	09	25	67.567	93.195	-27,5
	10	5	8.081	58.369	-86,2
	11	6	541.422	156.176	246,7
	Totale complessivo	1020	1.018.248	647.466	57,3
enti che hanno rispettato il patto e con saldo positivo	05	103	-7.224	13.388	-154,0
	06	206	-19.606	46.667	-142,0
	07	103	-25.723	44.858	-157,3
	08	14	-6.591	17.219	-138,3
	09	7	-16.298	30.723	-153,0
	10	4	-6.449	58.369	-111,0
	11	1	-2.392	11.518	-120,8
	Totale complessivo	438	-84.283	222.742	-137,8
enti che hanno rispettato il patto e con saldo negativo	05	86	24.854	13.650	82,1
	06	215	88.294	60.885	45,0
	07	122	133.144	82.458	61,5
	08	16	55.056	32.046	71,8
	09	18	83.865	62.472	34,2
	10	1	14.531	0	nc
	11	5	543.814	144.658	275,9
	Totale complessivo	463	943.557	396.169	138,2
enti che non hanno rispettato il patto e con saldo positivo	05	3	0	262	-100,0
	06	5	0	148	-100,0
	07	3	0	258	-100,0
	Totale complessivo	11	0	669	-100,0
	enti che non hanno rispettato il patto e con saldo negativo	05	27	25.911	1.565
06		59	69.038	13.054	428,8
07		20	49.351	11.560	326,9
08		2	14.674	1.707	759,8
Totale complessivo		108	158.974	27.887	470,1

Tavola 2- 1020 comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti  
**saldi obiettivo 2009 e 2008 a confronto - valori medi in migliaia di euro**

<i>tutti gli enti</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	219	140	-173
06	485	123	-362
07	248	286	-532
08	32	-207	-1.039
09	25	2.233	-5.874
10	5	8.461	-16.122
11	6	-94.601	-9.736
<b>Totale complessivo</b>	<b>1020</b>	<b>-309</b>	<b>-652</b>
<i>enti con saldo positivo e che hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	103	631	-145
06	206	857	-252
07	103	2.248	-23
08	14	4.237	-804
09	7	20.954	-7.873
10	4	14.511	-23.136
11	1	21.528	17.971
<b>Totale complessivo</b>	<b>438</b>	<b>1.732</b>	<b>-480</b>
<i>enti con saldo negativo e che hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	86	-291	-298
06	215	-430	-540
07	122	-1.172	-932
08	16	-3.728	-1.164
09	18	-5.047	-5.096
10	1	-15.741	11.933
11	5	-117.826	-15.277
<b>Totale complessivo</b>	<b>463</b>	<b>-2.194</b>	<b>-929</b>
<i>enti con saldo positivo e che non hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	3	547	-161
06	5	1.084	822
07	3	1.214	1.452
<b>Totale complessivo</b>	<b>11</b>	<b>973</b>	<b>725</b>
<i>enti con saldo negativo e che non hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	27	-411	113
06	59	-501	-202
07	20	-1.058	-1.010
08	2	-3.144	-1.677
<b>Totale complessivo</b>	<b>108</b>	<b>-631</b>	<b>-300</b>

Tavola 3- comuni con saldo 2007 di competenza mista positivo e che hanno rispettato il patto

simulazione degli effetti della modifica della base di calcolo (importi medi per classe in migliaia di euro)

classe	enti	importo manovra 2009 su base 2007	importo manovra 2009 su base 2003_2005	saldo obiettivo 2009 su base 2007	saldo obiettivo 2009 su base 2003_2005
05	103	-70	178	631	-97
06	206	-95	287	857	-191
07	103	-250	470	2.248	12
08	14	-471	1.508	4.237	-527
09	7	-2.328	5.886	20.954	-6.376
10	4	-1.612	21.804	14.511	-15.925
11	1	-2.392	-645	21.528	5.807
Totale	438	-192	627	1.732	-361

Tavola 4 - 1020 comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti

saldi di competenza mista 2003\_05 - 2007 - 2008 - 2009

dati medi per classe e per livello di virtuosità (in migliaia di euro)

	classe	ENTI	triennio 2003_2005	2007	2008	2009
tutti	05	219	-305	-68	-173	140
	06	485	-611	-167	-362	123
	07	248	-1.093	-351	-532	286
	08	32	-2.632	-2.180	-1.039	-207
	09	25	-9.602	-470	-5.874	2.233
	10	5	-27.796	6.844	-16.122	8.461
	11	6	-35.765	-184.838	-9.736	-94.601
	<b>Totale</b>	<b>1020</b>	<b>-1.286</b>	<b>-1.313</b>	<b>-652</b>	<b>-309</b>
gruppo 1	05	103	-275	701	-145	631
	06	206	-478	952	-252	857
	07	103	-458	2.497	-23	2.248
	08	14	-2.034	4.708	-804	4.237
	09	7	-12.262	23.283	-7.873	20.954
	10	4	-37.728	16.124	-23.136	14.511
	11	1	6.453	23.920	17.971	21.528
	<b>Totale</b>	<b>438</b>	<b>-988</b>	<b>1.924</b>	<b>-480</b>	<b>1.732</b>
gruppo 2	05	86	-457	-602	-298	-291
	06	215	-823	-856	-540	-430
	07	122	-1.608	-2.274	-932	-1.172
	08	16	-3.167	-7.169	-1.164	-3.728
	09	18	-8.567	-9.707	-5.096	-5.047
	10	1	11.933	-30.272	11.933	-15.741
	11	5	-44.209	-226.589	-15.277	-117.826
	<b>Totale</b>	<b>463</b>	<b>-1.785</b>	<b>-4.246</b>	<b>-929</b>	<b>-2.194</b>
gruppo 3	05	3	-249	547	-161	547
	06	5	792	1.084	822	1.084
	07	3	1.366	1.214	1.452	1.214
	<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>665</b>	<b>973</b>	<b>725</b>	<b>973</b>
gruppo 4	05	27	55	-1.371	113	-411
	06	59	-423	-1.672	-202	-501
	07	20	-1.588	-3.525	-1.010	-1.058
	08	2	-2.530	-10.482	-1.677	-3.144
	<b>Totale</b>	<b>108</b>	<b>-558</b>	<b>-2.103</b>	<b>-300</b>	<b>-631</b>

**Riquadro 4 - Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite**

Tra i trasferimenti da abolire in base a quanto disposto dall'articolo 6 comma 1 lettera f) del disegno di legge vi sono quelli per il "federalismo amministrativo". Il decreto legislativo 56/2000 ne aveva già previsto la trasformazione in entrate proprie regionali a decorrere dal secondo anno successivo al completamento del procedimento di identificazione delle risorse da destinare agli enti territoriali (2002). Una lunga serie di rinvii ne ha, invece, sospesa la conversione.

Nell'ultimo triennio (2005-2007), le risorse erogate alle regioni sono risultate sostanzialmente stabili (di poco inferiori ai 4.500 milioni, in termini di pagamenti).

Tavola 1

**Il finanziamento delle funzioni trasferite - federalismo amministrativo - anno 2006***(milioni di euro)*

REGIONI	Viabilità	Tr.pu. lo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
<b>Piemonte</b>	55,2	181,8	11,5	37,7	63,6	2,7	22,9	25,6	57,0	1,5	2,8	<b>462,3</b>
<b>Lombardia</b>	55,5	314,1	22,7	3,2	135,0	3,1	36,7	40,3	92,5	2,7	2,0	<b>707,8</b>
<b>Veneto</b>	44,9	94,4	13,2	13,6	81,6	1,9	26,9	17,3	36,9	6,4	1,7	<b>338,8</b>
<b>Liguria</b>	20,4	69,3	6,2	0,5	17,4	2,1	3,8	8,7	19,3	1,0	0,8	<b>149,4</b>
<b>E.Romagna</b>	59,4	107,4	24,1	1,1	72,1	2,1	32,2	25,5	59,1	1,0	2,8	<b>386,8</b>
<b>Toscana</b>	60,1	157,7	10,9	0,0	53,3	2,6	13,9	26,7	46,5	1,2	1,8	<b>374,6</b>
<b>Umbria</b>	28,7	40,4	1,4	0,4	12,0	1,3	5,8	7,1	19,7	0,2	0,7	<b>117,8</b>
<b>Marche</b>	27,2	28,2	5,0	0,4	26,1	1,8	9,4	3,3	15,3	2,4	0,9	<b>120,0</b>
<b>Lazio</b>	44,8	216,7	22,0	9,5	31,8	3,8	16,4	25,8	80,4	5,6	1,6	<b>458,4</b>
<b>Abruzzo</b>	43,5	60,7	4,9	0,8	19,5	1,5	10,2	10,8	15,4	1,9	1,3	<b>170,4</b>
<b>Molise</b>	4,1	17,7	1,1	1,9	4,1	0,8	3,8	4,0	4,7	0,4	0,5	<b>43,2</b>
<b>Campania</b>	11,5	231,9	32,1	0,8	59,3	3,9	17,7	10,9	71,1	2,0	1,9	<b>443,1</b>
<b>Puglia</b>	25,2	213,8	18,7	9,3	47,2	3,0	27,4	25,3	47,2	3,8	1,9	<b>422,7</b>
<b>Basilicata</b>	23,7	40,6	3,1	0,1	10,2	1,4	8,6	8,0	10,4	0,7	0,6	<b>107,4</b>
<b>Calabria</b>	0,6	107,7	12,6	0,5	15,6	3,0	13,4	9,9	27,5	1,4	1,7	<b>194,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>505</b>	<b>1.882</b>	<b>190</b>	<b>80</b>	<b>649</b>	<b>35</b>	<b>249</b>	<b>249</b>	<b>603</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>4.497</b>

Per una corretta valutazione della distribuzione tra amministrazioni territoriali di tale ammontare (e quindi delle modifiche che interverranno ove questi importi siano attribuiti in base alla capacità fiscale) sono necessarie alcune avvertenze ed integrazioni dei dati. Va considerato, infatti, che i trasferimenti effettuati alle regioni scontano i proventi relativi all'utilizzazione del demanio idrico e di quelli minerari<sup>2</sup>, attribuiti non omogeneamente alle diverse regioni; diverse risultano le scelte regionali in tema di ripartizione delle risorse tra livelli di governo (in special modo, negli importi relativi alla viabilità, all'ambiente, ai trasporti e alla polizia amministrativa), tali da richiedere per il confronto tra regioni la considerazione anche dei trasferimenti destinati direttamente agli enti locali; tra le somme erogate vi sono anche importi relativi a esercizi pregressi, regolati con ritardo e che comunque non possono essere considerati a regime, o somme attribuite ad una sola regione per essere in seguito ripartite tra le amministrazioni competenti per territorio<sup>3</sup>. Considerando tali fattori, i trasferimenti crescono a poco meno di 5.300 milioni.

<sup>2</sup> A partire dal 2003 le erogazioni delle somme destinate a cinque comparti (ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile) risentono della applicazione del DPCM del 12 ottobre 2000, che, all'articolo 2, ha previsto che i proventi ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico, introitati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 86 del decreto legislativo 112/98, siano posti a compensazione delle risorse finanziarie da trasferire dal bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni conferite. Si tratta di entrate per 130,3 milioni di euro, la cui distribuzione non è uniforme tra Regioni. Dalle somme destinate ad incentivi alle imprese è scontato poi l'importo dei canoni minerari. Si tratta in questo caso solo di 4,3 milioni di euro di cui 1,3 attribuiti alla Toscana.

<sup>3</sup> E' il caso delle risorse destinate a finanziare l'autorità di bacino del Po'. Si tratta di 36 milioni di euro di cui 7,7 per le spese di funzionamento e 29,9 per spese continuative che vanno ripartiti tra Piemonte Emilia Lombardia e Veneto.

Nella tavola che segue è ricostruito il dato relativo al 2006, pari a 5.269 milioni euro. Tale importo si riduce a poco più di 3.600 milioni se si escludono gli interventi diretti al settore del trasporto pubblico locale, destinati ad una ripartizione basata anche su indicatori di fabbisogno.

Tavola 2

**Il finanziamento delle funzioni trasferite - federalismo amministrativo anno 2006**

Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente agli enti locali (milioni di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	116,7	181,8	11,5	0,0	64,1	3,1	22,9	34,4	57,0	1,5	3,1	496,0
Lombardia	142,4	314,1	22,7	6,1	135,2	3,8	36,7	57,9	92,5	2,7	2,2	816,3
Veneto	95,9	94,4	13,2	20,9	81,9	2,3	26,9	33,0	36,9	6,4	2,0	413,8
Liguria	52,5	69,3	6,2	0,6	17,5	2,3	3,8	10,4	19,3	1,0	0,9	183,8
E.Romagna	101,3	107,4	24,1	1,3	72,4	2,8	32,2	31,1	59,1	1,0	2,9	435,7
Toscana	118,0	157,7	10,9	0,0	54,6	3,0	13,9	28,5	46,5	1,2	2,1	436,4
Umbria	48,7	40,4	1,4	0,4	12,1	1,5	5,8	8,9	19,7	0,2	0,8	140,0
Marche	42,2	28,2	5,0	0,4	26,1	2,0	9,4	12,8	15,3	2,4	1,1	144,9
Lazio	97,7	216,7	22,0	11,5	32,4	4,3	16,4	31,1	80,4	5,6	1,6	519,8
Abruzzo	70,0	60,7	4,9	0,9	19,9	1,7	10,2	12,0	15,4	1,9	1,3	199,1
Molise	22,7	17,7	1,1	2,2	4,1	0,9	3,8	4,4	4,7	0,4	0,5	62,6
Campania	76,7	231,9	32,1	0,9	59,4	4,6	17,7	30,4	71,1	2,0	2,2	529,1
Puglia	65,6	213,8	18,7	9,3	47,2	3,4	27,4	25,4	47,2	3,8	1,9	463,7
Basilicata	37,8	40,6	3,1	0,1	10,3	1,6	8,6	8,2	10,4	0,7	0,6	122,0
Calabria	76,7	107,7	12,6	0,7	15,8	3,2	13,4	14,4	27,5	1,4	1,9	275,5
<b>TOTALE</b>	<b>1.165</b>	<b>1.882</b>	<b>190</b>	<b>55</b>	<b>653</b>	<b>40</b>	<b>249</b>	<b>343</b>	<b>603</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>5.239</b>

La distribuzione per regioni e per settori così ottenuta consente alcune prime valutazioni.

Finora la distribuzione delle risorse ha avvantaggiato soprattutto le regioni più piccole. Sono queste che hanno ottenuto quote (al netto di quelle per trasporto pubblico locale) superiori al loro peso in termini di popolazione. L'Umbria assorbe il 3 per cento delle somme contro un peso in termini di popolazione dell'1,7 per cento, l'Abruzzo il 4,1 per cento contro il 2,6 per cento della popolazione, il Molise e la Basilicata rispettivamente l'1,3 e il 2,4 per cento contro lo 0,6 e l'1,2 per cento. Vengono scontate nella ripartizione attuale diseconomie dovute alla dimensione minima delle strutture per la gestione dei servizi. Tra le regioni del Centro Nord, anche Emilia e Toscana hanno finora assorbito un volume di risorse superiore al loro peso. Sono le regioni maggiori, invece, ad essere state finora svantaggiate almeno in termini pro capite. Solo Veneto e Puglia, hanno assorbito una quota coerente con il proprio peso dimensionale. La prima, grazie all'assorbimento di risorse per gli interventi a favore delle imprese (coerente con un tessuto di piccole imprese a cui gli incentivi trasferiti alle regioni erano destinati), la seconda, grazie al maggior peso delle risorse per l'agricoltura e per il personale.

Per valutare il possibile effetti redistributivo di una considerazione delle somme destinate al federalismo amministrativo tra quelle ripartire rispetto alla capacità fiscale, nella tavola 2 si è posta a confronto l'attuale distribuzione dei trasferimenti (al netto di quelli per il settore dei trasporti) con una ripartizione fondata sulla capacità fiscale, costruita ipotizzando che le risorse necessarie vengano attribuite in base ad un incremento del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef e che il meccanismo perequativo preveda una riduzione del 90 per cento (come avviene attualmente sulla base al decreto legislativo 56/2000) delle differenze in termini pro capite.

Tavola 3

**Il finanziamento delle funzione trasferite - federalismo amministrativo anno 2006**

Alcuni dati di sintesi

REGIONI	Erogazioni totali	composiz	Erogazioni netto Trasp Loc	composiz. Netta	Popolazione
Piemonte	496	9,5	314	9,4	8,7
Lombardia	816	15,6	502	15,0	19,0
Veneto	414	7,9	319	9,5	9,5
Liguria	184	3,5	115	3,4	3,2
E. Romagna	436	8,3	328	9,8	8,4
Toscana	436	8,3	279	8,3	7,3
Umbria	140	2,7	100	3,0	1,7
Marche	145	2,8	117	3,5	3,1
Lazio	520	9,9	303	9,0	10,7
Abruzzo	199	3,8	138	4,1	2,6
Molise	63	1,2	45	1,3	0,6
Campania	529	10,1	297	8,9	11,6
Puglia	464	8,9	250	7,4	8,2
Basilicata	122	2,3	81	2,4	1,2
Calabria	275	5,3	168	5,0	4,0
<b>TOTALE</b>	<b>5.239</b>	<b>100,0</b>	<b>3.356</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tavola 4

**Il finanziamento delle funzione trasferite - federalismo amministrativo - 2006**

Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente agli enti loc. (valori pro capite in euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	26,9	41,9	2,6	0,0	14,8	0,7	5,3	7,9	13,1	0,3	0,7	<b>109,2</b>
Lombardia	15,0	33,2	2,4	0,6	14,3	0,4	3,9	6,1	9,8	0,3	0,2	<b>87,9</b>
Veneto	20,2	19,9	2,8	4,4	17,3	0,5	5,7	7,0	7,8	1,4	0,4	<b>87,5</b>
Liguria	32,6	43,0	3,9	0,4	10,8	1,4	2,4	6,5	12,0	0,6	0,6	<b>114,5</b>
E.Romagna	24,2	25,7	5,8	0,3	17,3	0,7	7,7	7,4	14,1	0,2	0,7	<b>104,8</b>
Toscana	32,6	43,6	3,0	0,0	15,1	0,8	3,8	7,9	12,9	0,3	0,6	<b>122,0</b>
Umbria	56,1	46,6	1,6	0,5	14,0	1,7	6,7	10,3	22,7	0,2	0,9	<b>168,3</b>
Marche	27,6	18,5	3,3	0,3	17,1	1,3	6,2	8,3	10,0	1,6	0,7	<b>96,1</b>
Lazio	18,4	40,8	4,1	2,2	6,1	0,8	3,1	5,9	15,2	1,1	0,3	<b>100,7</b>
Abruzzo	53,7	46,5	3,7	0,7	15,3	1,3	7,8	9,2	11,8	1,4	1,0	<b>154,3</b>
Molise	70,6	55,1	3,5	7,0	12,9	2,7	12,0	13,7	14,8	1,3	1,7	<b>192,9</b>
Campania	13,3	40,0	5,5	0,2	10,3	0,8	3,1	5,3	12,3	0,3	0,4	<b>97,0</b>
Puglia	16,1	52,5	4,6	2,3	11,6	0,8	6,7	6,2	11,6	0,9	0,5	<b>112,7</b>
Basilicata	63,6	68,3	5,3	0,2	17,4	2,7	14,4	13,8	17,5	1,1	1,1	<b>202,5</b>
Calabria	38,3	53,8	6,3	0,3	7,9	1,6	6,7	7,2	13,7	0,7	0,9	<b>132,8</b>
<b>TOTALE</b>	<b>22,8</b>	<b>39,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>13,2</b>	<b>0,8</b>	<b>5,1</b>	<b>6,9</b>	<b>13,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>106,3</b>

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - IGéPA

Il passaggio dalla distribuzione attuale a una basata sulla capacità fiscale pur con un elevato livello di solidarietà (riduzione al solo 10 per cento delle differenze nel gettito pro capite) comporta una forte caduta delle somme attribuite alle regioni di piccole dimensioni del Centro Sud: per Umbria, Molise, Abruzzo e Basilicata. Significative sono anche le variazioni negative per Toscana e Emilia. Sono Lombardia e Campania le regioni che conoscono l'incremento maggiore (rispettivamente +27,2 e + 31,4 per cento).

Tavola 5

**Il finanziamento delle funzioni trasferite - federalismo amministrativo - 2006**

Effetti redistributivi potenziali del passaggio da trasferimenti a gettito Irpef (importi in migliaia di euro)

	Somme da riconoscere al netto TPL	Distribuzione in base alla capacità fiscale corretta	variazione sullo distrib storica
		<i>solidarietà al</i>	
		<b>90,0%</b>	
PIEMONTE	314.130	296.175	-5,4
LOMBARDIA	502.213	656.342	30,3
VENETO	319.370	322.567	0,8
LIGURIA	114.533	110.332	-3,8
EMILIA-ROMAGNA	328.289	289.011	-12,3
TOSCANA	278.753	245.486	-12,0
UMBRIA	99.544	58.204	-41,6
MARCHE	116.700	102.550	-12,1
LAZIO	303.109	361.335	19,6
ABRUZZO	138.316	87.021	-37,2
MOLISE	44.940	21.389	-52,8
CAMPANIA	297.233	374.613	26,1
PUGLIA	249.921	264.578	5,4
BASILICATA	81.367	38.613	-52,3
CALABRIA	167.713	127.914	-22,1
<b>Totale RSO</b>	<b>3.356.132</b>	<b>3.356.132</b>	

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati MEF

Le forti differenze negli importi regionali, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica così poco omogenei, dovranno essere attentamente considerate in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Per evitare indesiderati effetti redistributivi, dovrà essere valutato se è sufficiente il ricorso a correttivi per tener conto delle diseconomie di scala legate alle modeste dimensioni territoriali, o se ricorrere a più complessi sistemi di valutazione (costi standard o altro) cui affidare il compito di garantire una distribuzione delle risorse che tenga conto di differenti fabbisogni tra regioni. Anche in presenza di elevati livelli di solidarietà, infatti, il riferimento alle capacità fiscali è destinato a modificare in misura rilevante la distribuzione attuale delle risorse.

## Riquadro 5 – Il meccanismo perequativo della spesa “non Lep”

Nel nuovo schema di finanziamento operano due distinti sistemi di perequazione: uno relativo alle funzioni riconducibili ai livelli essenziali e uno invece riguardante la spesa non soggetta a specifici criteri di omogeneità e eguaglianza nelle prestazioni.

Va rilevato che con la separazione delle due componenti si è reso in qualche misura più evidente (rispetto al sistema in vigore, introdotto con il decreto legislativo 56/2000) il riferimento, nel caso dei livelli essenziali, a criteri perequativi esclusivamente basati sul fabbisogno piuttosto che sulla capacità fiscale. Una scelta di cui si dovrà valutare la coerenza con il disposto del testo Costituzionale (che, per il sistema di perequazione, fa riferimento complessivamente alla sola capacità fiscale). La separazione, tuttavia, ha reso più agevole l'operare della perequazione riferita alle altre funzioni. Tra i tributi da considerare per la capacità fiscale vengono, infatti, esclusi quelli dedicati al finanziamento dei livelli essenziali.

Come rilevato in precedenza, nel testo tale scelta sembra andare anche oltre. Il meccanismo perequativo per le funzioni non Lep sarebbe basato esclusivamente sul tributo scelto e per l'importo necessario alla copertura dei trasferimenti soppressi.

Diversamente dal sistema introdotto con il decreto legislativo 56/2000, non verrebbero considerati per la perequazione i gettiti relativi a tributi come la tassa auto e l'accisa, già destinati al finanziamento delle altre spese (non Lep).

Nella tabella che segue si sono raccolti i risultati di un esercizio che mira a agevolare la comprensione dei possibili effetti di tale scelta.

L'esercizio si basa su alcune ipotesi necessariamente semplificate:

- si considerano tra i trasferimenti da abolire quelli non sanitari individuati dalla legge 133/99 e quelli per il federalismo amministrativo (al netto degli importi per il trasporto pubblico locale);
- si ipotizza di sostituire questi trasferimenti con una addizionale Irpef. L'importo dell'addizionale, calcolata sulla base del gettito standard utilizzato per la predisposizione del decreto per il 2006 previsto in base al Dlg 56/2000, è pari allo 0,8 per cento;
- si conferma il livello di solidarietà assunto finora. La perequazione prevede la riduzione del 90 per cento delle differenze nel gettito pro capite;
- ci si limita a considerare tra i tributi destinati alla copertura delle spese non relative ai livelli essenziali solo la tassa auto e l'accisa. Si tralasciano, quindi, gli altri tributi (Arisgam, tributo speciale per il deposito in discarica e gli altri tributi minori).

Nella prima parte della tabella sono riassunti i dati di base. I trasferimenti da convertire in entrate proprie sono nel complesso di poco superiori ai 4 miliardi di euro. Come previsto nel disegno di legge la traduzione di tali importi in una addizionale all'Irpef comporta la crescita dell'addizionale (rispetto a quella già prevista per la copertura dei Lep) di un ulteriore 0,8 per cento.

Considerando il gettito della tassa sull'auto e dell'accisa, le entrate poste a copertura delle spese non riconducibili ai livelli di assistenza sono nel complesso pari a circa 10 miliardi. In termini procapite si va dai 247 euro dell'Emilia Romagna ai 133 euro della Campania con una media delle regioni a statuto ordinario di 207 euro.

Nella seconda parte si riportano da un lato i risultati della perequazione delle capacità fiscali calcolata considerando una riduzione del 90 per cento delle differenze e basata sul complesso dei tributi regionali; dall'altro quelli ottenuti operando la perequazione solo in riferimento al tributo utilizzato per il finanziamento dei trasferimenti soppressi (l'Irpef).

Come è evidente nel secondo caso la perequazione rimane incompleta e si confermi una più netta differenza nel gettito procapite.

REGIONI	Popolazione	Totale trasferimenti da convertire in entrate proprie	Add.le regionale all'IRPEF - Stime su importi 2004 (al netto degli sforzi fiscali.....)	Tasse automobilistiche - (dati al netto degli sforzi fiscali) .....	Accisa	Ripartizione prima della perequazione			
						Tributi complessivi prima della perequazione	Pro capite	Numero Indice	
	(o)		(a)	(b)	(c)	(d)=(a)+(b)+(c)	(d)/(e)*1000000		
		In milioni					in euro		
Piemonte	4.341.733	401,8	400,8	376,5	186,3	964	222	107	
Lombardia	9.475.202	638,1	997,3	865,9	384,2	2.247	237	115	
Veneto	4.738.313	411,3	429,3	436,9	209,9	1.076	227	110	
Liguria	1.610.134	159,7	154,7	113,0	68,1	336	209	101	
Emilia Romagna	4.187.557	404,9	427,8	414,6	191,8	1.034	247	119	
Toscana	3.619.872	355,1	316,4	342,7	186,9	846	234	113	
Marche	1.528.809	130,7	119,8	132,2	64,4	316	207	100	
Umbria	867.878	115,0	67,8	75,8	37,5	181	209	101	
Lazio	5.304.778	368,1	483,1	503,4	255,6	1.242	234	113	
Abruzzo	1.305.307	149,1	95,7	106,3	53,8	256	196	95	
Molise	320.907	47,3	23,5	23,1	9,5	56	175	84	
Campania	5.790.929	352,1	283,8	303,5	183,1	770	133	64	
Puglia	4.071.518	297,2	214,2	261,4	140,2	616	151	73	
Basilicata	594.086	93,5	31,3	42,1	17,8	91	154	74	
Calabria	2.004.415	198,3	76,7	124,0	68,8	269	134	65	
RSO	49.761.438	4.122,3	4.122,3	4.121,5	2.057,9	10.302	207	100	

REGIONI	Perequazione basata su tutti i tributi			REGIONE	Perequazione basata sul solo gettito dell'Irpef		
	Tributi complessivi dopo la perequazione	Pro capite	Numero Indice		Tributi complessivi dopo la perequazione	Pro capite	Numero Indice
	(f)	(f)/(o)*1000000			(g)	(g)/(o)*1000000	
	in milioni	in euro			in milioni	in euro	
Piemonte	905	209	101	Piemonte	927	213	103
Lombardia	1.990	210	101	Lombardia	2.056	217	105
Veneto	990	209	101	Veneto	1.043	220	106
Liguria	334	207	100	Liguria	317	197	95
Emilia Romagna	884	211	102	Emilia Romagna	961	230	111
Toscana	759	210	101	Toscana	831	230	111
Marche	316	207	100	Marche	323	211	102
Umbria	180	207	100	Umbria	185	213	103
Lazio	1.113	210	101	Lazio	1.203	227	110
Abruzzo	269	206	99	Abruzzo	267	205	99
Molise	65	204	98	Molise	59	184	89
Campania	1.156	200	96	Campania	947	163	79
Puglia	820	201	97	Puglia	727	178	86
Basilicata	120	202	97	Basilicata	107	181	87
Calabria	400	200	96	Calabria	350	175	84
RSO	10.302	207	100	RSO	10.302	207	100

## Riquadro 6 – Il caso degli ex fondi perequativi

Una particolare attenzione merita il trattamento da riservare agli importi relativi all'ex fondo perequativo istituito dalla legge 549/95. Come rilevato dalla Corte nei referti al Parlamento e come sottolineato da commentatori autorevoli (Giarda 2005), le difficoltà applicative nel trattamento di tale fondo nella fase di attuazione del decreto legislativo 56/2000 sono, infatti, alla base del forte impatto redistributivo ascrivito al sistema introdotto con il decreto.

Il fondo perequativo ex legge 549/95 nasce in corrispondenza della soppressione di alcuni fondi destinati al finanziamento delle regioni (i fondi ex articolo 8 e 9 della legge 218/70, in cui erano confluiti nel tempo numerosi altri fondi definiti da leggi di settore e altri stanziamenti per interventi a favore delle regioni) e la loro sostituzione con una quota del gettito della accisa sulla benzina. Le somme sono state individuate come differenza tra il gettito dei trasferimenti soppressi e il gettito dell'accisa.

La distribuzione del fondo ha risentito sin dall'inizio degli obiettivi redistributivi che avevano caratterizzato da sempre la distribuzione dei fondi e della diversa capacità fiscale in termini di accisa sulla benzina. La legge 549/95 prevedeva la definizione di regole di crescita differenziate delle quote relative alle diverse regioni e la eliminazione graduale di parte delle differenze che caratterizzavano gli apporti a regioni con caratteristiche economiche simili.

In fase di prima attuazione del decreto 56/2000, il mantenimento della distribuzione degli importi del fondo perequativo è stato affidato al meccanismo di calcolo del finanziamento della spesa sanitaria: i valori relativi all'Irap considerati per il calcolo della copertura del fabbisogno sanitario erano calcolati al netto del fondo perequativo. Ne derivava un aumento di pari ammontare dei trasferimenti per la copertura del fabbisogno sanitario soggetti, nel sistema introdotto con il 56/2000, a trasformazione in gettito di una compartecipazione all'Iva. Il fondo perequativo delle capacità fiscali introdotto e regolato secondo le specifiche tecniche del decreto, tuttavia, non indicava quale importo dell'Irap dovesse essere considerato nella formula perequativa. La scelta operata nei primi anni di considerare il gettito lordo dell'imposta (senza quindi dedurre l'ammontare del fondo) ha comportato di fatto la redistribuzione del fondo tra le regioni, almeno nella quota che di volta in volta era ripartita con il nuovo sistema. L'ex fondo perequativo è stato in questo modo, trattato come un qualsiasi trasferimento da corrispondere come entrata propria in base ad una capacità fiscale caratterizzata da elevata solidarietà (perequazione al 90 per cento), ma ben diversa dalla distribuzione originale.

Solo negli ultimi anni, l'importo dell'Irap considerata nella formula perequativa delle capacità fiscali è stata "sterilizzata" di tale ammontare.

Anche nel nuovo sistema si dovrà tener conto di tale fenomeno. Al riguardo si deve osservare che all'articolo 7, comma 1, lettera c), numero 1, tra le esclusioni previste per il gettito regionale dei tributi dedicati alla copertura del fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni si specificano due sole fattispecie (variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria e dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale), restringendo quindi i margini per la riproposizione della soluzione finora adottata.

## Riquadro 7 – I controlli della Corte dei conti sulle autonomie locali (1994 – 2008)

Nel corso degli anni '90, i controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi hanno ceduto il passo – sia per le regioni e gli enti locali, sia per le amministrazioni dello Stato – a controlli *ex post* sui risultati delle pubbliche gestioni. Negli stessi anni si è sviluppata un' articolata disciplina dei controlli interni (controllo di regolarità amministrativo-contabile, controllo strategico, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti), che avrebbero dovuto – nelle intenzioni del legislatore – divenire parte integrante della gestione amministrativa, con due conseguenze: che le misure occorrenti a migliorare la gestione dovessero competere a ciascuna amministrazione e che, come nelle organizzazioni private, i controlli esterni dovessero assumere fra i propri oggetti principali proprio il funzionamento dei controlli interni.

In particolare, nel 1994, la legge n. 20 ha esteso il controllo *ex post* della Corte dei conti all'universo delle pubbliche amministrazioni, comprese le amministrazioni regionali e locali, e ciò nel segno di una “forte collaborazione” fra l'autorità di controllo e le amministrazioni, dal momento che – come disse la Corte costituzionale (sentenza n. 29/1995) – la Corte dei conti aveva ormai acquisito la funzione di organo dello Stato-comunità (quindi, di servizio e di ausilio anche al sistema delle autonomie), “garante imparziale” dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità.

La trasformazione dei controlli è avvenuta di pari passo con quella del sistema amministrativo, le cui componenti hanno progressivamente accresciuto, negli anni '90, le loro prerogative di autonomia; donde l'attribuzione ai controlli del ruolo di vigilare sul rispetto delle ‘regole comuni’ a Enti locali, Regioni e Stato, per assicurare la ‘coesione’ del sistema complessivo.

Questa funzione è all'origine del disegno normativo che, proseguendo dagli anni '90 al decennio in corso, risponde, da un lato, all'esigenza di valutare se i comportamenti di ciascuna amministrazione – locale, regionale, statale – siano coerenti con il risultato cui tutte sono chiamate a concorrere; dall'altra, alla necessità di innescare meccanismi di correzione degli andamenti o dei comportamenti non conformi alle regole che le amministrazioni sono impegnate, nel comune interesse, ad osservare, anche in relazione agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In questa direzione, la legge costituzionale n. 3 del 2001 (di modifica del titolo V, parte seconda, della Costituzione) e la legge n. 131 del 2003 hanno confermato, per un verso, l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità nei confronti delle amministrazioni regionali e locali e, per altro verso, l'intestazione alla Corte dei conti del compito di verificare gli andamenti generali della finanza regionale e locale, nonché il rispetto degli equilibri di bilancio, del patto di stabilità e dei limiti di indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, fermo restando che l'esito del controllo consista in valutazioni e “avvisi” agli organi della rappresentanza (i governi e le assemblee elettive), affinché siano essi ad assumere, nella loro autonomia, le decisioni necessarie a ripristinare la regolarità degli andamenti o delle gestioni (la legge finanziaria 2008 ha previsto la possibilità di riferire anche sulla base dei dati raccolti in ambito territoriale, rendendo il controllo più efficace e documentato).

A integrazione e completamento del quadro normativo delineato dalla legge n. 131 del 2003, la legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 166-169) ha introdotto un tipo di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, incentrato sull'analisi dei loro bilanci preventivi e consuntivi. A tale scopo, la Corte dei conti si avvale dei dati e delle informazioni forniti – mediante apposite relazioni e risposte a “questionari” – dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, secondo “criteri e linee guida” che la stessa Corte annualmente definisce. I comportamenti difformi dalla “sana gestione finanziaria” o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il “patto di stabilità interno” – accertati, gli uni e l'altro, sulla base degli elementi forniti dai revisori o comunque acquisiti dalle sezioni regionali della corte – sono segnalati agli organi rappresentativi dell'ente, affinché adottino le necessarie misure correttive.

In sostanza, l'analisi dei bilanci preventivi (intesa a verificare il possibile impatto dei programmi di spesa sugli equilibri di bilancio) e, poi, dei rendiconti determina un costante monitoraggio dell'andamento finanziario dei singoli enti, ed eventualmente di loro aggregati. Inoltre, viene sottoposto a controllo l'intero “ciclo” di bilancio, con la possibilità per la Corte dei conti di verificare, “a consuntivo”, se le segnalazioni da essa effettuate “a preventivo” abbiano determinato azioni correttive.

E' stato, in tal modo, rinsaldato il rapporto di ausiliarità o di collaborazione fra le sezioni regionali della Corte dei conti e gli organi rappresentativi degli enti locali; rapporto già predicato dalla legge n. 131 del 2003 e, ora, confermato dall'attribuzione alle sezioni regionali di compiti orientati ad attivare iniziative di autocorrezione e, quindi, non autoritativi né repressivi, perciò in linea con le prerogative di autonomia che anche gli enti locali hanno visto potenziate dal nuovo titolo V della Costituzione.

L'ancoraggio costituzionale di questi controlli (che la Corte costituzionale ha ravvisato direttamente nell'art. 100, 2° comma, Cost.) consente di attribuire ad essi una funzione che è, al tempo stesso, conoscitiva-informativa circa gli equilibri delle gestioni finanziarie locali e ausiliaria-collaborativa ai fini delle decisioni necessarie a ripristinare il corretto andamento delle gestioni. E tale funzione non può che fondarsi sull'indipendenza e sulla neutralità del controllore: soltanto a queste condizioni, infatti, può aversi un controllo che assicuri, ad un tempo, la non interferenza dei poteri centrali nell'autonomia dell'ente e l'imparziale valutazione, a servizio e a beneficio di tutte le componenti del sistema, delle situazioni critiche. Del resto, la giurisprudenza costituzionale ha sempre ritenuto che il principio dell'equilibrio finanziario, predicato dall'art. 81 Cost., si applichi non solo al bilancio dello Stato, ma a tutti i bilanci delle pubbliche amministrazioni, onde è ben ragionevole che i controlli esterni sul rispetto dell'equilibrio finanziario si estendano all'universo dei bilanci pubblici.

Le norme della legge finanziaria 2006 relative al controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali si applicano con alcune varianti alle aziende sanitarie (art. 1, comma 170). Anzitutto, il controllo della Corte verte sui soli bilanci di esercizio. In secondo luogo, ove le sezioni regionali della Corte rilevino il mancato rispetto dei menzionati vincoli o gravi irregolarità di gestione, non emettono alcuna pronuncia, limitandosi a trasmettere una "segnalazione" alla regione interessata, "per i conseguenti provvedimenti" del Consiglio o della Giunta regionale.

Da segnalare, infine, che norme recenti – soprattutto contenute in leggi finanziarie – hanno introdotto fattispecie di controllo in relazione a singoli atti amministrativi degli enti locali: tali le norme che prevedono l'invio alle sezioni regionali della Corte dei regolamenti relativi all'affidamento degli incarichi di studio e consulenza, nonché di atti relativi a spese di varia natura (art. 1, commi 11 e 42, della legge n. 311 del 2004; art. 1, commi 9, 10, 56, 57 e 173, della legge n. 266 del 2005), e dei contratti relativi a strumenti finanziari anche derivati (art. 1, comma 384, della legge n. 266 del 2005). Anche tali norme sono state, comunque, riferite dalla Corte – dato il divieto costituzionale di controlli preventivi di legittimità – all'esercizio delle sue rinnovate funzioni di segnalazione e di "avviso" agli organi rappresentativi degli enti locali in ordine all'incidenza dei menzionati atti sugli andamenti di spesa e sugli equilibri di bilancio.

## Riquadro 8 – L’armonizzazione dei conti pubblici

Come spesso segnalato dalla Corte, uno dei principali ostacoli ad una valutazione delle politiche pubbliche e dei risultati gestionali è costituito dalla mancata armonizzazione dei bilanci. Eppure, l’esigenza di armonizzazione deriva dalle naturali connessioni fra la rappresentazione dei programmi e dei risultati, contenuta nei documenti contabili, e la funzione di coordinamento della finanza pubblica. Le divergenze oggi esistenti tra i criteri d’impostazione dei bilanci – rispettivamente – dello Stato, delle Regioni e degli enti locali sono alla base delle difficoltà che si oppongono alla chiara raffrontabilità dei dati contabili e alla completezza delle loro rappresentazioni.

L’armonizzazione dei bilanci pubblici dovrebbe riguardare innanzitutto:

- la definizione dei postulati del sistema di bilancio, che dovrebbero essere i medesimi in tutti gli ordinamenti (Stato, Regioni ed enti locali), posto che l’esistenza di principi fondamentali e criteri di competenza difforni porta inevitabilmente ad un sistema eterogeneo e introduce delle forti limitazioni ad un corretto processo di consolidamento dei conti;
- l’indicazione di principi contabili da porre a base, secondo le prassi ormai diffuse nei principali paesi europei, dei precetti tecnici di dettaglio.

Quanto ai problemi di omogeneità della classificazione di entrate e spese degli enti territoriali, i problemi maggiori si pongono oggi per le regioni. Il decreto legislativo n. 76/2000 aveva già previsto espressamente una struttura di bilancio parzialmente allineata con i principi di riforma del bilancio dello Stato; ma la possibilità, in relazione alle differenti realtà organizzative, di scegliere tra una struttura del bilancio ispirata a una logica programmatica e una struttura fondata su una logica di tipo organizzativo ha consentito di effettuare scelte regionali differenziate, più rispondenti alle esigenze conoscitive di ciascuna regione e meno alle esigenze di normalizzazione.

Si tratta, quindi, di individuare una riclassificazione delle poste contabili, che consenta – da una parte – il raccordo con il bilancio dello Stato e con la contabilità nazionale e – dall’altra – la confrontabilità dei dati tra amministrazioni, salvaguardando l’autonomia riconosciuta, in materia, alle Regioni.

Rispetto ad una armonizzazione basata su una nuova riforma dei bilanci sembra, a questo fine, preferibile muovere con maggior incisività verso una classificazione omogenea delle componenti elementari della gestione, per garantire la disponibilità di elementi comparativi più significativi e utili al monitoraggio della spesa e delle entrate regionali.

In tale direzione, il progetto SIOPE ha consentito la codificazione in modo uniforme degli incassi e dei pagamenti rilevati dalle amministrazioni pubbliche, senza tuttavia incidere sui diversi sistemi di bilancio adottati dagli enti. Tale codificazione, ai sensi dell’ art. 1, comma 162, della legge finanziaria per il 2006, è divenuta obbligatoria per tutte le amministrazioni inserite nel conto consolidato e individuate nell’elenco annualmente pubblicato dall’ISTAT.

Con l’entrata a regime delle nuove banche dati, si pongono le condizioni per un significativo miglioramento delle informazioni sulla gestione delle amministrazioni pubbliche sotto il profilo, in particolare, del rispetto del saldo di cassa.

E’ tuttavia l’estensione della classificazione ai dati di competenza che permetterà una migliore leggibilità dei bilanci pubblici degli enti anche in chiave comparativa; ciò, peraltro, richiederà, anche da parte di tali soggetti, un nuovo intervento sulla struttura dei propri bilanci gestionali, limitando l’uso di capitoli promiscui o prevedendo un maggior dettaglio degli oneri sostenuti per gli obiettivi programmati.

Rimane poi urgente l’adozione di una classificazione omogenea dal punto di vista funzionale, che consenta di valutare l’operare degli enti territoriali secondo le funzioni previste dalla classificazione Cofog. Anche in questo caso, l’adozione di una codifica a livello di unità elementare di gestione, pur permettendo una necessaria confrontabilità, non dovrà, ovviamente, privare le amministrazioni della possibilità di confezionare i documenti contabili sulla base di classificazioni diverse, coerenti con specifici obiettivi ed esigenze propri di ciascun ente.

Un problema particolare è posto dalla progressiva esternalizzazione dei servizi. La Corte ritiene debba al riguardo valutarsi la necessità di prevedere, quantomeno per gli organismi pubblici di più ampie dimensioni, procedure di consolidamento dei bilanci idonee a rendere più leggibili e trasparenti le connessioni tra dati contabili ed ambito effettivo della gestione. Sembra oggi facile prevedere che, per gli enti locali di rilevanti dimensioni, il processo di esternalizzazione dei servizi subirà una ulteriore e forte accelerazione e che di molte attività e servizi non resterà traccia, in particolare, nei bilanci di comuni e province. Già oggi, il bilancio di alcuni enti rappresenta solo in parte – e rappresenterà sempre meno in

futuro – il complesso delle attività svolte dall'ente. L'opportunità di prevedere l'obbligatoria redazione di un bilancio consolidato può prospettarsi – pur non sottovalutandosi le relative difficoltà – anche per le Regioni, con particolare riferimento alle connessioni con i bilanci degli enti sanitari.

## **APPENDICE A**

### **I trasferimenti agli enti territoriali nel bilancio dello Stato**

## **APPENDICE B**

**Ulteriore elemento della spesa per l'istruzione**

Appendice A - Tavola 1

Trasferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi pluriennale degli stanziamenti iniziali di competenza per tipo enti (milioni di euro)

Tipo Ente	2004			2005			2006			2007			2008			2009		
	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale
1 Regioni	67.776	3.204	70.980	72.604	2.707	75.312	75.042	2.317	77.359	80.550	4.669	85.219	88.249	4.925	93.174	92.192	5.021	97.213
2 Comuni e province	12.424	4.471	16.894	12.711	3.694	16.405	13.247	3.286	16.533	12.844	3.038	15.882	11.241	4.570	15.811	15.030	3.015	18.045
3 Enti produttori di servizi sanitari	256	0	256	284	9	292	342	9	350	388	9	397	383	9	392	305	7	311
4 Enti locali prod. di servizi econ. e di regolazione dell'attività econ.	5	305	311	5	310	316	5	623	628	0	503	503		480	480		427	427
5 Enti locali produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali	7.428	641	8.069	7.943	781	8.724	7.638	509	8.147	8.049	220	8.269	8.468	108	8.575	8.372	87	8.459
Altri	23		23	0		0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
<b>TOTALE</b>	<b>87.912</b>	<b>8.622</b>	<b>96.533</b>	<b>93.547</b>	<b>7.501</b>	<b>101.048</b>	<b>96.274</b>	<b>6.743</b>	<b>103.017</b>	<b>101.831</b>	<b>8.439</b>	<b>110.270</b>	<b>108.341</b>	<b>10.091</b>	<b>118.432</b>	<b>115.899</b>	<b>8.560</b>	<b>124.459</b>

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

**Appendice A - Tavola 4**

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Programmi	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
		1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
	1 Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	286	74				360	89		180	91
	2 Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali		0				0	0		0	
	3 Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	0	14.403				14.403	10.824		3.579	
	4 Federalismo	54.548					54.548	52.618		1.929	
	5 Regolaz. cont. ed altri trasf. alle Reg. a statuto speciale	25.703					25.703	226	25.104	86	287
	6 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	8.951		36			8.987	8.948	39	0	
	<b>3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali</b>	<b>89.488</b>	<b>14.477</b>	<b>36</b>			<b>104.001</b>	<b>72.706</b>	<b>25.142</b>	<b>5.775</b>	<b>378</b>
	3 Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	0				4	4	4		0	
	<b>4 L'Italia in Europa e nel mondo</b>	<b>0</b>				<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>		<b>0</b>	
	5 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	34					34	34		0	
	<b>5 Difesa e sicurezza del territorio</b>	<b>34</b>					<b>34</b>	<b>34</b>		<b>0</b>	
	1 Amministrazione penitenziaria		0				0	0		0	
	2 Giustizia civile e penale		227				227	227		0	
	3 Giustizia minorile		0	0			0	0		0	
	<b>6 Giustizia</b>		<b>227</b>	<b>0</b>			<b>227</b>	<b>227</b>		<b>0</b>	
	4 Interventi per pubbliche calamita'	1	10				11	0		10	1
	<b>8 Soccorso civile</b>	<b>1</b>	<b>10</b>				<b>11</b>	<b>0</b>		<b>10</b>	<b>1</b>
	1 Svil. e sostenibilita' del sett. agricolo, agroalimenta ecc.	107	0		42	0	149	50		42	57
	4 Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualita' dei prodot	0			0		0	0		0	
	<b>9 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca</b>	<b>107</b>	<b>0</b>		<b>42</b>	<b>0</b>	<b>149</b>	<b>50</b>		<b>42</b>	<b>57</b>
	1 Gest. ris. energetiche, regolament. gen. ed aut. set. energ	50					50	0		50	
	<b>10 Energia e diversificazione delle fonti energetiche</b>	<b>50</b>					<b>50</b>	<b>0</b>		<b>50</b>	
	1 Incentivazione per lo sviluppo industriale	50					50	0		50	
	4 Incentivi alle imprese	0					0	0		0	
	<b>11 Competitivita' e sviluppo delle imprese</b>	<b>50</b>					<b>50</b>	<b>0</b>		<b>50</b>	
	2 Interventi per promuovere la concorrenza	0	0		5		5	0	0	5	
	<b>12 Regolazione dei mercati</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	

Appendice A - Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Programmi	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
		1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ric. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
								Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
	1		3				3	0		3	
	2	0					0	0		0	
	3	100			50		150	0		150	
	6	481	459				940	191		749	0
	8	3	78				81	36		30	15
	<b>13 Diritto alla mobilità'</b>	<b>584</b>	<b>540</b>		<b>50</b>		<b>1.174</b>	<b>227</b>		<b>932</b>	<b>15</b>
	1	20	0			0	21	0		20	0
	4	10	62				72	0		72	
	5		2				2	0		2	
	6		0		234		234	0		234	
	7	40	10		4		54	0		33	21
	8	784	8				792	0		792	
	9	8					8	0		8	
	<b>14 Infrastrutture pubbliche e logistica</b>	<b>862</b>	<b>82</b>		<b>238</b>	<b>0</b>	<b>1.182</b>	<b>0</b>		<b>1.161</b>	<b>21</b>
	3	0					0	0		0	
	7			351			351	342		9	
	9					3	3	0		3	
	10					134	134	124		10	
	16					3	3	3		0	
	<b>17 Ricerca e innovazione</b>	<b>0</b>		<b>351</b>		<b>140</b>	<b>490</b>	<b>469</b>		<b>22</b>	
	1	340	0				340	0		340	
	3	233	27				261	0		261	
	5	6	8				13	0		13	
	7	3	1		0	91	95	84	4	7	
	<b>18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>582</b>	<b>36</b>		<b>0</b>	<b>91</b>	<b>709</b>	<b>84</b>	<b>4</b>	<b>621</b>	
	2	215	30				245	215		30	
	3	0	334				334	0		176	158
	<b>19 Casa e assetto urbanistico</b>	<b>215</b>	<b>364</b>				<b>579</b>	<b>215</b>		<b>206</b>	<b>158</b>

**Appendice A - Tavola 4**

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Programmi	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
		1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
	1	34		4			38	34	4	0	
	2	5		1			5	5		0	
	3	67		0			67	0	67	0	
	4	0					0	0	0	0	
	<b>20 Tutela della salute</b>	<b>106</b>		<b>5</b>			<b>111</b>	<b>39</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	
	1		0				0	0		0	
	2		0		433		433	432		2	
	3	6	1		1		8	1		7	0
	<b>21 Tutela e valoriz. dei beni e attivita' culturali e paesag.</b>	<b>6</b>	<b>1</b>		<b>434</b>		<b>441</b>	<b>433</b>		<b>9</b>	<b>0</b>
	1	101	0		0		101	1	0	100	
	2		0				0	0		0	
	3		1				1	0		1	
	4		1				1	0		1	
	5		5				5	5		0	
	10	155					155	0	155	0	
	<b>22 Istruzione scolastica</b>	<b>256</b>	<b>7</b>		<b>0</b>		<b>263</b>	<b>6</b>	<b>155</b>	<b>102</b>	
	1	213			34		247	186	4	57	
	2				10		10	0		10	
	3	0			7.862		7.863	7.784		79	
	<b>23 Istruzione universitaria</b>	<b>213</b>			<b>7.907</b>		<b>8.120</b>	<b>7.970</b>	<b>4</b>	<b>146</b>	
	1	44	0				44	44		0	
	3	300					300	300		0	
	4	11					11	11		0	
	<b>24 Diritti sociali, solidarieta' sociale e famiglia</b>	<b>355</b>	<b>0</b>				<b>355</b>	<b>355</b>		<b>0</b>	
	2	21					21	21		0	
	<b>25 Politiche previdenziali</b>	<b>21</b>					<b>21</b>	<b>21</b>		<b>0</b>	

Appendice A - Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente				
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a	Trasf. i per Regioni a	Trasf. Regioni a	Trasf. per Regioni a	
							statuto ordinario	statuto speciale	statuto ordinario	statuto speciale	
Programmi						Spese in conto corrente		Spese in conto capitale			
3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	11				11	11		0		
4	Sostegno al reddito	11				11	11		0		
5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	0				0	0		0		
<b>26</b>	<b>Politiche per il lavoro</b>	<b>21</b>				<b>21</b>	<b>21</b>		<b>0</b>		
1	Flussi migratori per motivi di lavoro	5				5	5		0		
2	Garanzia dei dir. e interv. per lo svil. della coesione soc.	1				1	1		0		
4	Interventi integratori soc. pers. immigr. e minori stranieri	95				95	95		0		
<b>27</b>	<b>Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti</b>	<b>101</b>				<b>101</b>	<b>101</b>		<b>0</b>		
1	Polit. per il miglior. strut. istituz. territ. per lo svil.	9	35			44	0		44		
2	Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc		15			15	0		15		
3	Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc	0				0	0		0		
<b>28</b>	<b>Sviluppo e riequilibrio territoriale</b>	<b>9</b>	<b>50</b>			<b>59</b>	<b>0</b>		<b>59</b>		
1	Regolaz. giurisdizione e coordin. del sist. della fiscalita'		0			0	0		0		
2	Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio		4			4	0		4		
<b>29</b>	<b>Politiche economico-finanziarie e di bilancio</b>		<b>4</b>			<b>4</b>	<b>0</b>		<b>4</b>		
1	Attivita' ricreative e sport		10		145	155	0		155		
<b>30</b>	<b>Giovani e sport</b>		<b>10</b>		<b>145</b>	<b>155</b>	<b>0</b>		<b>155</b>		
1	Fondi da assegnare	112	2			114	2		112		
<b>33</b>	<b>Fondi da ripartire</b>	<b>112</b>	<b>2</b>			<b>114</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>112</b>		
<b>TOTALE</b>		<b>93.174</b>	<b>15.811</b>	<b>392</b>	<b>480</b>	<b>8.575</b>	<b>118.432</b>	<b>82.963</b>	<b>25.377</b>	<b>9.461</b>	<b>630</b>

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Appendice A - Tavola 3

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ric. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	89.488	14.477	36			104.001	72.706	25.142	5.775	378
4 L'Italia in Europa e nel mondo	0				4	4	4		0	
5 Difesa e sicurezza del territorio	34					34	34		0	
6 Giustizia		227	0			227	227		0	
8 Soccorso civile	1	10				11	0		10	1
9 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	107	0		42	0	149	50		42	57
10 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	50					50	0		50	
11 Competitività e sviluppo delle imprese	50					50	0		50	
12 Regolazione dei mercati	0	0			5	5	0	0	5	
13 Diritto alla mobilità	584	540			50	1.174	227		932	15
14 Infrastrutture pubbliche e logistica	862	82		238	0	1.182	0		1.161	21
17 Ricerca e innovazione	0		351		140	490	469		22	
18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	582	36		0	91	709	84	4	621	
19 Casa e assetto urbanistico	215	364				579	215		206	158
20 Tutela della salute	106		5			111	39	72	0	
21 Tutela e valoriz. dei beni e attività culturali e paesag.	6	1			434	441	433		9	0
22 Istruzione scolastica	256	7			0	263	6	155	102	
23 Istruzione universitaria	213				7.907	8.120	7.970	4	146	
24 Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	355	0				355	355		0	
25 Politiche previdenziali	21					21	21		0	
26 Politiche per il lavoro	21					21	21		0	
27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	101					101	101		0	
28 Sviluppo e riequilibrio territoriale	9	50				59	0		59	
29 Politiche economico-finanziarie e di bilancio		4				4	0		4	
30 Giovani e sport		10		145		155	0		155	
33 Fondi da ripartire	112	2				114	2	0	112	
<b>TOTALE</b>	<b>93.174</b>	<b>15.811</b>	<b>392</b>	<b>480</b>	<b>8.575</b>	<b>118.432</b>	<b>82.963</b>	<b>25.377</b>	<b>9.461</b>	<b>630</b>

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

**Appendice A - Tavola 4**

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Programmi	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
		1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
	1 Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	286	74				360	89		180	91
	2 Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali		0				0	0		0	
	3 Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	0	14.403				14.403	10.824		3.579	
	4 Federalismo	54.548					54.548	52.618		1.929	
	5 Regolaz. cont. ed altri trasf. alle Reg. a statuto speciale	25.703					25.703	226	25.104	86	287
	6 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	8.951		36			8.987	8.948	39	0	
	<b>3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali</b>	<b>89.488</b>	<b>14.477</b>	<b>36</b>			<b>104.001</b>	<b>72.706</b>	<b>25.142</b>	<b>5.775</b>	<b>378</b>
	3 Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	0				4	4	4		0	
	<b>4 L'Italia in Europa e nel mondo</b>	<b>0</b>				<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>		<b>0</b>	
	5 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	34					34	34		0	
	<b>5 Difesa e sicurezza del territorio</b>	<b>34</b>					<b>34</b>	<b>34</b>		<b>0</b>	
	1 Amministrazione penitenziaria		0				0	0		0	
	2 Giustizia civile e penale		227				227	227		0	
	3 Giustizia minorile		0	0			0	0		0	
	<b>6 Giustizia</b>		<b>227</b>	<b>0</b>			<b>227</b>	<b>227</b>		<b>0</b>	
	4 Interventi per pubbliche calamita'	1	10				11	0		10	1
	<b>8 Soccorso civile</b>	<b>1</b>	<b>10</b>				<b>11</b>	<b>0</b>		<b>10</b>	<b>1</b>
	1 Svil. e sostenibilita' del sett. agricolo, agroalimenta ecc.	107	0		42	0	149	50		42	57
	4 Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualita' dei prodot	0			0		0	0		0	
	<b>9 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca</b>	<b>107</b>	<b>0</b>		<b>42</b>	<b>0</b>	<b>149</b>	<b>50</b>		<b>42</b>	<b>57</b>
	1 Gest. ris. energetiche, regolament. gen. ed aut. set. energ	50					50	0		50	
	<b>10 Energia e diversificazione delle fonti energetiche</b>	<b>50</b>					<b>50</b>	<b>0</b>		<b>50</b>	
	1 Incentivazione per lo sviluppo industriale	50					50	0		50	
	4 Incentivi alle imprese	0					0	0		0	
	<b>11 Competitivita' e sviluppo delle imprese</b>	<b>50</b>					<b>50</b>	<b>0</b>		<b>50</b>	
	2 Interventi per promuovere la concorrenza	0	0		5		5	0	0	5	
	<b>12 Regolazione dei mercati</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	

Appendice A - Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Programmi	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
		1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ric. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
								Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
	1		3				3	0		3	
	2	0					0	0		0	
	3	100			50		150	0		150	
	6	481	459				940	191		749	0
	8	3	78				81	36		30	15
	<b>13 Diritto alla mobilita'</b>	<b>584</b>	<b>540</b>		<b>50</b>		<b>1.174</b>	<b>227</b>		<b>932</b>	<b>15</b>
	1	20	0			0	21	0		20	0
	4	10	62				72	0		72	
	5		2				2	0		2	
	6		0		234		234	0		234	
	7	40	10		4		54	0		33	21
	8	784	8				792	0		792	
	9	8					8	0		8	
	<b>14 Infrastrutture pubbliche e logistica</b>	<b>862</b>	<b>82</b>		<b>238</b>	<b>0</b>	<b>1.182</b>	<b>0</b>		<b>1.161</b>	<b>21</b>
	3	0					0	0		0	
	7			351			351	342		9	
	9					3	3	0		3	
	10					134	134	124		10	
	16					3	3	3		0	
	<b>17 Ricerca e innovazione</b>	<b>0</b>		<b>351</b>		<b>140</b>	<b>490</b>	<b>469</b>		<b>22</b>	
	1	340	0				340	0		340	
	3	233	27				261	0		261	
	5	6	8				13	0		13	
	7	3	1		0	91	95	84	4	7	
	<b>18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>582</b>	<b>36</b>		<b>0</b>	<b>91</b>	<b>709</b>	<b>84</b>	<b>4</b>	<b>621</b>	
	2	215	30				245	215		30	
	3	0	334				334	0		176	158
	<b>19 Casa e assetto urbanistico</b>	<b>215</b>	<b>364</b>				<b>579</b>	<b>215</b>		<b>206</b>	<b>158</b>

**Appendice A - Tavola 4**

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Programmi	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
		1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
	1	34		4			38	34	4	0	
	2	5		1			5	5		0	
	3	67		0			67	0	67	0	
	4	0					0	0	0	0	
	<b>20 Tutela della salute</b>	<b>106</b>		<b>5</b>			<b>111</b>	<b>39</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	
	1		0				0	0		0	
	2		0		433		433	432		2	
	3	6	1		1		8	1		7	0
	<b>21 Tutela e valoriz. dei beni e attivita' culturali e paesag.</b>	<b>6</b>	<b>1</b>				<b>434</b>	<b>441</b>	<b>433</b>		<b>9</b>
	1	101	0		0		101	1	0	100	
	2		0				0	0		0	
	3		1				1	0		1	
	4		1				1	0		1	
	5		5				5	5		0	
	10	155					155	0	155	0	
	<b>22 Istruzione scolastica</b>	<b>256</b>	<b>7</b>			<b>0</b>	<b>263</b>	<b>6</b>	<b>155</b>	<b>102</b>	
	1	213			34		247	186	4	57	
	2				10		10	0		10	
	3	0			7.862		7.863	7.784		79	
	<b>23 Istruzione universitaria</b>	<b>213</b>				<b>7.907</b>	<b>8.120</b>	<b>7.970</b>	<b>4</b>	<b>146</b>	
	1	44	0				44	44		0	
	3	300					300	300		0	
	4	11					11	11		0	
	<b>24 Diritti sociali, solidarieta' sociale e famiglia</b>	<b>355</b>	<b>0</b>				<b>355</b>	<b>355</b>		<b>0</b>	
	2	21					21	21		0	
	<b>25 Politiche previdenziali</b>	<b>21</b>					<b>21</b>	<b>21</b>		<b>0</b>	

Appendice A - Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente				
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a	Trasf. i per Regioni a	Trasf. Regioni a	Trasf. per Regioni a	
							statuto ordinario	statuto speciale	statuto ordinario	statuto speciale	
Programmi						Spese in conto corrente		Spese in conto capitale			
3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	11				11	11		0		
4	Sostegno al reddito	11				11	11		0		
5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	0				0	0		0		
<b>26</b>	<b>Politiche per il lavoro</b>	<b>21</b>				<b>21</b>	<b>21</b>		<b>0</b>		
1	Flussi migratori per motivi di lavoro	5				5	5		0		
2	Garanzia dei dir. e interv. per lo svil. della coesione soc.	1				1	1		0		
4	Interventi integratori soc. pers. immigr. e minori stranieri	95				95	95		0		
<b>27</b>	<b>Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti</b>	<b>101</b>				<b>101</b>	<b>101</b>		<b>0</b>		
1	Polit. per il miglior. strut. istituz. territ. per lo svil.	9	35			44	0		44		
2	Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc		15			15	0		15		
3	Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc	0				0	0		0		
<b>28</b>	<b>Sviluppo e riequilibrio territoriale</b>	<b>9</b>	<b>50</b>			<b>59</b>	<b>0</b>		<b>59</b>		
1	Regolaz. giurisdizione e coordin. del sist. della fiscalita'		0			0	0		0		
2	Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio		4			4	0		4		
<b>29</b>	<b>Politiche economico-finanziarie e di bilancio</b>		<b>4</b>			<b>4</b>	<b>0</b>		<b>4</b>		
1	Attivita' ricreative e sport		10		145	155	0		155		
<b>30</b>	<b>Giovani e sport</b>		<b>10</b>		<b>145</b>	<b>155</b>	<b>0</b>		<b>155</b>		
1	Fondi da assegnare	112	2			114	2		112		
<b>33</b>	<b>Fondi da ripartire</b>	<b>112</b>	<b>2</b>			<b>114</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>112</b>		
<b>TOTALE</b>		<b>93.174</b>	<b>15.811</b>	<b>392</b>	<b>480</b>	<b>8.575</b>	<b>118.432</b>	<b>82.963</b>	<b>25.377</b>	<b>9.461</b>	<b>630</b>

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Appendice B - Tavola 1

La spesa per istruzione nel bilancio dello Stato secondo la classificazione COFOG. Anni 2004-2009 - stanziamenti iniziali di competenza

(in milioni)

classe	2004			2005			2006			2007			2008			dlb 2009		
	corrente	conto capitale	totale															
Infanzia	4.593	42	4.636	4.712	52	4.763	4.676	2	4.678	4.574	3	4.577	4.656	3	4.659	0		0
Primaria	12.628	108	12.737	12.957	134	13.092	12.855	7	12.862	14.756	58	14.814	15.120	108	15.228	17.793	93	17.886
<b>Totale prescolastica e primaria</b>	<b>17.222</b>	<b>151</b>	<b>17.373</b>	<b>17.669</b>	<b>186</b>	<b>17.855</b>	<b>17.531</b>	<b>9</b>	<b>17.540</b>	<b>19.330</b>	<b>61</b>	<b>19.391</b>	<b>19.777</b>	<b>111</b>	<b>19.887</b>	<b>17.793</b>	<b>93</b>	<b>17.886</b>
Secondaria di 1° grado	8.390	28	8.418	8.637	45	8.681	8.569	5	8.573	8.691	5	8.696	8.664	5	8.669	9.568	1	9.569
Secondaria di 2° grado	12.601	40	12.641	13.134	64	13.198	12.907	7	12.914	12.577	7	12.584	12.814	7	12.821	16.243	1	16.244
<b>Totale secondaria</b>	<b>20.991</b>	<b>69</b>	<b>21.059</b>	<b>21.771</b>	<b>109</b>	<b>21.879</b>	<b>21.475</b>	<b>11</b>	<b>21.487</b>	<b>21.268</b>	<b>12</b>	<b>21.280</b>	<b>21.478</b>	<b>12</b>	<b>21.490</b>	<b>25.811</b>	<b>2</b>	<b>25.813</b>
<b>post secondaria non superiore</b>	<b>375</b>	<b>0</b>	<b>375</b>	<b>341</b>	<b>0</b>	<b>341</b>	<b>349</b>	<b>0</b>	<b>349</b>	<b>86</b>	<b>0</b>	<b>87</b>	<b>420</b>	<b>10</b>	<b>431</b>	<b>403</b>	<b>7</b>	<b>410</b>
Superiore di 1° grado	6.755	456	7.212	7.202	472	7.674	7.157	386	7.542	7.479	276	7.755	7.740	79	7.820	7.728	67	7.795
Superiore di 2° grado	186	0	186	184	0	185	184	0	184	198	0	198	184		184	161		161
<b>Totale superiore</b>	<b>6.941</b>	<b>457</b>	<b>7.398</b>	<b>7.387</b>	<b>472</b>	<b>7.859</b>	<b>7.341</b>	<b>386</b>	<b>7.727</b>	<b>7.676</b>	<b>276</b>	<b>7.952</b>	<b>7.924</b>	<b>79</b>	<b>8.003</b>	<b>7.888</b>	<b>67</b>	<b>7.955</b>
<b>Servizi ausiliari</b>													<b>192</b>	<b>57</b>	<b>249</b>	<b>139</b>	<b>45</b>	<b>184</b>
<b>r&amp;s</b>	<b>3</b>		<b>3</b>	<b>3</b>		<b>3</b>	<b>8</b>		<b>8</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>0</b>		<b>0</b>
<b>nac</b>	<b>1.582</b>	<b>52</b>	<b>1.635</b>	<b>1.125</b>	<b>38</b>	<b>1.163</b>	<b>1.298</b>	<b>35</b>	<b>1.333</b>	<b>1.560</b>	<b>4</b>	<b>1.564</b>	<b>1.223</b>	<b>4</b>	<b>1.226</b>	<b>656</b>	<b>3</b>	<b>658</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>47.114</b>	<b>728</b>	<b>47.843</b>	<b>48.295</b>	<b>805</b>	<b>49.100</b>	<b>48.002</b>	<b>442</b>	<b>48.444</b>	<b>49.931</b>	<b>353</b>	<b>50.283</b>	<b>51.023</b>	<b>273</b>	<b>51.296</b>	<b>52.691</b>	<b>216</b>	<b>52.907</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

## Appendice B- Tavola 2

La spesa per istruzione nel bilancio dello Stato secondo la classificazione COFOG. Anni 2004-2008 - stanziamenti definitivi di competenza

(in milioni)

classe	2004			2005			2006			2007			2008		
	corrente	conto capitale	totale												
Infanzia	4.759	32	4.791	4.736	37	4.773	5.168	8	5.177	4.823	3	4.826	5.241	3	5.243
Primaria	13.073	92	13.165	13.018	105	13.123	14.100	9	14.109	16.088	58	16.146	16.716	108	16.823
<b>Totale prescolastica e primaria</b>	<b>17.831</b>	<b>124</b>	<b>17.955</b>	<b>17.754</b>	<b>142</b>	<b>17.896</b>	<b>19.268</b>	<b>17</b>	<b>19.285</b>	<b>20.911</b>	<b>62</b>	<b>20.972</b>	<b>21.956</b>	<b>111</b>	<b>22.067</b>
Secondaria di 1° grado	8.710	53	8.763	8.678	59	8.738	9.399	6	9.405	9.199	6	9.205	9.688	35	9.723
Secondaria di 2° grado	13.124	75	13.198	13.144	84	13.228	14.353	502	14.856	13.451	7	13.459	14.407	7	14.414
<b>Totale secondaria</b>	<b>21.834</b>	<b>127</b>	<b>21.961</b>	<b>21.822</b>	<b>144</b>	<b>21.966</b>	<b>23.753</b>	<b>508</b>	<b>24.261</b>	<b>22.650</b>	<b>13</b>	<b>22.663</b>	<b>24.094</b>	<b>42</b>	<b>24.137</b>
<b>post secondaria non superiore</b>	<b>379</b>	<b>0</b>	<b>379</b>	<b>364</b>	<b>0</b>	<b>364</b>	<b>362</b>	<b>0</b>	<b>362</b>	<b>90</b>	<b>0</b>	<b>90</b>	<b>421</b>	<b>10</b>	<b>431</b>
Superiore di 1° grado	6.766	456	7.222	7.231	472	7.702	7.095	382	7.477	7.552	351	7.903	7.784	79	7.864
Superiore di 2° grado	187	0	187	184	0	185	155	0	155	208	0	208	184		184
<b>Totale superiore</b>	<b>6.953</b>	<b>456</b>	<b>7.409</b>	<b>7.415</b>	<b>472</b>	<b>7.887</b>	<b>7.250</b>	<b>382</b>	<b>7.633</b>	<b>7.760</b>	<b>351</b>	<b>8.110</b>	<b>7.968</b>	<b>79</b>	<b>8.048</b>
servizi ausiliari	9		9	0		0	0		0						
r&s	3		3	15		15	10		10	21	0	21	15	0	16
nac	1.365	46	1.411	1.077	36	1.113	1.097	3	1.099	1.153	2	1.154	774	15	789
<b>Totale complessivo</b>	<b>48.375</b>	<b>754</b>	<b>49.128</b>	<b>48.447</b>	<b>794</b>	<b>49.242</b>	<b>51.741</b>	<b>910</b>	<b>52.651</b>	<b>52.584</b>	<b>428</b>	<b>53.012</b>	<b>55.421</b>	<b>315</b>	<b>55.736</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

\*Gli stanziamenti relativi all'esercizio 2008 sono provvisori, alla data del 31 ottobre 2008.

## Appendice B - Tavola 3

La spesa per istruzione nel bilancio dello Stato secondo la classificazione COFOG. Anni 2004-2008 - impegni

(in milioni)

classe	2004			2005			2006			2007			2008 (aggiorn al 31 ott)		
	corrente	conto capitale	totale	corrente	conto capitale	totale									
Infanzia	4.773	32	4.805	4.766	37	4.803	5.551	8	5.559	4.706	3	4.709	3.658	0	3.659
Primaria	13.118	92	13.209	13.100	105	13.205	15.152	9	15.161	15.701	58	15.759	12.404	98	12.503
<b>Totale prescolastica e primaria</b>	<b>17.890</b>	<b>124</b>	<b>18.014</b>	<b>17.866</b>	<b>142</b>	<b>18.008</b>	<b>20.703</b>	<b>17</b>	<b>20.720</b>	<b>20.407</b>	<b>61</b>	<b>20.468</b>	<b>16.063</b>	<b>99</b>	<b>16.162</b>
Secondaria di 1° grado	8.740	53	8.793	8.733	59	8.792	10.101	6	10.107	8.985	6	8.991	6.809	1	6.810
Secondaria di 2° grado	13.169	75	13.243	13.176	84	13.260	15.398	502	15.900	13.131	7	13.138	10.095	2	10.096
<b>Totale secondaria</b>	<b>21.909</b>	<b>127</b>	<b>22.036</b>	<b>21.908</b>	<b>144</b>	<b>22.052</b>	<b>25.499</b>	<b>508</b>	<b>26.007</b>	<b>22.116</b>	<b>13</b>	<b>22.129</b>	<b>16.904</b>	<b>3</b>	<b>16.906</b>
<b>post secondaria non superiore</b>	<b>359</b>	<b>0</b>	<b>359</b>	<b>420</b>	<b>0</b>	<b>420</b>	<b>409</b>	<b>0</b>	<b>409</b>	<b>93</b>	<b>0</b>	<b>93</b>	<b>284</b>	<b>2</b>	<b>286</b>
Superiore di 1° grado	6.765	456	7.221	7.227	472	7.699	7.092	382	7.474	7.532	258	7.790	4.763	59	4.822
Superiore di 2° grado	187	0	187	184	0	185	155	0	155	206	0	206	60		60
<b>Totale superiore</b>	<b>6.952</b>	<b>456</b>	<b>7.408</b>	<b>7.412</b>	<b>472</b>	<b>7.884</b>	<b>7.247</b>	<b>382</b>	<b>7.630</b>	<b>7.738</b>	<b>258</b>	<b>7.996</b>	<b>4.823</b>	<b>59</b>	<b>4.882</b>
Servizi ausiliari	9		9	0		0	0		0				175	57	233
r&s	3		3	15		15	10		10	21		21	5		5
nac	1.358	15	1.373	1.058	5	1.062	1.071	2	1.073	1.112	2	1.114	131	0	131
<b>Totale complessivo</b>	<b>48.480</b>	<b>723</b>	<b>49.203</b>	<b>48.678</b>	<b>763</b>	<b>49.441</b>	<b>54.938</b>	<b>910</b>	<b>55.848</b>	<b>51.487</b>	<b>335</b>	<b>51.821</b>	<b>38.386</b>	<b>220</b>	<b>38.606</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

\*Gli impegni relativi all'esercizio 2008 sono provvisori, alla data del 31 ottobre 2008.

## Appendice B - Tavola 4

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione prescolastica

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	5.755	5.650	5.551	5.757	5.848	6.278	5.876	6.225	5.838	6.761	5.790
Piemonte	4.508	4.428	4.441	4.521	4.562	4.954	4.642	4.892	4.639	5.323	4.549
Liguria	4.964	4.945	4.989	5.160	5.035	5.527	5.234	5.581	5.118	5.935	5.140
Veneto	7.671	7.511	7.552	7.941	7.813	8.483	7.985	8.600	7.911	9.145	7.896
Emilia romagna	5.480	5.278	5.278	5.465	5.562	6.000	5.565	5.910	5.706	6.472	5.544
Friuli VG	5.276	5.176	5.162	5.244	5.327	5.793	5.429	5.673	5.399	6.194	5.233
Toscana	4.066	3.995	3.964	3.979	4.118	4.464	4.166	4.306	4.151	4.766	4.091
Umbria	4.110	4.034	3.985	3.760	4.155	4.494	4.162	4.072	4.246	4.805	4.036
Lazio	4.941	4.898	4.858	4.857	5.008	5.515	5.098	5.255	5.138	5.875	4.925
Marche	3.699	3.647	3.623	3.688	3.729	4.040	3.776	3.992	3.772	4.354	3.693
Molise	5.701	5.663	5.244	5.173	5.741	5.825	5.451	5.598	4.610	6.187	5.239
Abruzzo	4.122	4.152	3.947	3.998	4.156	4.386	4.112	4.328	4.147	4.827	4.070
Puglia	3.843	4.008	3.913	3.972	3.884	4.305	4.086	4.300	3.971	4.679	4.007
Campania	4.414	4.357	4.264	4.313	4.476	4.757	4.485	4.668	4.358	5.101	4.323
Basilicata	5.192	5.100	5.049	5.138	5.240	5.488	5.240	5.563	5.066	5.869	5.053
Calabria	5.146	5.341	5.318	5.305	5.179	5.837	5.534	5.741	5.311	6.249	5.290
Sardegna	5.620	5.592	5.503	5.589	5.675	6.019	5.725	6.050	5.614	6.438	5.567
Sicilia	4.177	4.238	4.257	4.234	4.202	4.640	4.425	4.585	4.283	4.985	4.277
<b>Italia</b>	4.774	4.754	4.711	4.790	4.832	5.250	4.940	5.361	4.863	5.642	4.820

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 5

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione prescolastica

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	121	119	118	120	121	120	119	116	120	120	120
Piemonte	94	93	94	94	94	94	94	91	95	94	94
Liguria	104	104	106	108	104	105	106	104	105	105	107
Veneto	161	158	160	166	162	162	162	160	163	162	164
Emilia romagna	115	111	112	114	115	114	113	110	117	115	115
Friuli VG	111	109	110	109	110	110	110	106	111	110	109
Toscana	85	84	84	83	85	85	84	80	85	84	85
Umbria	86	85	85	79	86	86	84	76	87	85	84
Lazio	103	103	103	101	104	105	103	98	106	104	102
Marche	77	77	77	77	77	77	76	74	78	77	77
Molise	119	119	111	108	119	111	110	104	95	110	109
Abruzzo	86	87	84	83	86	84	83	81	85	86	84
Puglia	80	84	83	83	80	82	83	80	82	83	83
Campania	92	92	91	90	93	91	91	87	90	90	90
Basilicata	109	107	107	107	108	105	106	104	104	104	105
Calabria	108	112	113	111	107	111	112	107	109	111	110
Sardegna	118	118	117	117	117	115	116	113	115	114	116
Sicilia	88	89	90	88	87	88	90	86	88	88	89
<b>Italia</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 6

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione primaria

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	4.450	4.317	4.207	4.400	4.521	4.796	4.453	4.757	4.513	5.165	4.388
Piemonte	4.920	4.779	4.749	4.842	4.977	5.346	4.964	5.240	5.062	5.744	4.864
Liguria	5.178	5.107	5.066	5.198	5.251	5.708	5.315	5.622	5.338	6.129	5.219
Veneto	4.342	4.179	4.172	4.413	4.422	4.719	4.411	4.780	4.477	5.088	4.362
Emilia romagna	4.437	4.254	4.207	4.374	4.502	4.836	4.435	4.730	4.619	5.217	4.419
Friuli VG	5.352	5.192	5.147	5.223	5.403	5.811	5.413	5.650	5.476	6.214	5.217
Toscana	5.124	4.982	4.887	4.959	5.188	5.566	5.136	5.366	5.231	5.944	5.045
Umbria	5.375	5.260	5.201	4.932	5.433	5.858	5.433	5.342	5.552	6.264	5.268
Lazio	5.071	4.988	4.921	4.954	5.138	5.615	5.165	5.360	5.273	5.983	4.989
Marche	5.169	5.064	5.021	5.109	5.210	5.610	5.232	5.530	5.270	6.046	5.117
Molise	6.764	6.585	6.137	6.179	6.810	6.773	6.379	6.687	5.469	7.194	6.131
Abruzzo	5.607	5.641	5.336	5.455	5.653	5.958	5.559	5.905	5.641	6.558	5.503
Puglia	4.913	5.058	4.854	4.911	4.966	5.431	5.068	5.315	5.077	5.903	4.970
Campania	5.547	5.383	5.218	5.281	5.624	5.878	5.488	5.716	5.476	6.304	5.290
Basilicata	6.766	6.604	6.416	6.410	6.827	7.106	6.658	6.941	6.600	7.599	6.421
Calabria	6.493	6.586	6.512	6.506	6.534	7.197	6.775	7.042	6.701	7.706	6.477
Sardegna	6.401	6.381	6.191	6.277	6.463	6.867	6.441	6.794	6.394	7.347	6.264
Sicilia	5.123	5.183	5.205	5.229	5.153	5.675	5.411	5.662	5.252	6.097	5.230
<b>Italia</b>	5.068	4.983	4.885	4.976	5.129	5.501	5.123	5.570	5.162	5.913	4.998

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 7

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione primaria

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	88	87	86	88	88	87	87	85	87	87	88
Piemonte	97	96	97	97	97	97	97	94	98	97	97
Liguria	102	102	104	104	102	104	104	101	103	104	104
Veneto	86	84	85	89	86	86	86	86	87	86	87
Emilia romagna	88	85	86	88	88	88	87	85	89	88	88
Friuli VG	106	104	105	105	105	106	106	101	106	105	104
Toscana	101	100	100	100	101	101	100	96	101	101	101
Umbria	106	106	106	99	106	106	106	96	108	106	105
Lazio	100	100	101	100	100	102	101	96	102	101	100
Marche	102	102	103	103	102	102	102	99	102	102	102
Molise	133	132	126	124	133	123	125	120	106	122	123
Abruzzo	111	113	109	110	110	108	109	106	109	111	110
Puglia	97	102	99	99	97	99	99	95	98	100	99
Campania	109	108	107	106	110	107	107	103	106	107	106
Basilicata	133	133	131	129	133	129	130	125	128	129	128
Calabria	128	132	133	131	127	131	132	126	130	130	130
Sardegna	126	128	127	126	126	125	126	122	124	124	125
Sicilia	101	104	107	105	100	103	106	102	102	103	105
<b>Italia</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 8

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria inferiore

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	4.929	4.882	4.847	5.058	5.009	5.425	5.130	5.469	5.000	5.842	5.056
Piemonte	5.318	5.260	5.291	5.353	5.381	5.885	5.531	5.793	5.472	6.323	5.420
Liguria	5.158	5.192	5.235	5.379	5.230	5.803	5.492	5.817	5.317	6.231	5.393
Veneto	4.772	4.682	4.727	4.949	4.860	5.288	4.998	5.360	4.921	5.701	4.942
Emilia romagna	4.831	4.757	4.801	5.004	4.903	5.407	5.062	5.413	5.030	5.833	5.043
Friuli VG	5.750	5.782	5.860	5.858	5.805	6.471	6.163	6.338	5.884	6.921	5.948
Toscana	5.264	5.252	5.271	5.346	5.331	5.868	5.540	5.786	5.375	6.266	5.441
Umbria	5.617	5.646	5.710	5.414	5.677	6.289	5.965	5.863	5.802	6.724	5.784
Lazio	4.955	5.015	5.071	5.094	5.021	5.646	5.322	5.511	5.152	6.015	5.141
Marche	5.381	5.398	5.450	5.547	5.423	5.980	5.679	6.004	5.486	6.445	5.555
Molise	6.483	6.471	6.173	6.187	6.528	6.656	6.416	6.695	5.242	7.070	6.167
Abruzzo	5.429	5.560	5.402	5.538	5.473	5.873	5.628	5.995	5.462	6.464	5.571
Puglia	4.776	5.061	4.982	5.042	4.827	5.435	5.202	5.457	4.935	5.907	5.101
Campania	5.026	5.036	4.981	5.006	5.096	5.499	5.240	5.418	4.961	5.896	5.050
Basilicata	6.459	6.544	6.622	6.648	6.518	7.041	6.872	7.198	6.301	7.530	6.627
Calabria	6.077	6.351	6.439	6.444	6.116	6.941	6.700	6.975	6.272	7.431	6.405
Sardegna	5.825	5.981	5.977	6.114	5.882	6.436	6.218	6.617	5.818	6.885	6.047
Sicilia	4.717	4.903	5.035	5.061	4.745	5.368	5.234	5.481	4.835	5.768	5.059
<b>Italia</b>	<b>5.084</b>	<b>5.135</b>	<b>5.145</b>	<b>5.233</b>	<b>5.146</b>	<b>5.670</b>	<b>5.396</b>	<b>5.857</b>	<b>5.179</b>	<b>6.094</b>	<b>5.265</b>

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 9

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria inferiore

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	97	95	94	97	97	96	95	93	97	96	96
Piemonte	105	102	103	102	105	104	103	99	106	104	103
Liguria	101	101	102	103	102	102	102	99	103	102	102
Veneto	94	91	92	95	94	93	93	92	95	94	94
Emilia romagna	95	93	93	96	95	95	94	92	97	96	96
Friuli VG	113	113	114	112	113	114	114	108	114	114	113
Toscana	104	102	102	102	104	103	103	99	104	103	103
Umbria	110	110	111	103	110	111	111	100	112	110	110
Lazio	97	98	99	97	98	100	99	94	99	99	98
Marche	106	105	106	106	105	105	105	103	106	106	106
Molise	128	126	120	118	127	117	119	114	101	116	117
Abruzzo	107	108	105	106	106	104	104	102	105	106	106
Puglia	94	99	97	96	94	96	96	93	95	97	97
Campania	99	98	97	96	99	97	97	92	96	97	96
Basilicata	127	127	129	127	127	124	127	123	122	124	126
Calabria	120	124	125	123	119	122	124	119	121	122	122
Sardegna	115	116	116	117	114	114	115	113	112	113	115
Sicilia	93	95	98	97	92	95	97	94	93	95	96
<b>Italia</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 10

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria superiore

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	5.350	5.198	5.069	5.273	5.433	5.813	5.400	5.701	5.418	6.251	5.322
Piemonte	5.546	5.382	5.326	5.387	5.608	6.056	5.591	5.830	5.696	6.500	5.480
Liguria	5.335	5.158	5.017	5.106	5.406	5.800	5.280	5.522	5.496	6.224	5.185
Veneto	5.150	4.922	4.869	5.106	5.243	5.612	5.189	5.530	5.308	6.045	5.131
Emilia romagna	4.880	4.648	4.578	4.755	4.949	5.324	4.850	5.143	5.078	5.739	4.832
Friuli VG	5.633	5.468	5.413	5.514	5.685	6.160	5.724	5.966	5.762	6.584	5.525
Toscana	5.158	4.997	4.854	4.855	5.219	5.617	5.119	5.254	5.262	5.980	5.028
Umbria	5.189	5.092	5.021	4.788	5.242	5.691	5.248	5.185	5.357	6.076	5.089
Lazio	4.750	4.638	4.609	4.637	4.811	5.252	4.846	5.017	4.936	5.585	4.682
Marche	5.033	4.885	4.789	4.864	5.070	5.429	4.991	5.265	5.129	5.849	4.882
Molise	5.673	5.439	4.967	4.950	5.711	5.612	5.165	5.356	4.584	5.950	4.965
Abruzzo	5.065	5.076	4.799	4.851	5.105	5.391	5.004	5.252	5.089	5.925	4.954
Puglia	4.731	4.785	4.514	4.531	4.781	5.162	4.718	4.904	4.884	5.607	4.627
Campania	5.269	5.053	4.825	4.810	5.341	5.549	5.080	5.205	5.201	5.946	4.896
Basilicata	5.440	5.285	5.146	5.144	5.488	5.704	5.345	5.570	5.306	6.097	5.155
Calabria	5.450	5.499	5.439	5.386	5.483	6.027	5.661	5.829	5.622	6.450	5.412
Sardegna	5.354	5.228	5.026	5.071	5.404	5.689	5.235	5.488	5.346	6.079	5.091
Sicilia	5.152	5.118	5.030	4.981	5.182	5.660	5.234	5.394	5.278	6.073	5.059
<b>Italia</b>	5.161	5.037	4.906	4.964	5.221	5.597	5.160	5.556	5.252	6.009	5.035

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 11

### La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria superiore

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	104	103	103	106	104	104	105	103	103	104	106
Piemonte	107	107	109	109	107	108	108	105	108	108	109
Liguria	103	102	102	103	104	104	102	99	105	104	103
Veneto	100	98	99	103	100	100	101	100	101	101	102
Emilia romagna	95	92	93	96	95	95	94	93	97	95	96
Friuli VG	109	109	110	111	109	110	111	107	110	110	110
Toscana	100	99	99	98	100	100	99	95	100	100	100
Umbria	101	101	102	96	100	102	102	93	102	101	101
Lazio	92	92	94	93	92	94	94	90	94	93	93
Marche	98	97	98	98	97	97	97	95	98	97	97
Molise	110	108	101	100	109	100	100	96	87	99	99
Abruzzo	98	101	98	98	98	96	97	95	97	99	98
Puglia	92	95	92	91	92	92	91	88	93	93	92
Campania	102	100	98	97	102	99	98	94	99	99	97
Basilicata	105	105	105	104	105	102	104	100	101	101	102
Calabria	106	109	111	108	105	108	110	105	107	107	107
Sardegna	104	104	102	102	104	102	101	99	102	101	101
Sicilia	100	102	103	100	99	101	101	97	100	101	100
<b>Italia</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

## Appendice B - Tavola 12

Spesa per istruzione nel bilancio dello Stato: la spesa per investimenti secondo la classificazione COFOG - Stanziamenti definitivi di competenza. Anni 2004-2008.

(in migliaia)

Gruppi	Classi	2004	2005	2006	2007	2008 aggiorn. 31 ott
prescolastica e primaria	infanzia	32.288	37.175	8.371	3.245	2.955
	primaria	91.746	105.214	8.716	58.459	107.661
	Totale	124.034	142.389	17.088	61.704	110.616
secondaria	1° grado	52.670	59.455	5.753	5.762	35.230
	2° grado	74.666	84.273	502.236	7.470	7.159
	Totale	127.335	143.727	507.989	13.232	42.389
post secondaria non sup.	post secondaria non sup.	99	94	54	130	10.072
superiore	1° grado	456.172	471.847	382.310	350.620	79.325
	2° grado	144	242	147	141	
	Totale	456.316	472.090	382.457	350.760	79.325
Servizi ausiliari all'istruzione	Servizi ausiliari					57.218
r&s	r&s				254	256
nac	nac	45.949	36.069	2.526	1.636	14.686
Totale complessivo		753.733	794.370	910.114	427.717	314.562

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

I dati riferiti all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre 2008

Per gli esercizi 2007 e 2008 risultano imputate alla scuola primaria le risorse del capitolo 7160, destinata ad edilizia scolastica.

## Appendice B - Tavola 13

Edilizia scolastica: ripartizione per ufficio scolastico regionale degli stanziamenti definitivi di competenza destinati dal ministero della pubblica istruzione alle spese per l'attivazione del piano di edilizia scolastica e per il completamento delle attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici, compresi gli importi pagati sul capitolo 7160.

(in migliaia)

uffici scolastici regionali	2004	2005	2006	2007	2007- stanziamento cap. 7160	2007-totale stanziamento per edilizia	2008*	2008- stanziamento cap. 7160	2008-totale stanziamento per edilizia
<i>programmazione min. e gestione bilancio, risorse umane e informaz.</i>		15.830	0	61			2.638		
<i>lombardia</i>	2.539	2.546	2.376	2.376	5.523	7.899	2.079	11.164	13.243
<i>piemonte</i>	1.428	1.428	1.335	1.335	2.981	4.316	1.165	5.939	7.104
<i>liguria</i>	452	455	428	427	1.163	1.590	379	2.165	2.544
<i>veneto</i>	1.482	1.493	1.391	1.391	3.332	4.722	1.223	6.683	7.906
<i>emilia romagna</i>	1.100	1.108	1.037	1.037	2.775	3.812	906	5.215	6.121
<i>friuli venezia giulia</i>	435	424	398	398	979	1.377	347	1.803	2.150
<i>toscana</i>	1.172	1.177	1.099	1.099	3.171	4.270	962	5.986	6.948
<i>umbria</i>	363	368	345	345	791	1.136	301	1.562	1.863
<i>lazio</i>	1.737	1.727	1.686	1.636	3.956	5.592	1.434	8.227	9.662
<i>marche</i>	590	600	562	561	1.393	1.955	491	2.705	3.196
<i>molise</i>	180	183	172	172	469	641	149	851	1.000
<i>abruzzo</i>	603	606	568	567	1.475	2.043	495		495
<i>puglia</i>	1.562	1.540	1.434	1.433	3.670	5.103	1.251	7.453	8.704
<i>campania</i>	2.441	2.394	2.235	2.234	5.796	8.030	1.942	12.217	14.159
<i>basilicata</i>	351	353	329	329	734	1.063	288	1.427	1.714
<i>calabria</i>	1.249	1.278	1.196	1.195	3.468	4.663	1.049	7.069	8.117
<i>sardegna</i>	811	818	765	764	1.931	2.695	669	3.847	4.516
<i>sicilia</i>	2.162	2.160	2.023	2.021	5.475	7.496	1.761	10.965	12.727
<b>Totale complessivo</b>	<b>20.658</b>	<b>36.488</b>	<b>19.381</b>	<b>19.381</b>	<b>49.082</b>	<b>68.402</b>	<b>19.530</b>	<b>95.278</b>	<b>112.170</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

\*Gli stanziamenti relativi all'esercizio 2008 sono dati provvisori, al 31 ottobre 2008.

Gli stanziamenti del capitolo 7160 sono imputati interamente nella classificazione COFOG dello Stato alla scuola primaria.

## Ddl Calderoli AS 1117 Attuazione dell'art. 119 Costituzione. Guida alla lettura e prime osservazioni.

di Enzo F. Russo

[russo@dep.eco.uniroma1.it](mailto:russo@dep.eco.uniroma1.it)

Capo I

CONTENUTI E REGOLE

DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1. *(Ambito di intervento)*

La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, Città metropolitane e regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, 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'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, Città metropolitane e regioni ed il finanziamento di Roma capitale.

L'art. 1 definisce l'ambito di intervento, ossia, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Rispetto alla p. b. aggiunge "il finanziamento di Roma Capitale".

Art. 2. *(Oggetto e finalità)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, Città metropolitane e regioni.

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
- b) attribuzione di risorse autonome alle regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;
- c) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:
  - 1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;
  - 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- d) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- e) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale;
- f) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;

h) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

i) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 4;

l) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accredito diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

m) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;

n) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico - finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

o) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un paniere di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili;

p) 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;

q) semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

r) lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

s) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, anche attraverso la definizione di ulteriori e specifiche funzioni della Conferenza di cui all'articolo 4, rivolta a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza di cui al medesimo articolo 4, comma 1, lettera b);

t) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;

u) riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali;

v) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

z) territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte;

aa) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

bb) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati.

4. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e nella determinazione dei fabbisogni *standard*.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e previo espletamento della procedura di cui al comma 3.

Il comma 1 ribadisce che si tratta di delega mirata ad assicurare "attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di tutti i livelli sub-centrali di governo. Il comma 2 contiene 24 lettere: per brevità tralascio di commentare le norme meno problematiche.

La lett. a) postula autonomia e responsabilità finanziaria, ma, nella realtà, alla luce di quanto segue, è poco più di un pio desiderio.

La lett. b) attribuzione di risorse autonome alle RSO e EL in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità da applicare non ai tributi propri delle regioni e delle enti locali ma a quelli dello Stato. Si tratta di comma generico ed ambiguo da meditare attentamente per quello che può riservare in sede di attuazione.

La lett. c) pone l'obiettivo del superamento graduale del criterio della spesa storica a favore: 1) del **fabbisogno standard** per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117 comma 2, lett. m) e delle funzioni fondamentali di cui allo stesso art. comma 2, lett. p)<sup>1</sup>; 2) della perequazione delle capacità fiscali per le altre funzioni.

La lett. d) non è un esempio di chiarezza. "Rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento... significa che il coordinamento non può mettersi sotto i piedi le competenze delle regioni? Se sì, quali competenze? Quelle concorrenti o tutte? Visto che sulle competenze concorrenti si leggono affermazioni molto controverse, un po' di chiarezza non guasterebbe.

La lett. e) prevede l'esclusione di ogni **doppia imposizione**.... Un simile principio non sta in costituzione, non sta da nessuna parte se non in qualche vecchio manuale di scienza delle finanze. In fatto può essere solo fonte di contenzioso. Essendo i presupposti di imposta 3 o 4 è chiaro che tutti i sistemi tributari sono un ammasso di doppie imposizioni<sup>2</sup>. La recente esperienza dell'Irap davanti alla Corte di giustizia europea evidentemente non ha insegnato niente a nessuno. Il testo aggiunge: "salvo

<sup>1</sup> Dico subito che tutto il testo fa un uso non appropriato del termine fabbisogno standard senza distinguere opportunamente tra i fabbisogni finanziari delle varie regioni che non possono essere standardizzati senza perdere di vista i bisogni reali della gente e i costi standard che sono auspicabili per calcolare con maggiore precisione i fabbisogni finanziari che sono dati aggregati ai vari livelli. Entrerò in maggiori dettagli più avanti.

<sup>2</sup> Ricordo al riguardo che il nostro legislatore ha rinunciato a tassare direttamente ed in modo personale il patrimonio nel suo insieme e, quindi, i presupposti si riducono a meno di quattro.

le addizionali previste dalla legge statale". È un miglioramento ma secondo me, non basta a scongiurare i rischi suddetti.

Con riguardo alla lett. f) osservo che la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio è obiettivo fondamentale del federalismo fiscale in generale, purché correttamente applicato tra spese ed entrate locali (tributi propri in senso stretto). Pertanto parlare di **tendenziale**. Più avanti, però, in diversi casi, diventa tassativa. Il comma postula anche il criterio della **continenza** e/o della **responsabilità** nell'imposizione di tributi propri. Avrebbe un senso solo se si specificasse che esso vale soprattutto per il governo centrale che, fin qui, è l'unico che non ha dato buona prova di *self-restraint*. Non ha senso nei confronti delle regioni alla luce di tutta la costruzione giuridica che segue.

Infatti, la lett. g) limita fortemente la sovranità fiscale delle regioni. Le imposte dello Stato sono già diverse decine e tassano già tutte o quasi le basi imponibili che si possono ipotizzare. Questo punto va coordinato con il principio di cui alla lett. e). Supposto pure che si possano trovare nuove basi imponibili a livello regionale, si può ipotizzare un comportamento strategico del governo centrale, ossia, una corsa alla tassazione delle medesime, per impedire che lo facciano le regioni.

Un divieto di questo tipo ha senso solo se si parte da una situazione che preveda la suddivisione delle basi imponibili a monte. Assunti questi principi, è chiaro che il modello scelto dal governo rientra tra quelli che comprimono l'autonomia tributaria delle RSO.

Viola il principio dell'equiparazione di cui agli art. 114 e 119 comma 1.

Viola il principio del coordinamento che è tale se le parti assumono un programma comune, condiviso e liberamente scelto.

Anche la lett. h) prevede la facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali. Sarà una sbornia di compartecipazioni.

La lett. i) sembra affermare l'ovvio quando esclude interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo". È ora introdotta una variante : "salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 1 lett. d) e dell'art. 20 comma 2 terzo periodo". Il criterio andrà a valere soprattutto per i livelli sub-centrali di governo.

La lett. l) rinvia alla previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino **modalità di accreditamento**.... questa previsione per come formulata assume il sapore di un divieto alle regioni e EL di accertare e riscuotere autonomamente i tributi propri. Sarebbe ben diverso dire che regioni e EL possono accertare e riscuotere direttamente i tributi propri...Non esclude chiaramente la possibilità ma il riferimento esplicito è alle modalità di **accreditamento**...Il testo non è chiaro e sarebbe bene chiarirlo perché non si può in generale parlare di tributi propri in senso stretto se si nega ai titolari di quei tributi il potere di accertamento e riscossione dei medesimi. Vedi più avanti commento all'art. 19.

La lett. m) non è chiara in relazione alla lettera precedente. Si riferisce all'accesso all'AT e a ogni altra banca dati utile alla gestione tributaria, ma se uno prende sul serio la lettera precedente, è ragionevole pensare che si vogliano escludere i titolari sub-centrali dei tributi propri dall'attività di accertamento e riscossione. E allora?

La lett. n) si compone di due parti. Nella prima si prevedono premialità per i comportamenti virtuosi (sforzo fiscale) ma non si capisce come si intenda valutarlo seriamente se prima si esclude l'attività diretta di accertamento e riscossione delle imposte. La II parte prevede sanzioni per gli enti che non rispettano gli equilibri

economici-finanziari. Il riferimento va al Patto di Stabilità Interno. Si aggiunge come infrazione anche il mancato conseguimento dei Livelli Essenziali di Assistenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e il mancato e/o inadeguato esercizio delle funzioni fondamentali di cui alla lett. p) del medesimo articolo.

La lett. o) vorrebbe tutelare la flessibilità del sistema tributario – articolato su un paniere di tributi - dei livelli sub-centrali di governo. Sembra evocare la sostenibilità ma non lo dice chiaramente. Di tal che occorre una scrittura più chiara del principio. Ma se uno riflette sulla storia finanziaria di questo paese, con la finanza pubblica sempre in stato di precarietà, il criterio assume il sapore di un pio desiderio. Anche qui è il governo centrale che dovrebbe darsi una regolata non tanto in termini di norme quanto di comportamenti.

La lett. p) torna a parlare di flessibilità ma questa volta riferendola a più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo **tendenzialmente uniforme** sul territorio nazionale<sup>3</sup> – cosa alquanto improbabile in un paese con forti squilibri territoriali – tale da consentire a tutte le regioni e EL, comprese quelle a più basso potenziale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai LEP e alle funzioni fondamentali degli EL.

Vedere dopo l'ampiezza delle funzioni fondamentali. Se la flessibilità è qui riferita all'opportunità di lasciare una certa flessibilità per attività residuali, il concetto è già previsto nella flessibilità medesima e non abbisognava ulteriori precisazioni.

La lett. q) elenca una serie di obiettivi ovvi come: semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Si tratta di enunciazioni facili ma stando all'esperienza molto difficili da attuare.

La lett. r) sembra evocare la lealtà istituzionale a senso unico e impegna tutti i livelli di governo alla collaborazione per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con i vincoli posti dall'UE e dai Trattati internazionali.

Come noto, il principio di leale collaborazione ha rilevanza più generale e non può essere inteso in modo unidirezionale.

La lett. s) Confonde tuttavia questioni di procedure di bilancio con i compiti della conferenza di coordinamento della FP che, ai sensi del successivo art. 4, dovrebbe garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza – compiti che doppiano evidentemente quelli del Parlamento. In realtà vedremo che l'art. 4 parla di altre funzioni.

La lett. t) parla di razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso. La frase è di dubbio significato. È la prova provata che non si vuole prendere atto che i vari tributi dei diversi livelli sub-centrali di governo costituiscono anche essi sistemi tributari sia pure in sviluppo e che razionalità e coerenza vanno cercati anche tra i diversi sistemi tributari.

Anche la lett. u) appare ambigua e parziale quando parla di riduzione della spesa statale in misura adeguata. Sarebbe stata più pregnante e coerente con l'art. 18 un'affermazione di un criterio che postulasse, in ogni caso, riduzione della spesa statale e delle risorse strumentali ed umane corrispondente o pari all'incremento dell'autonomia di entrata delle regioni e degli EL. E' nota la difficoltà pratica di realizzare un simile obiettivo e, tuttavia, potrebbero essere i livelli di governo sub-centrale ad essere interessati ad avere un criterio del genere. La norma di attuazione di questo criterio non appare di facile formulazione e, pertanto, è alto il rischio che essa si riduca ad un pio desiderio. Vedi art. 21 del presente ddl.

<sup>3</sup> Vedremo dopo che alla d) dell'art. 5 il vincolo è più stringente.

Ancora più evanescente è la definizione di cui alla lett. v) che rinvia alla definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale. Semmai si dovrebbe parlare di spesa pubblica locale.

Attendiamo di leggere le norme attuative.

La lett. z) postula la **territorialità** e neutralità dell'imposta nonché il divieto della sua esportazione. Se, a prima vista, può apparire ovvio il primo criterio, esso non lo è più quando si consideri che in fatto alcuni enti locali riescono ad esportare parte degli oneri delle imposte che prelevano. Anche per questi aspetti, appare una mera chimera l'obiettivo della neutralità.

La lett. aa) opera altra vaga affermazione di principi incerti e confusi:

“corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza”. Che significa? Mi viene in mente la problematica dei trasporti pubblici locali. Significa che gli EL devono fare da se? Vedremo dopo che non è così.

Significa che i contratti per i dipendenti diventano tendenzialmente di competenza locale?

La lett. bb) evoca certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro. Abbiamo visto sotto la lett. o) che il vero problema è quello della sostenibilità, ma questa insieme alla certezza è contraddetta nella specificazione successiva di questi principi di coordinamento fin qui alquanto vaghi.

Art. 3.

*(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)*

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

Il comma 1 dispone che al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei d. lgs., entro **trenta** giorni, sarà istituita la commissione paritetica di cui in rubrica composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali coinvolti.

Il comma 2 prevede che tale commissione è **sede di condivisione delle banche dati** e svolgerà attività di consulenza ai fini del riordino dell'ordinamento finanziario.

Il comma 3 specifica che detta commissione si riunisce entro quindici giorni dalla nomina. Impressionano la solerzia e la precisione!

Il comma 4 dispone che la commissione cessa comunque la propria attività alla data di entrata in vigore del primo (sic!) decreto legislativo di attuazione della presente legge.

Disposizione singolare. Significa che per gli altri decreti il governo potrà fare da sé? In realtà, tenendo conto dei due anni di tempo per l'emanazione dei d. lgs. e dei cinque anni di transizione, si può pensare che tale commissione avrà una lunga vita.

Art. 4.

*(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «Conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

c) la Conferenza assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 8, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

d) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali.

Riprende il discorso della Conferenza del testo precedente che diventa permanente e istituzionalizzata<sup>4</sup>.

Il comma 1 infatti colloca la conferenza nell'ambito della conferenza di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 281/1997 e la configura come organo stabile preposto al coordinamento della finanza pubblica. Gemmazione di conferenze.

La lett. a) prevede che la Conferenza: concorra alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto; alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti; promuova l'attivazione degli eventuali interventi correttivi; vigili sull'applicazione dei meccanismi di premialità, delle sanzioni e del loro funzionamento.

La lett. b) prevede che la Commissione proponga criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifichi l'applicazione.

Alla lett. c) si prevede che la conferenza assicuri la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni ivi compresa la congruità di cui all'art. 7 comma 1 lett. d); assicuri altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

<sup>4</sup> Sulla Conferenza permanente vedi commenti di F. Pica sul n. 4 di questa Rivista.

La lett. d) dispone che la conferenza verifichi la congruità dei dati e delle basi informative trasmessi dagli enti territoriali sub-centrali. Con quali strumenti e risorse non è detto, e quindi, verosimilmente, si tratta di missione impossibile.

**Probabilmente per questa difficoltà, è saltata la cadenza triennale** - prevista in precedenti bozze - per la verifica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard.

È mio parere che non è necessaria una commissione ad hoc per svolgere un compito del genere. Che comunque non è compito di Conferenza di tal fatta di assicurare la verifica del funzionamento ..; la verifica delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, ecc.. Questi sono compiti squisitamente politici e non di una commissione tecnica. Che cosa fanno allora il Parlamento e le Commissioni parlamentari "tecniche" (finanziarie) se non svolgono questo lavoro con il supporto dei servizi bilancio? Ormai nel paese c'è una messe abbondante di studi che ci dicono della insostenibilità del sistema di finanza pubblica e della sua rigidità nel suo insieme. Non servono altre commissioni di studio. Servono decisioni responsabili e coerenti che possono essere assunte solo a livello politico.

## Capo II: RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

### Art. 5.

*(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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 residuale e concorrente;

b) per tributi delle regioni si intendono:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2) le aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;

c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione;

d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi;

2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

5) delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale;

e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Sul comma 1 lett. a) mi sembra si possa obiettare che con riguardo al finanziamento delle funzioni residuali e concorrenti si punti ad un finanziamento integrale da parte

delle RSO. Per esse, secondo me, servono accordi di cofinanziamento (*cost-sharing*). Non è scritto da nessuna parte che esse debbano essere finanziate interamente dalle RSO oppure dallo Stato<sup>5</sup>. È un punto che andrebbe chiarito bene se si vuole costruire il sistema tributario delle RSO su fondamenta più solide di quelle attuali.

La lett. b) individua i tributi delle regioni: 1) tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali ma con gettito devoluto; 2) le aliquote riservate; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con propria leggi su basi imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale. Posso obiettare alla lett. b) laddove al punto 1 mette al primo posto i tributi propri derivati. Anche questa è una *vexata quaestio* che continuiamo a portarci dietro. Una scelta netta potrebbe essere quella di approvare una legge dello Stato per cui non solo il gettito ma anche gli altri poteri di individuazione di basi imponibili, delle aliquote, delle agevolazioni siano devoluti alle RSO.

Tanto più che al punto 2) si prevedono – correttamente – aliquote riservate alle RSO a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali. In altre parole, i tributi propri in senso stretto rischiano di essere una categoria residuale attesa la difficoltà se non proprio l'impossibilità di reperire nuove basi imponibili che non siano già sottoposte a imposizione erariale. La costruzione appare alquanto bizantina.

Tanto più che la lett. c) prevede sovranità fiscale piena o quasi per **una parte rilevante** - quanto 20 o 50% ? – dei tributi di cui alla lettera b) n. 1 e 2). Che senso ha dare simili poteri solo per una parte rilevante?

La previsione di cui alla lett. d) è ancora più problematica e delicatissima in quanto richiama il **famigerato quanto ambiguo principio di territorialità** di cui al comma 2 dell'art. 119 "riferibile al proprio territorio". Intanto va precisato che questa norma costituzionale si riferisce solo alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali mentre la lett. d) che stiamo commentando si riferisce ai suddetti tributi che includono quelli propri delle RSO. Il punto più delicato e controverso è che non possiamo prima dire che i tributi propri derivati diventano delle RSO e poi continuare a considerarli come tributi erariali in senso stretto.

La lett. d) quindi individua **cinque criteri** per precisare il legame del gettito delle imposte con il territorio: 1. luogo del consumo per le imposte che hanno come presupposto il consumo. Vi rientrano anche le imposte di fabbricazione degli oli minerali, degli alcolici, dei tabacchi, ecc.? 2. *nulla quaestio* sulla localizzazione dei cespiti immobiliari. 3. luogo della prestazione del lavoro per quelli basati sulla produzione. Significa che l'Irap di un lavoratore autonomo e di un professionista resta dove è prestato il servizio. E gli statali o i professori universitari che svolgono il lavoro in una regione diversa da quella dove risiedono?<sup>6</sup> Ma se si tratta di prestazione di lavoro è già nel criterio 3. Allora perché si aggiunge un **criterio 4** per le imposte sui redditi lasciando però aperta la scelta tra residenza del titolare e luogo di produzione?

La verità è che l'attuazione del criterio di cui al comma 2 dell'art. 119 Cost. è e resta molto problematica e ci si dovrebbe chiedere in primo luogo che senso abbia all'interno di un mercato unico nazionale e comunitario. E tutto questo perché? Perché la scelta strategica degli ultimi 15 anni è stata sempre quella di **illudere la gente** che si possa fuoriuscire dalla finanza derivata sostituendo i trasferimenti espliciti con le compartecipazioni. Voler determinare l'entità delle compartecipazioni in relazione al gettito riferibile al territorio delle regioni implica un mare di complicazioni in un contesto di crescente mobilità dei fattori produttivi. Da questo

<sup>5</sup> Al riguardo non ritengo che il disposto dell'art. 119 comma 4 "finanziamento integrale delle funzioni attribuite" non supera il test della ragionevolezza se interpretata in termini di norma ordinatoria e non programmatica.

<sup>6</sup> Si tenga conto che, in alcuni casi, l'obbligo di residenza è fissato in relazione alla distanza chilometrica e non ai confini amministrativi delle regioni.

punto di vista suscita ilarità l'ultima proposizione di cui alla precedente lett. c) laddove afferma che la piena sovranità fiscale delle regioni per la parte rilevante dei TPD e delle compartecipazioni con riserva di aliquota deve essere esercitata in coerenza con il principio di semplificazione. Complimenti al Ministro per la semplificazione! Come se non tutto questo non bastasse si prevede un criterio 5 che dovrebbe tenere conto delle **modalità di coinvolgimento** dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione e all'elusione fiscale, presumibilmente sulla base del contributo effettivo al conseguimento di risultati concreti e verificati.

Art. 6.

*(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)*

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni svolte dalle regioni, nonché al principio di autonomia tributaria fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di **efficienza e di appropriatezza** su tutto il territorio nazionale;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;

f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2);

g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in almeno una regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare

esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge.

Rubrica alquanto peculiare che cerca di rappresentare norme eterogenee.

Classifica o elenca tipologie di modalità di esercizio delle competenze e di finanziamento delle medesime. Si rovescia così l'impostazione classica secondo cui il potere di tassare segue quello di spendere. Vedremo dopo che in realtà l'art. 6 non si occupa solo di classificare le spese ma anche delle modalità tecniche del suo finanziamento.

La lett. a) elenca solo tre tipi di spesa: 1. spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione; 2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1; 3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14.

L'elencazione appare non esaustiva. Come ho accennato prima, qui la prima cosa che bisogna valutare (e/o classificare) sono i diversi bisogni che si vanno a soddisfare. Da questa definizione discende quindi se la spesa deve essere a carico dello Stato, delle regioni e/o di entrambi. Ci sono infatti, beni misti, ibridi che opportunamente possono richiedere accordi di cofinanziamento (*cost-sharing*).

La lett. b) rinvia alle modalità di quantificazione delle spese di cui al n. 1 della lett. a) (spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;) che vanno quantificate sulla base dei costi standard; che vanno erogate in condizioni di efficienza e appropriatezza. L'obiettivo è chiaramente l'abbandono del criterio della spesa storica. I tempi vengono individuati dopo.

La lett. c) enuclea l'obiettivo del finanziamento del sistema dei **trasporti pubblici locali** e rinvia a modalità analoghe di determinazione della spesa relativa ai beni di cui al comma precedente. Per la precisione qui si parla di livello adeguato della fornitura e di costi standard.

La lett. d) ritorna sulle spese di cui alla lett. a) n. 1; rinvia alle modalità di definizione di un vincolo particolare di finanziamento (con tributi ad aliquota e base imponibile uniforme) che non ha senso<sup>7</sup> e che, semmai dovrebbe stare nell'art. 5. Se qui l'obiettivo fosse stato solo la correlazione tra beneficio e imposte da pagare sarebbe bastato riprendere la lett. f) dell'art. 2. Il complesso meccanismo - complicato oltre il necessario - deve qui garantire **il finanziamento integrale in ciascuna regione**. Precisazione non di poco conto. Deve altresì garantire i diritti di cittadinanza sempre e ovunque. Tale garanzia non c'è più nella lettera h). Non c'è neanche per i trasporti pubblici locali. La norma prevede un sistema a regime e uno in via transitoria. Durante questa fase si potrà fare ricorso al gettito dell'Irap sino alla sua abrogazione, che conferma l'intenzione del governo di abrogare l'Irap e sostituirla con altri tributi. Vedi vincolo di cui alla lett. p) dell'art. 2

La lett. e) si occupa delle spese non riconducibili al vincolo di cui all'art. 117 comma 2, lettera m). A prima vista è corretta ma non dice chiaramente e con precisione quali sono i tributi propri. Tutto sembra far ritenere che si tratti di quelli in senso stretto, cioè, quelli di cui al n. 3 della lett. b) dell'art. 5.

<sup>7</sup> Intendiamoci ha senso ai fini di analisi comparative pure necessarie, perché facilita i compiti dei tecnici ma se i principali tributi delle regioni sono TPD che senso ha cercare la correlazione stretta con le spese locali?

La lett. f) prevede la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1 e 2; ribadisce e specifica una grossa fonte di equivoco: la trasformazione dei trasferimenti in compartecipazioni. Ho già detto che non condivido un'operazione che è solo di vetrina. Si può anche fare ma senza porre il vincolo assoluto della soppressione dei trasferimenti espliciti che è stato fonte di contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Ma questo è problema dell'art. 119. Se la norma abroga i trasferimenti statali diretti e se la lettera d) prevede la possibilità - in realtà ben altro che possibilità ma vera e propria necessità - di quote specifiche del fondo perequativo, significa che queste possono (debbono) venire da un **fondo perequativo regionale**. Questa ipotesi potrebbe dare un qualche fondamento alla tesi di chi sostiene la natura orizzontale del fondo perequativo che stiamo esaminando. Ma se non è detto chiaramente come è alimentato tale fondo - e questo sarebbe veramente paradossale in un provvedimento che enfatizza oltre misura proprio il problema del finanziamento - e se esso dovesse essere comunque alimentato da entrate generali dello Stato - come dovrebbe essere normale - la natura del fondo rimarrebbe di tipo sostanzialmente verticale.

La lett. g) ritorna sul finanziamento delle spese di cui alla lett. a) n. 1 per precisare che le aliquote sia dei tributi - qui non meglio precisati - sia delle compartecipazioni debbono essere fissate al livello minimo tale da assicurare il **pieno finanziamento della spesa** (quantificata sulla base dei costi standard) **corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in almeno una regione**<sup>8</sup>. Poiché tale sistema di finanziamento - sovraccarico di vincoli inutili quanto complicati - non assicura il finanziamento dei LEP in tutte le regioni, la seconda proposizione fa rientrare in ballo i trasferimenti espliciti dal fondo perequativo di cui all'art. 7 quando il gettito tributario è appunto insufficiente a finanziare i LEP. Che senso ha allora la lett. f) precedente? Ritornano i trasferimenti e/o quote del fondo perequativo di cui all'art. 7. Allora l'operazione è mirata a far vedere che dove tributi propri in senso stretto e compartecipazioni sono sufficienti a finanziare servizi e beni di cui alla lettera m) dell'art. 117 comma 2, non si fa ricorso ai trasferimenti statali diretti. Dove TP e compartecipazioni non sono sufficienti rimangono i trasferimenti. Tutto questo si fa per dare un qualche senso al **malinteso criterio della territorialità a livello regionale**. Tutte le complicazioni connesse si potrebbero evitare in radice e per buona parte delle regioni, espandendo sul serio l'autonomia tributaria attraverso tributi propri in senso stretto o come *second best* tributi propri derivati. *En passant*, si noti che nulla si dice qui circa il finanziamento dei beni di cui alla lettera p) dell'art. 117 comma 2.

La lett. h) precisa le modalità del finanziamento della spesa di cui al n. 2 della lett. a). In prima istanza, qui si sostituiscono i trasferimenti statali diretti ed espliciti con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef. "Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare

<sup>8</sup> In una bozza precedente si era ipotizzato il riferimento a 1/3/6 Regioni. Qualunque sia il numero delle regioni prese a riferimento e specialmente se è una sola, si stravolge la metodologia dei costi standard pure richiamati esplicitamente dalla lett. c) dell'art. 6. perché delle due l'una: i costi unitari delle prestazioni sono uguali in tutte le regioni e allora non c'è bisogno di calcolare quelli standard, oppure sono diversi e allora c'è bisogno di calcolarli per introdurre efficienza nel sistema. Il riferimento ad una sola regione (la più ricca) complica il discorso perché se questa non è la più efficiente - e niente garantisce che lo sia - allora si introduce nel sistema e in modo inappropriato un meccanismo che consolida l'inefficienza del sistema - anche se ad essa si collegano più cospicui trasferimenti alle regioni più povere. Se l'obiettivo vero fosse l'efficienza, allora bisognerebbe prendere a riferimento i costi unitari della regione più efficiente, ma, a parità dei LEP, questo potrebbe ridurre il numero delle prestazioni lasciando parte della domanda insoddisfatta. In molte circostanze, in materia sanitaria o di assistenza, questo non è accettabile non solo sul terreno economico-finanziario ma su quello etico.

(qui) **al complesso delle regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi**". Anche qui si poteva fare a meno di prevedere un vincolo così stringente: l'aliquota come sopra **deve assicurare la compensazione esatta dei trasferimenti soppressi**. In questo modo, l'addizionale che poteva attecchirsi a tributo proprio diventa inevitabilmente compartecipazione e, quindi, di nuovo, un'operazione di sovraccarico di vincoli nel sistema. Questo diventa complicato e difficile da gestire.

Secondo alcuni, il **riferimento al complesso delle regioni** farebbe pensare alla perequazione orizzontale. Secondo me, tale interpretazione non è avallata dal disegno organico della perequazione che, nella sostanza, resta di tipo verticale<sup>9</sup>. Il riferimento al complesso delle regioni individua un vincolo di pareggio dei trasferimenti sostituiti soprattutto con compartecipazioni. La previsione di un vincolo di pareggio per ciascuna regione avrebbe introdotto ulteriori complicazioni di cui non si sente il bisogno.

La lett. i) cerca di precisare i criteri di finanziamento delle c.d. funzioni "delegate" e/o devolute ex art. 118 Cost. Non è una norma di carattere residuale come potrebbe sembrare a prima vista. È una questione grossa se si pensa che l'art. 118 trasferisce ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative, che la maggior parte dei Comuni non è in grado di svolgerle in maniera efficiente e che, pertanto, ad esse si dovrebbe applicare il principio della sussidiarietà verticale chiamando in causa aree metropolitane, province, e le stesse regioni. A mio giudizio, la lett. i) evoca la necessità di forme semplici di **trasferimenti che chiamerei compensativi** per funzioni devolute temporaneamente o in via permanente. La norma invece parla di funzioni amministrative **eventualmente** trasferite. Secondo me, il problema è molto più grosso e rinvia alla bontà di una scelta (secondo me, sbagliata) sul modello regionale per il quale si sono previsti esclusivamente o quasi compiti legislativi, di programmazione e di coordinamento.

Art. 7.

*(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

b) applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da

<sup>9</sup> L'interpretazione è stata confermata ripetutamente dai Ministri Calderoni e Fitto.

assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni;

2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente articolo;

d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettere d) e g), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni;

f) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

3) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

g) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

L'apertura del comma 1 specifica le finalità della norma e richiama la lett. e) dell'art. 117 comma 2 e l'art. 119 comma 3.

La lett. a) istituisce il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dai **gettiti prodotti nelle singole regioni** dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e con quote del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h) - in chiaro, l'addizionale regionale all'Irpef. Si cerca di applicare il mal concepito criterio di territorialità e si ribadisce che le quote del fondo perequativo sono assegnate **senza vincolo di destinazione**. Sono previsioni contenute nell'art. 119 ma di dubbia razionalità perchè limitano arbitrariamente le scelte del legislatore nazionale.

La lett. b) fa una prima specificazione del principio di perequazione delle capacità fiscali: **ridurre adeguatamente** le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante **senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale**; anche qui si introduce un doppio vincolo troppo stringente oltre che intrinsecamente contraddittorio. A leggerlo pessimisticamente si sta dicendo che la regione più povera deve rimanere sempre tale anche se non si esclude che un boom economico della medesima - prodotto da non si sa quali cause - possa modificare il suo *ranking* (posizione in graduatoria). Supposto che ciò avvenga, ogni anno o periodicamente, se il sistema verrà adottato, bisognerà determinare quanto della crescita economica di ogni regione sia dovuta all'evoluzione del quadro economico territoriale e quanto agli effetti della perequazione. Mi chiedo se l'evoluzione sia quella spontanea o quella che

le politiche del governo debbono indurre. Franco Bassanini fa notare come nell'art. 119 non ci sia niente che possa far pensare ad un simile vincolo.

La lett. c) afferma che le risorse del fondo devono finanziare :

1. la **differenza tra il fabbisogno finanziario necessario** alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e **il gettito regionale** dei tributi ad esse dedicate, determinato con **l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, alias, di lotta all'evasione.** E' chiaro che un simile meccanismo è molto complicato. Con tutte le semplificazioni possibili, calcolare lo sforzo fiscale e, per di più, il contributo alla lotta all'evasione - senza la gestione amministrativa diretta dei tributi da parte delle regioni e EL - può richiedere alcuni anni e ciò rinvierebbe nel tempo la erogazione dei trasferimenti - come in fatto avviene ora.

2. le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente comma (spese non riconducibili al vincolo della lett. m) dell'art. 117 comma 2.

La lett. d) rinvia alla definizione delle modalità per cui, nella determinazione delle **spettanze di ciascuna Regione** sul fondo perequativo, si tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei **vincoli risultanti** dalla legislazione intervenuta in attuazione della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in modo da assicurare **l'integrale copertura delle spese** valutate al fabbisogno (costo) standard<sup>10</sup>. Qui sono le spettanze a ciascuna regione che devono essere sommate insieme. Sembra che i trasferimenti che le RSO devono ricevere siano la sommatoria dei trasferimenti spettanti per la copertura integrale delle spese di cui alla lett. m) comma 2 e di quelle ex meccanismo di perequazione delle capacità fiscali.

La lett. e) (nuova rispetto a precedenti versioni) garantisce la copertura della eventuale differenza - purché certificata, non si sa da chi - tra il gettito previsto e quello effettivamente conseguito nella regione sulla base del livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. d) - stima ad aliquote e base imponibile uniformi - e lett. g) determinazione del fabbisogno secondo livelli qualitativi delle prestazioni fissati dalla legge statale e costo unitario delle medesime a costi standard che tengono conto di quanto previsto dalla lett. b), comma 1, art. 6 in almeno una regione<sup>11</sup>.

La lett. f) si articola su tre punti. Il punto 1 prevede che le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito dell'addizionale all'Irpef è superiore alla media nazionale per abitante, non partecipano al riparto del fondo perequativo); il punto 2 prevede che le regioni con minore capacità fiscale, ossia, quelle dove il gettito dell'addizionale all'Irpef è inferiore alla media nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo. Anche qui non manca la complicazione. Non è chiaro che cosa significhi il punto 3) laddove afferma che la ripartizione del fondo perequativo tiene conto del fattore dimensione demografica che è in funzione

<sup>10</sup> Sottolineo che qui è richiamato il concetto di fabbisogno standard che è cosa ben diversa dal costo standard. Un conto è standardizzare i costi, e ben altro è standardizzare i fabbisogni. I fabbisogni finanziari si ottengono moltiplicando i bisogni per un costo unitario standard. Se si procedesse invece alla standardizzazione del fabbisogno sarebbe alto il rischio di lasciare bisogni insoddisfatti. Ma alla parola standard si collegano incertezze che vanno chiarite. Non basta il rinvio a metodologie statistiche. Il legislatore deve dire che cosa vuole esattamente. Si tratta di definire un rapporto dove al numeratore abbiamo i LEP e al denominatore i costi relativi. Ma questi possono essere diversi per ragioni diverse: efficienza, inefficienze, diverso costo dei fattori produttivi, ecc. In questi termini, il dispositivo qui esaminato è ambiguo e fonte di equivoci.

<sup>11</sup> Vedi sopra nota 8.

inversa rispetto alla dimensione demografica stessa e dello sforzo fiscale autonomamente realizzato.

La lett. g) vuole che le quote del fondo perequativo risultanti dall'applicazione della lett. d) siano distintamente indicate (*earmarked*) nelle assegnazioni annuali. Il criterio cerca di aggirare il vincolo dell'unico (e/o principale) fondo perequativo senza vincoli di destinazione<sup>12</sup>. Qui si richiede quanto meno la indicazione distinta delle spettanze. Queste sono costruite diversamente ma vanno sommate insieme prima di essere trasferite nelle **assegnazioni annuali**. Ribadisco che la determinazione delle spettanze di cui alla lett. c) è molto complessa e difficilmente potrà essere determinata tempestivamente.

#### Art. 8.

*(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;
- b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:
  - 1) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);
  - 2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4;
- c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'IRPEF;
- d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

Intanto l'art. 8 considera insieme funzioni concorrenti ed esclusive trasferite alle regioni mentre non è detto che le funzioni concorrenti debbano essere finanziate totalmente a carico delle regioni. Potrebbero richiedere accordi di cofinanziamento (*cost-sharing*).

La lett. a) prevede la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa comprensivi dei costi del personale e di funzionamento; vedi lett. u) dell'art. 2.

La lett. b) prevede una riduzione delle aliquote dei tributi erariali in relazione al corrispondente aumento:

- 1) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);

<sup>12</sup> Ho presente il vincolo costituzionale. Tuttavia la mia idea è che se questa è una legislatura costituente, come spesso sento ripetere dalle massime cariche dello Stato, allora bisognerebbe proporre delle modifiche parziali e "tecniche" all'art. 119 mentre si lavora al secondo tentativo di attuazione. Mi pare di capire invece che questo governo e la stessa opposizione continuano a ritenere che l'art. 119 sia scritto bene e che vogliano attuarlo così com'è per comprimere al massimo l'autonomia tributaria delle RSO.

2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4<sup>13</sup>;

La lett. c) rinvia all'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale ovvero della compartecipazione all'Irpef.

La lett. d) rinvia alla definizione delle modalità con le quali si effettua la **verifica periodica** della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del **fabbisogno standard**<sup>14</sup> di cui all'art. 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte. Non è individuata l'ampiezza del periodo.

Si ribadiscono, in termini qualche volta più generici, i criteri precedentemente affermati nell'art. 2. Per molti versi mi sembra solo un tentativo di quadratura del cerchio sulla carta possibile ma in pratica poco probabile.

### Capo III

#### FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

##### Art. 9.

*(Principi e criteri direttivi concernenti*

*il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

2) spese relative alle altre funzioni;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale;

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

e) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 11;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione.

<sup>13</sup> Rispetto a precedente versione, ritorna l'ossessiva ricerca di precisa correlazione tra spese da erogare a e tributi specifici che le devono finanziare.

<sup>14</sup> Vedi mie osservazioni sopra sulla definizione di fabbisogno standard.

Aggiunte due lettere al comma unico rispetto a precedenti versioni.

La lett. a) introduce una classificazione esplicita delle funzioni e delle spese sul modello dell'art. 6 per le regioni: spese per le funzioni fondamentali, per le altre funzioni e per gli interventi speciali.

La lett. b) opera l'ennesimo rinvio alla definizione delle modalità di finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP eventualmente da esse implicate degli EL che dovrà avvenire in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al **fabbisogno standard**. Tutto bene salvo a capire perché le funzioni fondamentali sottoposte al vincolo LEP sono solo **eventuali**<sup>15</sup>. E l'assistenza? Si elencano quindi le varie possibili fonti di finanziamento.

La lett. c) rinvia alla definizione delle modalità di finanziamento delle spese di cui alla lett. a) n. 2, ossia, con quote dei tributi propri e del fondo perequativo.

La lett. d) opera il rinvio alle modalità con cui andranno conteggiati i costi di funzioni delegate ex art. 118. E' un elemento di novità interessante perché fin qui la questione era stata lasciata in ombra. Si prevede un finanziamento pieno, ove non si sia provveduto contestualmente alla devoluzione della funzione in oggetto.

La lett. e) prevede la soppressione dei trasferimenti diretti al finanziamento delle spese di cui alla lett. a), numeri 1, e 2), a eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'art. 11.

La lett. f) ricorda per memoria il vincolo costituzionale di cui all'art. 119 comma 3. Avendo fatto esattamente il contrario con i trasferimenti dal fondo perequativo, lo applica alle compartecipazioni anche esse totalmente vincolate e definite al centro. A me sembra fondato il dubbio di legittimità costituzionale su tale ossessiva ricerca di correlazione stretta tra spesa ed entrata che la deve finanziare. Il legislatore delegante cerca di coniugare il malinteso criterio di territorialità con quello del benefico ma applicando la territorialità a tributi erariali finisce con il complicare tutto il sistema senza raggiungere lo scopo.

#### Art. 10.

*(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia tributaria degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la manovrabilità dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'IRPEF, dai tributi propri

<sup>15</sup> Anche questa è una fonte di controversi tra EL e governo centrale. Vedi al riguardo le norme transitorie (art. 18) dove forfettariamente si quantificano nell'80 per cento le funzioni fondamentali e nel 20 per cento le rimanenti funzioni. Naturalmente restano da definire se tutte o solo alcune delle funzioni fondamentali implicano i LEP.

disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;

d) disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di un tributo proprio provinciale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva;

g) le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

La lett. a) mantiene alla **legge statale** il compito di individuare i tributi propri dei Comuni e delle province con relativi soggetti d'imposta e basi imponibili e aliquote di riferimento valide a livello nazionale. In pratica non cambia nulla rispetto all'attuale situazione. C'è contrasto con lett. g) dell'art. 2 in quanto si riduce a mera ipotesi quanto ivi previsto (potere delle legge regionale di istituire TP delle regioni e dei comuni).

La lett. b) rinvia alla definizione delle modalità particolareggiate con cui i comuni finanziano le spese relative alle funzioni fondamentali di cui all'art. 9, comma 1, lett. a), n. 1 anche qui tenendo conto della dimensione demografica dei comuni suddivisi per fasce<sup>16</sup>.

La lett. c) ripete il dispositivo questa volta per le province senza considerazione della dimensione demografica.

La lett. d) innova introducendo per i comuni il c.d. **tributo di scopo** in relazione alla realizzazione di opere pubbliche ovvero per finanziare oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana. Sembra impropria l'assimilazione a eventi particolari due fenomeni che, in via principale, si possono considerare ordinari in un paese a grande vocazione turistica. Solo nel contesto italiano può apparire una innovazione.

La lett. e) rinvia alla disciplina di un tributo proprio provinciale che valorizzando l'autonomia tributaria (quale?) attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo con riguardo a particolari scopi istituzionali. In altre parole un tributo di scopo anche per le province<sup>17</sup>.

La lett. f) innova rinviando alla previsione di forme premiali per favorire l'associazionismo comunale e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia tributaria.

La lett. g) afferma che le regioni possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti

<sup>16</sup> In precedente bozza qui si era introdotto l'obiettivo della razionalizzazione dell'imposizione immobiliare al fine di riconoscere un'adeguata autonomia tributaria ai Comuni e alle Città metropolitane. Tale riordino è ora richiesto dall'ANCI anche come strumento per recuperare il mancato gettito derivante dall'abrogazione dell'ICI sulla prima casa.

<sup>17</sup> In precedente bozza si era prevista la razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli e alle accise sulla benzina e sul gasolio, anche al fine di riconoscere un'adeguata autonomia impositiva alle province.

agli enti locali. Si tratta di altro rinvio ma, inopinatamente, ci si dimentica del vincolo di cui alla lett. g): dovrebbe trattarsi di basi imponibili non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato. Si tratta di mera ipotesi.

La lett. h) assegna agli EL la facoltà di modificare le aliquote e introdurre agevolazioni entro limiti fissati dalle stesse leggi.

La lett. i) nel rispetto delle normative di settore riconosce piena autonomia tariffaria agli EL per prestazioni e servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Singolare questa ultima precisazione nella logica della esasperante ed esasperata disciplina casistica.

#### Art. 11.

*(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 14, e le entrate spettanti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*;

f) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato

sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

g) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera f), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La lett. a) intanto prevede due fondi separati **alimentati da un fondo perequativo dello Stato**: uno per i comuni e un altro per le province. Quest'ultimo in relazione alle funzioni amministrative di competenza regionale da loro già svolte alla data e pari al valore iscritto nel bilancio dello Stato. Non agevole è la determinazione della dimensione del fondo che deve tenere conto dei trasferimenti statali soppressi, escludere i contributi di cui all'art. 14 e le entrate spettanti ai comuni e alle province ex art. 10, e, non ultimo, del superamento graduale del criterio della spesa storica per passare a quello delle spese valutate sulla base di costi standard.

La lett. b) rinvia **alle modalità** con le quali saranno aggiornati **periodicamente** le dotazioni dei due fondi e delle relative fonti di finanziamento. Non è chiaro se il meccanismo prefigurato si riferisca ad una situazione a regime oppure a quella della transizione quinquennale prevista dopo. A mio giudizio, la complessità dei vincoli previsti sulle modalità di calcolo dei fabbisogni e sui relativi (earmarked) strumenti di finanziamento farebbero pensare a ad un aggiornamento continuo e non periodico.

La lett. c) individua due criteri per la ripartizione del fondo tra i singoli enti: 1) un **indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza** tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; 2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale. Il fabbisogno in effetti rinvia a quello definito in relazione ai fondi assegnati dall'Unione europea; dico subito che non si capisce cosa succederà quando l'UE ridurrà i suoi fondi. Qui è importante sottolineare l'apparente maggiore chiarezza raggiunta dal legislatore nel definire il fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente e il gettito standardizzato dei tributi e delle entrate proprie. Resta tuttavia l'equivoco su che cosa intendere per valore standardizzato della spesa corrente e/o del gettito. Si intende un valore assoluto o uno relativo? Ma che senso avrebbe un valore relativo della spesa pubblica rispetto a bisogni per ipotesi fortemente differenziati?

La lett. d) rinvia alla definizione delle modalità con le quali calcolare la spesa corrente standardizzata che viene definita sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per la dimensione demografica, caratteristiche orografiche dei territori, altre specificità demografiche, sociali e produttive dei singoli enti. Queste ultime saranno determinate elaborando con metodi statistici i dati di spesa storica dei singoli enti considerando anche la spesa per i servizi esternalizzati.

La lett. e) è alquanto infelice perché non si capisce quale difficoltà possa avere il legislatore nell'individuare i tributi propri da valutare ad aliquota standard ai fini della standardizzazione del gettito. Non pare dubitabile che si debbano prendere tutti i tributi propri (compresi quelli derivati) essendo quelli propri definiti in senso restrittivo solo una quota minima.

La lett. f) **introduce a livello sistemico il meccanismo negoziale**. Rinvia infatti ad accordi sanciti a livello di Conferenza unificata che prendano in considerazione il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle Province presenti nel territorio di ciascuna regione tenendo conto di proprie valutazioni delle spese e delle entrate standardizzate nonché di autonome stime dei fabbisogni. La norma contraddice non solo la logica matematico-statistica dei meccanismi di perequazione ma anche quella di una crescita prevedibile e programmabile delle spese e delle entrate. Essendo altamente probabile che molte regioni procederanno a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, è alta la probabilità di un negoziato continuo — in parte inevitabile — tra regioni e governo centrale. E' in parte giustificato, per un verso, dalla complessità dei meccanismi di ancoraggio del gettito dei TPD e delle partecipazioni al territorio e, per un altro verso, dalla necessità di una graduale transizione dalla spesa storica a quella valutata sulla base dei costi standard. Un tale sbocco, tuttavia, non innoverebbe ma consoliderebbe una prassi non positiva che va avanti dal 2000 all'indomani dell'approvazione del d. lgs. N. 56/2000. Merita un'attenta riflessione perché mette in discussione l'architettura del sistema nel suo insieme.

La lett. g) stabilisce un termine breve (venti giorni) entro il quale le regioni rigirano tempestivamente i fondi agli enti locali prevedendo che se ci fosse rideterminazione delle quote spettanti questo non può comportare ritardo nell'inoltro dei fondi. Nel caso in cui il ritardo si dovesse comunque verificare è previsto il potere sostitutivo del governo centrale. Evidentemente si è voluto costruire un meccanismo che riassicurasse gli enti locali rispetto alle vischiosità delle procedure burocratiche.

Capo IV  
FINANZIAMENTO  
DELLE CITTÀ METROPOLITANE  
E DI ROMA CAPITALE

Art. 12.

*(Finanziamento delle Città metropolitane)*

1. Il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d).

2. Fino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Il comma 1 postula per le città metropolitane una più ampia autonomia di entrata — anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi — e di spesa in relazione alla

complessità delle funzioni svolte. Potranno avere tributi ed entrate proprie diverse da quelle assegnate ai comuni e manterranno la facoltà di istituire tributi di scopo. Il comma 2 prevede che sino all'attuazione degli artt. 21-26 del d. lgs. n. 267/2000 ai comuni capoluogo<sup>18</sup> sia assicurato un finanziamento delle funzioni sulla base di una più ampia autonomia di entrata e di spesa in relazione alla maggiore complessità delle funzioni medesime.

Art. 13.

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica.

2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei comuni, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili.

Il comma 1 richiama l'art. 114 comma 3 e l'art. 119 della costituzione e postula l'assegnazione di risorse aggiuntive in relazione al ruolo svolto dalla capitale.

Il comma 2, fermo quanto stabilito per il finanziamento dei comuni, prevede l'assegnazione di specifiche quote (compartecipazioni?) aggiuntive di tributi erariali<sup>19</sup>.

Il comma 3, fatto salvo quanto previsto dall'art. 16 che segue, afferma che i d. lgs. di cui all'art. 2 di attuazione dell'art. 119 comma sesto, stabiliscono principi generali (sic!) per l'attribuzione a Roma di un proprio patrimonio sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi specifici: 1) attribuzione a Roma di un patrimonio in relazione alle funzioni e competenze attribuite; 2) attribuzione a Roma, a titolo gratuito, di beni dello Stato non più funzionali all'esigenze dello stesso.

Il comma 4 prevede anche una disciplina transitoria in termini di decorrenze *a quo* per le operazioni di cui ai tre commi precedenti e di attribuzione di un contributo speciale, presumibilmente *una tantum* oppure per il periodo transitorio.

<sup>18</sup> In precedenti bozze si erano introdotti requisiti demografici di 350 e 800 mila abitanti.

<sup>19</sup> In precedente versione era prevista la previa determinazione degli oneri derivanti dallo svolgimento delle funzioni associate al ruolo di capitale.

## Capo V: Interventi speciali.

Art. 14.

*(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai comuni, alle province, alle Città metropolitane e alle regioni;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani;

d) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria.

La lett. a) individua le fonti di finanziamento: 1) contributi speciali dal bilancio dello Stato; 2) finanziamenti dell'UE; 3) cofinanziamenti nazionali. Troppo generica la voce di cui al n. 1. Non si dice come sono determinati, se hanno natura straordinaria come tutto fa pensare oppure sono una voce ordinaria e prevedibile. La natura dei contributi speciali di cui al n. 1 farebbe pensare ad un intervento di tipo straordinario mentre non c'è dubbio che la natura dell'intervento pubblico è e resta di tipo ordinario.

La lett. b) invero opera una scelta di chiarezza laddove afferma che i fondi speciali dal bilancio dello Stato **confluiscono in appositi e distinti fondi** per i Comuni, le province, le aree metropolitane e le regioni "mantenendo le proprie finalizzazioni", ossia, non confluendo nel fondo generale non condizionale di cui al comma 3 dell'art. 119 senza vincoli di destinazione.

La lett. c) prescrive che **saranno considerate le specifiche realtà territoriali** con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit di infrastrutture, ai diritti delle persone, collocazione geografica. Parametro molto vago che non dice molto mentre sarebbe stato quanto mai opportuno menzionare aree arretrate, in crisi, con deficit di infrastrutture, ecc.. Inoltre si dovrà tener conto della prossimità dei Comuni o ai confini dello Stato o a quello di RSS. Si può immaginare la corsa ai regimi agevolativi speciali che un simile criterio potrà mettere in moto. E' vero che di deficit infrastrutturali si dovrà tener conto in sede di meccanismo principale di perequazione ma la cosa non è così scontata come può sembrare a prima vista. Il comma è comunque nettamente migliorato rispetto a sue precedenti versioni.

La lett. d) rinvia all'individuazione, "in conformità al diritto comunitario" (sic!) di **forme di fiscalità di sviluppo** con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire

l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Si ripetono in maniera più chiara gli obiettivi già presenti nel comma 5 dell'art. 119. Trattandosi di mero rinvio, vedremo in seguito come saranno determinati e gestiti i quattro fondi prospettati. La norma da un lato sembra abbandonare la logica degli interventi speciali (*one shot*), dall'altro, non riprende l'affermazione del comma 5 circa il **carattere aggiuntivo** dei contributi medesimi, ossia, speciali. Comunque resta sproporzionato lo strumento individuato (agevolazioni fiscali) rispetto a obiettivi che sono comprensivi degli squilibri economici e sociali. Per un Paese con forti squilibri territoriali, con lo spostamento ad Est dell'asse degli interventi della UE, la questione richiede la massima attenzione in vista della scadenza del 2013.

La lett. e) rinvia alla definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziare dallo Stato ai sensi del presente articolo sono **oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali** che determinano la manovra finanziaria; anche per questa previsione vale quello che abbiamo detto per la corrispondente lett. e) dell'art. 10 ma c'è una differenza. Qui sono in gioco le politiche regionali che ciascuna regione deve adottare e la politica economica generale anche nella dimensione regionale che il governo centrale deve sapere condurre e coordinare. C'è una esigenza fondamentale di programmazione a medio e lungo termine e di coordinamento dinamico che vanno salvaguardate. Per le politiche di sviluppo mal si addicono gli **accordi e negoziati annuali** che qui si evocano.

Manca in questo articolo un comma f) presente in precedenti versioni che rinvitava alla costituzione di un fondo specifico che raccogliesse i contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità che saranno soppressi.

## Capo VI: Coordinamento dei diversi livelli di governo.

Art. 15.

*(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale;

c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;

d) introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi

economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La lett. a) riafferma il principio della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione in modo da garantire la non violazione dell'ordine della graduatoria (*ranking*) delle capacità fiscali e della verifica di una sua modifica solo per evoluzione (spontanea) del quadro economico territoriale. Nella lettera b) dell'art. 7 riguarda solo le regioni. Lo riprende e lo generalizza a tutti gli enti dei diversi livelli di governo. E' roba da matti e non è una operazione così semplice da effettuare, come può sembrare - a parte la sua auspicabilità molto discutibile. In ogni caso, resta una finalizzazione alquanto singolare del principio di trasparenza.

La lett. b) prescrive ai vari livelli di governo coinvolti il rispetto dei vincoli ed obiettivi del patto di stabilità interno precisando che ciascuna regione e ciascuno ente locale adempia sia con riguardo ai dati di competenza economica sia di cassa.

La lett. c), dopo la rigidità assoluta dei primi due criteri di coordinamento, introduce il terzo - bontà sua - ispirato a qualche elemento di flessibilità. In breve si dice che, fermo l'obiettivo di ciascuna regione in termini di saldi di finanza pubblica, queste, previa concertazione con gli enti locali, possono differenziare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale in relazione ad esigenze specifiche e alla diversità delle situazioni esistenti nelle diverse regioni.

La lett. d) prevede, in primo luogo, l'introduzione di meccanismi incentivanti e sanzionatori per gli enti virtuosi e meno virtuosi. Consisterebbero nella modifica dell'aliquota di un tributo erariale - suppongo compartecipato - in proporzione allo scostamento dagli obiettivi. In secondo luogo, prevede per gli enti che non abbiano raggiunto gli obiettivi il divieto di copertura delle piante organiche e di iscrizione in bilancio di spese discrezionali fino alla dimostrazione della messa in atto di rimedi fra i quali l'attivazione nella misura massima dell'autonomia tributaria. Si fa eccezione per le spese connesse al cofinanziamento regionale delle politiche comunitarie. In terzo luogo, la norma prevede meccanismi automatici sanzionatori direttamente a carico degli organi di governo e amministrativi che hanno commesso le violazioni di cui sopra. Nel suo insieme, la norma non è priva di fondamento nella linea della responsabilizzazione. Tuttavia, essa appare di complessa attuazione. Bisognerà attendere la definizione delle procedure per capire se essa sposa una filosofia di **federalismo telecomandato dal centro** oppure, come detto, un tentativo di implementazione del principio di responsabilità in regime di trasparenza. Un sistema alternativo che potrebbe essere preso in considerazione è quello, a mio giudizio, più semplice di una riduzione graduata di alcuni trasferimenti statali per gli enti inadempienti.

## **Capo VII: Patrimonio di regioni ed enti locali.**

Art. 16.

*(Patrimonio di comuni, province,  
Città metropolitane e regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, Città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle

competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali;

- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, Città metropolitane e regioni;
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Articola alcuni primi criteri per attuare il comma 6 dell'art. 119 e l'attribuzione di un patrimonio proprio alle regioni ed enti locali. La norma è ora in parte anticipata dall'art. 13 che prevede l'assegnazione di un proprio patrimonio a Roma capitale.

La lett. a) rinvia all'attribuzione ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni, capacità finanziarie e alle competenze e funzioni effettivamente svolte dai diversi enti.

La lett. b) prescrive che l'attribuzione dei beni immobili sia operata sulla base del criterio di territorialità.

La lett. c) prevede la concertazione in sede di Conferenza unificata ai fini dell'attribuzione dei beni ai diversi enti regionali e locali.

La lett. d) rinvia all'individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti.

Sembrano criteri ragionevoli. Resta il dubbio se l'individuazione dei beni di rilevanza nazionale sarà fatta in via unilaterale oppure seguendo il metodo della concertazione di cui alla lett. c).

## Capo VIII: Norme transitorie e finali.

Art. 17.

*(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7;

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di tempo sostenibile;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) garanzia per le regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g);

e) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 8 e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

Vale la pena di sottolineare la delicatezza delle norme transitorie su cui si è concentrato il dibattito delle ultime settimane. Alcuni sostengono che sono troppi lunghi i tempi della transizione, altri, invece, dicono che sono lunghi i tempi per iniziarla, specialmente se si considera il tempo perso fin qui.

La lett. a) prevede che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'art. 7 si applicheranno a regime dopo che sia stata superata una fase di transizione che assicuri un passaggio graduale dai valori dei trasferimenti determinati sulla base della media del triennio 2006-08 (al netto di assegnazioni a carattere straordinario) ai valori determinati con i criteri di cui all'art. 7 medesimo; la norma evidentemente è aperta e letta così non sembra sollevare grosse perplessità. Si rinvia a eventuali accordi bipartisan per definire la lunghezza del periodo di transizione. Sennonché se si riflette alla diversità dell'attuale sistema rispetto a quello che si vuole costruire, insorgono diversi problemi che sono oggetto di discussioni. Vedi in particolare la questione della determinazione dei LEP e dei costi standard.

La lett. b) comincia a individuare qualche problema laddove pone due altre condizioni. Il nuovo sistema deve essere preceduto dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Come noto, attualmente nei LEA in materia sanitaria si comprendono tutte o quasi le patologie e naturalmente si vorrebbe restringere l'elenco ma ci sono problemi analoghi per l'assistenza e l'istruzione. Qualcosa di analogo si discute per le funzioni fondamentali degli enti locali. Comprendono tutte le funzioni attualmente svolte o quelle maggiormente diffuse?

E qui ovviamente pesa l'ambiguità del principio di cui al comma 4 dell'art. 119 "finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite". Si tratta di altra materia oggetto di controversia tra le diverse parti in causa.

Prevede inoltre "un processo di convergenza dalla spesa storica al "fabbisogno standard" in un **periodo di tempo sostenibile**". La norma evidentemente si dà carico degli effetti inaccettabili da parte delle regioni meridionali di una transizione in tempi brevi e predeterminati. Vedi lettera c) che segue.

La lett. c) affronta la questione del finanziamento delle spese diverse da quelle di cui all'art. 117 comma 2, lett. m). Per esse è prescritto **un periodo di cinque anni** (tre in una precedente bozza) per il passaggio dalla spesa storica a quella fondata sulle capacità fiscali, fatte salvi problemi di sostenibilità per alcuni. In tal caso il governo centrale provvederà con trasferimenti compensativi. La prescrizione è tanto rigida quanto ambigua. Rigida perché il periodo di transizione appare ad alcuni troppo breve. Ambigua perché invece di riferirsi al finanziamento di spese valutate sulla base di costi standard parla di capacità fiscali. In ogni caso, l'art. 17 mantiene una clausola di salvaguardia per situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità di alcune regioni, prevedendo correttivi e compensazioni di durata non superiore al periodo transitorio di cui al presente articolo. Si tratta di un problema enorme che chiama in gioco tutta l'architettura dell'art. 119.

La lett. d) prevede la garanzia della copertura della differenza tra gettito previsto e quello effettivamente conseguito con i tributi di cui all'art. 6, comma 1, lettera g).

La lett. e) prevede la garanzia che il gettito delle nuove entrate regionali di cui all'art. 8, comma 1, lettere b) e c) – gettito dei TPD e delle partecipazioni con aliquota riservata –, sia, per l'insieme delle regioni, almeno pari al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a) del medesimo art. 8 – finanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato per le funzioni trasferite alle regioni. Garantisce, inoltre, che sarà effettuata, in sede di Conferenza permanente, una verifica dell'adeguatezza e congruità di tali somme.

Art. 18.

*(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)*

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali, e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. Fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard*, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l'80 per cento di esse come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali;

2) fatta salva l'autonomia delle regioni e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea, il finanziamento delle funzioni, fondamentali e non, di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.

La lett. a) si dà carico delle previsioni di cui all'art. 118 Cost che, come noto, prevede il trasferimento della generalità delle funzioni amministrative 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. In prima approssimazione, la valutazione della norma è positiva. Tuttavia rimangono margini di ambiguità che vanno superati. Si parla di "ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni". Secondo me, c'è un problema di valutazione corretta dei costi di queste funzioni già delegate e di quelle che potranno essere attribuite nel futuro. È facile capire la difficoltà di determinare con precisione ed *ex ante* gli oneri implementativi di leggi dello Stato e delle regioni in un contesto in cui la legislazione è di tipo alluvionale e fortemente oscillatoria. Al di là delle buone intenzioni il criterio è veramente difficile da applicare.

In questi termini appare eccessivamente ottimista e velleitaria la previsione della lett.

b) che rinvia alla definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni. Rispetto a precedenti versioni alquanto vaghe, la lettera b) porta ora due norme che individuano, in maniera transitoria e forfettaria, le funzioni fondamentali:

1) nel valore stimato dell'80% dell'insieme; e 2) prendendo in considerazione nella fase di avvio l'insieme (fondamentali e altre) come il dato rilevato ai sensi dell'art. 2 del DPR n. 194/1996.

Art. 19.

*(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

b) definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Si osservi la collocazione nelle norme transitorie. Quindi si suppone che si voglia arrivare ad un sistema a regime. *Prima facie*, lascia perplessi che si parli di sistema gestionale al singolare<sup>20</sup>. Forse anche qui si potrebbe auspicare un sistema plurale che consentirebbe maggiore flessibilità.

La lett. a) dice che saranno previste adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il MEF e le agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali. Si delinea in modo più chiaro il disegno di cui alla lett. l) dell'art. 2 portandolo ben più avanti. Si potrebbe ricordare l'esperienza negativa dei centri di servizio sperimentati direttamente dall'amministrazione finanziaria negli anni '80.

La lett. b) va oltre per rinviare alla definizione di apposite e specifiche convenzioni tra il MEF e le singole regioni ed enti locali relative alle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti rivenienti dalle attività di recupero dell'evasione.

Qui si tralascia l'elusione di cui alla lett. q) dell'art. 2 e lett. d), numero 5 dell'art. 5.

Qui si ignora il principio di sussidiarietà orizzontale di cui alla lett. v) dell'art. 2.

Capo IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Art. 20.

*(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)*

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le

<sup>20</sup> Vedi più ampie considerazioni di Vincenzo Iovinelli sul n. 4 di questa Rivista.

funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

Il comma 1 (modificato e reso più leggibile rispetto a precedenti versioni) prevede che le RSS e PPAA concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi secondo criteri e modalità già previsti o da definire, e secondo il principio del superamento graduale del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera c).

Il comma 2 (anche esso modificato nello stile e nei contenuti rispetto a precedenti versioni) rinvia a norme di attuazione che terranno conto: a) della dimensione delle finanze di suddette RSS e PPAA rispetto alla finanza pubblica complessiva; b) delle funzioni da esse effettivamente svolte e degli oneri relativi, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite. Le stesse norme di attuazione individueranno le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicurerà il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le RSS i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale; i d. lgs. di cui all'art. 2 terranno altresì conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali, prevedendo anche, in conformità con il diritto comunitario, forme di fiscalità di sviluppo.

Noto subito che, a differenza di quanto previsto nell'art. 14 lettera d) per le RSO qui le forme di fiscalità agevolata sono uno degli strumenti. Credo che la cosa potrebbe porre dei problemi come, a mio giudizio, li pone tutta l'architettura dell'art. 20<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> In precedenti versioni della norma era previsto che i d. lgs. disciplinassero sulla base di quanto previsto dai rispettivi statuti le modalità per l'attribuzione alle regioni di quote di reddito – probabilmente delle imposte sul reddito sulle società – delle imprese con sede legale fuori del territorio della regione ma con unità produttive o impianti nella regioni medesime contestualmente all'attribuzione o trasferimento delle eventuali competenze o funzioni spettanti alle medesime e ancora non esercitate. La richiesta di reinserire la norma è avanzata da esponenti delle autonomie speciali.

Il comma 3 prima parte è un capolavoro di ipocrisia e/o ambiguità. Prevede che le disposizioni di cui al comma 1 saranno attuate nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti delle RSS e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in (di) applicazione dei criteri di cui al comma 2 anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime RSS e PPAA ovvero – sentite, sentite! – da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali”. A questo punto, non si capisce che cosa coordina l'art. 20. Come dire, il coordinamento va bene ma se **bisogna risanare il bilancio dello Stato** il governo centrale può fare tutto quello che vuole. Altra istanza non secondaria di federalismo fiscale telecomandato dal centro.

La seconda parte il comma 3 specifica che le predette norme di coordinamento, **per la parte di loro competenza**, in relazione alla speciale autonomia di cui RSS e PPAA godono; a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia...; b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle RSS e PPAA in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

In primo luogo, mi sembra proprio singolare che i principi di coordinamento arrivino dopo che le norme hanno già coordinato tutto secondo le modalità che saranno individuate sulla base delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 prima parte. In secondo luogo, sono curioso di vedere quali saranno i criteri di coordinamento qui previsti per le RSS e le PPA e in che cosa potranno differenziarsi rispetto a quelli di cui all'art. 2 della presente legge. Anche sulla base delle discussioni in corso e degli accordi politici che si profilano all'orizzonte, gli statuti delle RSO e quelli delle RSS e PA sembrano destinati a divergere più che a convergere.

Il comma 4 prevede che a fronte di ulteriori nuove funzioni assegnate alle RSS e alle PPAA, i d. lgs. attuativi definiranno le fonti di finanziamento in termini di partecipazioni a tributi erariali e alle accise<sup>22</sup>.

Capo X

SALVAGUARDIA FINANZIARIA  
ED ABROGAZIONI

Art. 21.

*(Salvaguardia finanziaria)*

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

a) le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo;

b) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo assoluto che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

3. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4, si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

Il primo comma afferma solennemente che l'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiunti per il bilancio dello Stato e la finanza pubblica nel suo

<sup>22</sup> Qui si inserisce la richiesta della Regione Sicilia di trattenere una quota delle imposte di fabbricazione sugli oli minerali.

complesso. Rispetto alla versione precedente è saltata la deroga connessa alle esigenze della perequazione e per un periodo non superiore ai 5 anni. Naturalmente si tratta di *wishfull thinking*, ossia, di un pio desiderio che non ha alcuna probabilità di verificarsi. Il comma 2 prevede un costo non ancora quantificato che *in re ipsa* comincia a contraddire l'affermazione di cui al comma 1.

Il comma 3 prevede che le spese di funzionamento della commissione paritetica e della Conferenza permanente siano a carico del bilancio dello Stato.

Art. 22.

(Abrogazioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.

L'art. 22: è clausola di rito sulle abrogazioni che esprime un auspicio. È molto improbabile che tale compito possa essere fatto in maniera esaustiva.

-----

A mò di conclusione richiamo in tutta sintesi gli elementi positivi:

- il tentativo stesso di attuare l'art. 119 cost.;
- il superamento del modello a 3-4 punte e l'adozione di quello verticale a cascata almeno nelle sue linee essenziali;
- la scelta di più sistemi di trasferimenti;
- la definizione dei principi di coordinamento;
- il tentativo di passare dalla spesa storica a quella calcolata sulla base di costi standard;

Gli elementi critici:

- intanto gli stessi criteri dei delega molto ampi;
- molte norme rinviano ad altre norme non sempre definendo meglio i criteri di delega;
- senza pregio la critica circa la mancanza di dati perché non è corretto aspettarsi parametri quantitativi particolareggiati in una legge delega;
- l'utilizzo equivoco del termine fabbisogno standard;
- il *benchmark* per la perequazione fissato su una sola regione senza definirne caratteristiche e contenuti;
- l'utilizzo indifferenziato dei termini tributi propri senza distinguere tra quelli così definiti in senso stretto e quelli derivati;
- periodo di transizione troppo lungo ma così richiesto dalle regioni;
- la volontà mantenuta di abrogare l'Irap.

Gli elementi negativi:

- prevalenza dell'approccio centralistico per cui tutto è calato dall'alto; sempre e comunque si ritiene di individuare vincoli relativi alle modalità di spesa, alle modalità di finanziamento delle medesime secondo la distinzione tra quelle di cui alla lett. m) del comma 2 dell'art. 117 e le altre;
- l'assenza di qualsiasi parametro per distinguere le funzioni fondamentali dalle altre;
- l'assenza di qualsiasi criterio per la determinazione dei fabbisogni per le politiche di sviluppo, di formazione permanente, di politiche del lavoro, ecc..

Va, tuttavia, osservato che il ddl Calderoli si porta dietro – perché non poteva diversamente - alcune impostazioni discutibili e controverse presenti nell'art. 119 Cost. quali:

- Finanziamento integrale di tutte o di alcune delle funzioni attribuite ai livelli sub-centrali di governo;
- Non condizionalità del principale o unico fondo perequativo;
- fittizia attribuzione di autonomia tributaria a tutti i governi di livello sub-centrale;
- tentativo di attuare un incerto criterio di territorialità regionale/locale per i principali tributi erariali;
- la mistificatoria sostituzione di trasferimenti con compartecipazioni;
- mancanza di una netta distinzione tra interventi ordinari e straordinari come c'era nella versione precedente dell'art. 119 e per contro adozione di un ambiguo concetto di interventi speciali mirati a perseguire scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni;
- abrogazione del riferimento esplicito al problema del Mezzogiorno contenuto nella versione precedente dell'art. 119;
- ambiguità ed incertezza circa i contributi e gli interventi speciali di cui all'art. 119 comma 5 che possono essere visti in una logica letterale una tantum (*one shot*: una sola mano) non esplicitamente mirati al superamento degli squilibri territoriali (Nord-Sud; aree urbane e rurali, ecc.);
- per contro previsione nell'art. 117 della distinzione tra funzioni di cui al comma 2 lett. m) e lett. p) ma mancato richiamo di tale distinzione nell'art. 119;
- previsione nell'art. 118 del trasferimento generalizzato delle funzioni amministrative ai comuni e comunque secondo il principio di sussidiarietà ma, di nuovo, mancato richiamo delle medesime nell'art. 119.

## **Tania Groppi**

*(ordinario diritto pubblico, Università di Siena)*

### **Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale**

Audizione davanti alle commissioni riunite Senato I, V e VI

12 novembre 2008

1. Alcune osservazioni sul ddl n. 1117 sul federalismo fiscale nel quadro costituzionale (questo mi pare il contributo che i costituzionalisti possono portare a un dibattito per altri aspetti molto tecnico).
2. In primo luogo, va detto che si tratta di una doverosa attuazione della riforma del Titolo V, come modificato nel 2001, che però dà per scontate due premesse che, a mio avviso, non possono essere ritenute tali:
  - A) che la riforma del 2001 non possa essere rimessa in discussione, né necessiti di aggiustamenti;
  - B) che l'attuazione "istituzionale" possa avvenire in un momento successivo rispetto all'attuazione "finanziaria".
3. A) Quanto al primo aspetto, a me pare che, a ormai 7 anni dall'entrata in vigore della riforma, le riflessioni, pur ampiamente svolte, sulla sua adeguatezza a soddisfare i bisogni della società italiana non siano soddisfacenti. In altri termini, il discorso sul federalismo in Italia è entrato nel dibattito politico-istituzionale grazie all'inventiva di una forza politica nuova, nata sulle macerie della prima repubblica, e, grazie al sapiente impulso di tale partito, non ne è più uscito, anzi, ha catturato il consenso anche di tutte le altre forze politiche, come se si trattasse di una panacea per i mali dell'Italia. Pare ormai impossibile (perché politicamente scorretto) sostenere, invece, che ciò di cui l'Italia ha

bisogno (e ciò in cui si concreta anche il reale interesse delle regioni più ricche e produttive) è una amministrazione più efficace, efficiente e responsabile (“*accountable*”, si potrebbe dire), su tutto il territorio, che consenta ai privati di sviluppare le loro attività imprenditoriali e di competere sui mercati globali. Qualcosa, in altri termini, che non ha niente a che vedere con il federalismo, se la parola mantiene un qualche significato. In questo ddl ci sono alcuni elementi (come l’abbandono del criterio della spesa storica, i principi di responsabilità e trasparenza, che però dovrebbero essere migliorati attraverso l’inserimento di concreti meccanismi applicativi) che vanno in questa direzione, ma annacquati in un amalgama ambiguo: si oscilla tra un federalismo di facciata, contenuto in una delega vaga e generica, che pare lasciare nella sostanza le cose come stanno ed elementi di “federalismo per abbandono” che se sviluppati metterebbero in pericolo la coesione sociale e l’unità del paese.

4. Va ricordato che il federalismo è per sua natura un assetto istituzionale complicato e costoso, che vale la pena intraprendere solo se è utile a tenere unite società fortemente divise, con identità regionali forti, accompagnate da cleavages culturali, religiosi, etnici: non si può pretendere di realizzare il federalismo a costo zero, e questo deve essere chiaro a tutti, in primo luogo ai contribuenti.
5. Insomma, forse prima di pensare ad attuare il Titolo V occorrerebbe una riflessione seria, profonda e partecipata su quello che vogliamo: non mi pare che, nonostante il tempo ormai trascorso dal 2001, i fiumi di inchiostro versati, i due referendum costituzionali, gli esiti elettorali delle forze politiche “federaliste”, le continue negoziazioni tra i governi statali, regionali, locali, si sia raggiunto un livello soddisfacente di riflessione. Abbiamo bisogno di una sorta di “stati generali” sul regionalismo italiano, che consentano di verificare se il testo del 2001 sia adeguato o se debba essere, ed in che misura, ripensato.

6. B) Ciò si collega all'altro aspetto che accennavo, ovvero la necessità di un raccordo tra l'attuazione dell'art.119 e quella di altre parti del Titolo V. Il ddl pare sfasato rispetto alla esigenza di mantenere una logica nel processo di decentramento in atto in Italia (o, se vogliamo usare questa espressione, di "federalizzazione"). Si va infatti a calcolare il fabbisogno di regioni ed enti locali e a disciplinare il modo di copertura del medesimo senza aver ancora determinato quali sono le funzioni svolte dai diversi livelli di governo. Per non fare che qualche esempio, in assenza di una revisione del TUEL che individui le funzioni fondamentali di comuni e province, di una piena applicazione del principio di sussidiarietà, di un chiarimento del riparto di competenze in materia di istruzione (che diventa, tutto di un tratto, una delle materia regionali in cui garantire i livelli essenziali). O ancora, prima che siano chiariti i rapporti tra regioni ed enti locali: al punto che ambigua resta la stessa lettura della potestà legislativa regionale in materia di tributi locali, che a mio avviso dovrebbe essere piena. O, ancora, senza che si siano adeguate alla riforma costituzionale le norme sulle Città metropolitane, né si sia disciplinato l'ordinamento di Roma Capitale. O che si sia ripensato, come a questo punto pare necessario, il sistema delle autonomie speciali, a fronte del quale il legislatore è impotente, come testimonia questo ddl che, in sostanza, non affronta il problema della finanza delle regioni speciali, né avrebbe potuto fare diversamente, essendo necessaria una legge costituzionale. Per non dire della mancata riforma del Senato o, quanto meno, della integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Si parte, insomma, dalla coda, ed è difficile allontanare il sospetto che si tratti di una operazione di facciata.
7. Uno dei punti di più dubbia costituzionalità del ddl si collega, a mio avviso, proprio a tale mancato preliminare chiarimento del quadro costituzionale.

8. Mi riferisco alla violazione dell'art. 119.4 Cost. laddove chiede che le risorse che, ai sensi dei precedenti commi, spettano a regioni ed enti locali, debbano consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati, senza che sia prevista alcuna distinzione tra funzioni di serie A e di serie B (a differenza di quanto faceva il testo originario dell'art.119, che parlava di "spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"). Tutto il ddl, in effetti si basa sulla distinzione tra due tipi di funzioni: per le regioni, spese riconducibili ai livelli essenziali relativi ai diritti civili e sociali (sanità, assistenza, istruzione, cui si aggiunge, in modo poco chiaro, il trasporto pubblico locale) da un lato, altre spese dall'altro; per comuni e province, spese riconducibili alle funzioni fondamentali da un lato, altre spese dall'altro. Soltanto per le prime si assicura una piena copertura, introducendo una distinzione che non è compatibile con il testo costituzionale ed appare del tutto arbitraria.
9. Inoltre, il mancato rispetto dell'ordine logico di attuazione del Titolo V, determina una ambiguità di fondo, che emerge almeno quanto a tre aspetti: A) genericità della delega; B) mancanza di trasparenza sui dati dell'entrata e della spesa; C) incertezza dei tempi di attuazione.
10. A) Genericità della delega. Basta considerare quello che deve essere ritenuto il punto qualificante della riforma, ovvero il passaggio dal criterio della c.d. "spesa storica" – fondato sul sistema trasferimenti statali effettuati sulla base di quanto si è speso negli anni precedenti – a quello dei c.d. "costi standard", relativi all'individuazione di una misura uguale in tutto il territorio nazionale per l'erogazione della prestazione (al netto quindi delle inefficienze e degli oneri aggiuntivi che possono manifestarsi in un determinato contesto territoriale). Il vero nodo politico dell'intera vicenda che ruota intorno al federalismo fiscale risiede nella determinazione dei costi standard, che – una

volta che la riforma sarà a regime – andranno a determinare la magna pars delle entrate regionali: ebbene, non si trova nel testo alcun cenno alle modalità e ai criteri che debbono guidare nella determinazione di tali costi standard. Tale operazione è assai complessa, in quanto i criteri per determinare i valori standard non possono riguardare solo i costi efficienti, ma devono coinvolgere anche l’omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali. Tutti aspetti che sfuggono al Parlamento nel momento dell’adozione della legge e sono rimessi per intero al governo nella predisposizione dei decreti.

11. B) Anche se quello di trasparenza è uno dei principi più volte affermati nel ddl, manca, nel momento della approvazione della delega, la trasparenza quanto ai dati finanziari che soli possono illuminare sulle reali conseguenze del ddl medesimo. Qui ci sono due elementi da richiamare: innanzitutto è difficile disporre nel nostro ordinamento di dati affidabili, senza una previa riforma della contabilità di stato e di quella regionale, che seguono ad oggi sistemi diversi. Inoltre, si tratta di dati di cui comunque dispone il governo, a cui fanno capo la Ragioneria generale dello Stato e l’ISTAT. Essi dovrebbero essere messi a disposizione del parlamento, che dovrebbe poterli verificare tramite il suo servizio bilancio. Infine, la genericità della delega impedisce un qualsiasi riferimento a dati concreti, che sarà possibile solo a fronte dei decreti legislativi: ma a quel punto il Parlamento si sarà già spogliato della sua potestà legislativa e non gli resterà che esprimere parere sugli schemi di decreto.

12. C) Tempi incerti. Per un verso, come si è detto, il ddl sembra aver voluto anticipare il necessario scioglimento di un serie di nodi ancora aperti nel titolo V. Per un altro, invece, si tratta di un percorso del quale non si vede la fine. Non solo c’è un termine di ben 24 mesi per adottare i decreti. Ma basti a tale proposito citare una serie di norme transitorie che si limitano a fare riferimento alla “prima applicazione” e a “un periodo di tempo sostenibile” (artt. 17 e 18),

senza porre alcuna data oltre la quale il sistema andrà a regime. Saranno, presumibilmente, i decreti stessi che individueranno tali date. Fino a quel momento il meccanismo è bloccato e si procede a tentoni: basti pensare che per comuni e province si stabilisce che il fabbisogno è finanziato considerando in modo forfettario l'80% di esse come fondamentali e il 20% come non fondamentali.

13. I primi due aspetti di ambiguità (A, genericità della delega; B mancanza di trasparenza sui numeri) si collegano strettamente a uno dei principali punti di criticità: ovvero l'emarginazione del Parlamento, e più in generale degli organi rappresentativi. Il Parlamento è espropriato almeno due volte: a) nella predisposizione dei decreti legislativi, perché siamo di fronte ad una delega in bianco che lascia campo libero al governo, con la collaborazione della commissione paritetica di cui all'art.3, formata da tecnici nominati dai governi statale e locali, rispetto alla quale ci si limita a prevedere un parere delle commissioni parlamentari, su di un testo già sottoposto ad intesa in sede di Conferenza unificata; b) nella gestione, adeguamento, controllo dei nuovi meccanismi, che è affidata ad una Conferenza permanente incardinata presso la Conferenza unificata, ai sensi dell'art.4; fuori da ogni controllo non solo del parlamento nazionale ma, per la parte regionale e locale, anche delle rispettive assemblee elettive, considerando come si è configurata la forma di governo a tali livelli.

14. Perché, invece, non utilizzare, sia nella fase della predisposizione dei decreti, che in quella successiva, di monitoraggio della riforma, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata ai sensi dell'art.11 della legge cost. 3/2001, un adempimento, inutile ricordarlo, che in 7 anni non si è riusciti ad attuare? Nessun problema pone la formulazione del medesimo art.11 che, laddove prevede il parere di tale commissione per i progetti di legge in materia

di art. 119, richiede poi il voto a maggioranza assoluta dell'assemblea per superare l'eventuale parere negativo. Ciò infatti non esclude che alla Commissione possano essere attribuiti compiti ulteriori, come l'espressione del parere sugli schemi di decreto legislativo, ovviamente senza che si possano determinare le conseguenze (quanto a richiesta di maggioranza qualificata) previste dall'art.11 medesimo, mancando nel caso di tali compiti ulteriori la copertura costituzionale. L'intervento della Commissione bicamerale integrata in sede di parere sugli schemi di decreto legislativo risponderebbe a tre esigenze: semplificare il passaggio parlamentare, che altrimenti sarebbe disperso in una molteplicità di commissioni; consentire un coinvolgimento delle autonomie attraverso una modalità diversa da quella, prevista nel ddl, dell'intesa con la Conferenza unificata, in modo da recuperare (sulla base della scelta, ovviamente, che si faccia, quanto alla integrazione della commissione) il ruolo delle assemblee elettive regionali e locali; consentire una effettiva partecipazione del parlamento, poiché in tal modo sarebbe possibile eliminare dal procedimento la previa intesa con la Conferenza unificata, che di fatto espropria il parlamento di ogni controllo sugli schemi di decreto, che gli sarebbero sottoposti già "blindati" dall'intesa medesima.

15. In definitiva a mio avviso l'iter parlamentare del ddl in esame impone di affrontare due preminenti esigenze costituzionali:

a) ripristinare l'ordine logico di attuazione del Titolo V (che ripeto, dovrebbe avvenire in sequenza: 1) riflessione sulla sua adeguatezza e, in caso contrario, revisione costituzionale delle norme "inadeguate"; 2) attuazione sotto il profilo istituzionale; 3) attuazione sotto il profilo finanziario);

b) ripristinare i corretti rapporti tra i poteri in tale attuazione, reinserendo le assemblee elettive in scelte politiche fondamentali per il futuro del paese. Soltanto a tali condizioni è possibile cominciare a parlare dei contenuti, e del "federalismo fiscale che vogliamo".



# APPROPRIATE INDIVIDUAL MENTAL HEALTH

FRANCO BASSANINI

## Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale “ben temperato”

Relazione al Convegno su  
*Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*  
organizzato da Banca Intesa San Paolo

Roma 21 ottobre 2008

Il rapporto presentato da Intesa Sanpaolo mi pare eccellente: ricco di dati; e anche di ipotesi e proposte di soluzione di notevole interesse. Lo noto subito, anche per motivare il “taglio” che darò al mio intervento.

Spesso in convegni come questo non si parla del rapporto di base ma si parla d'altro; talora ciò è dovuto al fatto che i discussant non hanno letto il rapporto di base; ma spesso l'hanno letto e hanno constatato che il rapporto... non meritava di essere discusso! Non è questo il caso; e quindi io mi atterrò al rapporto; e farò alcune osservazioni e chiose intorno al rapporto. Sono naturalmente le osservazioni che può fare chi, come me, non fa il mestiere dell' economista o dell' esperto di infrastrutture, ma quello del giurista, del costituzionalista.

La prima osservazione è banale; la propongo sommessamente, perché so di invadere il campo degli economisti. Ha senso discutere del gap infrastrutturale del nostro Paese e del modo di superarlo, dunque del finanziamento degli investimenti in infrastrutture, in una fase di crisi finanziaria, nella quale è ovviamente più difficile reperire le risorse necessarie per finanziare questi investimenti? Sì, ha senso. Non solo perché quando usciremo dalla crisi il nostro handicap infrastrutturale si riproporrà come uno dei fattori principali della nostra debole competitività. Ma anche perché l'accelerazione degli investimenti in infrastrutture è – come è noto – uno dei classici strumenti delle politiche anticicliche necessarie per far fronte alla crisi: così la Cina ha deciso qualche giorno fa di destinare 520 miliardi di dollari ad investimenti infrastrutturali; e Obama progetta misure analoghe. Ma c'è da scommettere che in Cina i primi cantieri partiranno entro un paio di mesi. E negli Stati Uniti non molto dopo. Potrebbe adottare misure analoghe il nostro Paese e implementarle con la stessa rapidità, e dunque in modo da raggiungere gli effetti anticiclici auspicati? Certamente no, a meno di non mettere mano subito a innovazioni impegnative. Di questo (o, almeno, anche di questo) discutiamo oggi.

Il rapporto parte, e lo dice chiaramente e reiteratamente, da una premessa istituzionale. Credo che questa premessa sia giusta; la vorrei riproporre in modo più secco: noi abbiamo in questi anni avviato una riforma del nostro assetto istituzionale (della forma dello Stato) in senso federale o quasi federale: sulla qualificazione terminologica si può discutere, tra gli stessi costituzionalisti ci sono opinioni diverse; ma è certo che abbiamo adottato un sistema di governance multilivello nel quale i tradizionali poteri dello Stato (e dunque gli strumenti di definizione e attuazione delle politiche pubbliche) sono distribuiti tra diversi livelli istituzionali. La riforma non è compiuta, ha bisogno di aggiustamenti integrazioni e completamenti; ma il senso di marcia è chiaro, verso un sistema multilivello fortemente decentrato e articolato. Da questa scelta non si torna indietro.

Il rapporto accetta chiaramente questa premessa, e fa bene. Basterebbe osservare che su 450 milioni di cittadini dell’Unione Europea, 350 sono governati da sistemi multilivello sostanzialmente simili al nostro. Ormai perfino la Francia - nella quale la parola federalismo continua ad essere una bestemmia - sta avvicinandosi molto a questo modello attraverso il riconoscimento di importanti poteri alle Regioni ed un consistente decentramento amministrativo.

E tuttavia se è ragionevole dire che non si deve rimettere in discussione la scelta di fondo a favore di un sistema di tipo federale, occorre dire con altrettanta forza che occorre ora congegnarlo bene e farlo funzionare bene. Attualmente invece è mal congegnato e funziona male. Abbiamo dunque bisogno di un sistema federale “ben temperato”. Questo è il problema.

Liberiamoci innanzitutto della confusione fra modello federale e modello confederale. Nel modello federale le istituzioni federali hanno poteri e compiti rilevanti. Nella patria del federalismo, gli Stati Uniti, si combattè una guerra civile tra i sostenitori dell’uno e dell’altro modello. Vinsero i sostenitori del modello federale fedeli al principio “e pluribus unum”, dove l’unità dei diversi è assicurata, appunto, dalla Costituzione federale (che definisce e garantisce i diritti e le libertà di tutti i cittadini americani) e dalle istituzioni federali (che hanno i poteri e le risorse per definire e attuare le politiche pubbliche nazionali). Un sistema federale ben temperato richiede dunque una razionale ripartizione di poteri e di compiti fra le istituzioni federali e le istituzioni territoriali, noi diremmo fra lo Stato, da una parte, e le Regioni e gli enti locali, dall’altra. L’attuale assetto istituzionale e amministrativo italiano non assicura una razionale ripartizione di poteri e compiti, e una corrispondente e coerente ripartizione degli strumenti operativi e delle risorse finanziarie e umane.

Quando dico che non si torna indietro, non dico dunque affatto che si debba lasciare immutato il nostro ordinamento, a partire dal Titolo Quinto della Costituzione. Lo ricordava giustamente il Presidente del Senato poco fa: ci sono alcune correzioni del Titolo Quinto che appaiono indispensabili ed urgenti. Si tratta peraltro di correzioni sulle quali si è già verificata nelle precedenti legislature una larghissima convergenza tra le principali forze politiche. Penso all’introduzione di quella “clausola di

supremazia” che vige in tutti gli ordinamenti federali, dalla Germania agli Stati Uniti; e che consente al legislatore federale di intervenire anche nelle materie legislative regionali, sia pure solo per finalità determinate come la salvaguardia della uguaglianza dei cittadini nell’esercizio dei diritti costituzionali e la tutela dell’unità giuridica ed economica della Nazione. Penso alla revisione dell’elenco delle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni contenuto nel terzo comma dell’Articolo 117 riportando alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina delle grandi infrastrutture e delle grandi reti, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, dell’ordinamento delle comunicazioni e delle professioni.

Tutto fa pensare che un largo consenso bipartisan su questa limitata ma importante correzione al titolo V continui a sussistere. In un recente seminario Aspen, il Ministro Scajola ha proposto di varare una riforma stralcio su questo punto, una piccola riforma costituzionale, limitata solo al terzo comma del 117, da approvare in quattro e quattr’otto e mi ha espressamente chiamato in causa: non ho avuto difficoltà a rispondergli in senso affermativo. Dobbiamo liberarci dall’idea che le riforme istituzionali debbano essere necessariamente globali. È uno di quegli *idola fori* che in passato hanno provocato molti guasti e molti danni. L’ammodernamento del nostro sistema istituzionale e amministrativo richiede certamente una visione strategica, un’idea unitaria. Ma poi si traduce in una serie di innovazioni puntuali, coerenti con quella visione, e in un faticoso lavoro di manutenzione.

Rompiano dunque gli indugi sulla redistribuzione dei poteri legislativi in materia di infrastrutture strategiche, riportandoli senza incertezze alla competenza del legislatore statale. E’ una riforma necessaria, ma ovviamente non sufficiente. Il rapporto mette in luce molti altri problemi, alcuni dei quali interessano gli esperti di istituzioni. Il problema dei tempi e della responsabilità delle decisioni, il problema dei tempi e delle responsabilità della loro attuazione, il problema del loro finanziamento. Il Presidente Schifani ha ragione quando dice che si sono fatti passi avanti sul terreno della leale cooperazione, delle intese, della collaborazione tra le diverse istituzioni: è una delle componenti fondamentali del buon funzionamento di un sistema di governance multilivello; ma non basta. Bisogna ridurre l’eccessiva complessità del nostro assetto amministrativo e soprattutto occorre rivedere e razionalizzare la distribuzione delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali. Nel nostro sistema troppe competenze sono condivise e cogestite fra diversi enti o amministrazioni: tutti fanno tutto, con duplicazioni, sovrapposizioni, sprechi, conflitti, procedure farraginose, moltiplicarsi di poteri di veto e di interdizione, oscuramento delle responsabilità politiche e amministrative. Nell’articolo 118 della Costituzione (uno dei migliori del nuovo titolo V) sono stati recepiti quasi tutti i principi di riorganizzazione del sistema amministrativo previsti dalla legge delega del 1997, sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione; ma non il cosiddetto principio di unicità,

che impone di attribuire in blocco tutte le competenze necessarie per una decisione, per la gestione di un intervento o di un servizio pubblico alla medesima istituzione, al medesimo livello istituzionale, e possibilmente alla medesima struttura amministrativa, evitando di frammentare, di spezzettare le competenze tra diverse amministrazioni. Un'importante esempio di applicazione di questo principio era costituito, nell'ambito della medesima riforma Bassanini, dalla riunificazione del ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici in un unico ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, superando la storica ma innaturale scissione tra l'amministrazione delle strade e l'amministrazione delle ferrovie, e adottando il modello europeo di una sola amministrazione per una unica missione, che nel caso è quella di garantire le condizioni della mobilità sul territorio delle persone e delle merci. Purtroppo, quella semplificazione fu rimessa in discussione nel 2006, nell'ambito dello sciagurato spaccettamento di ministeri che ha caratterizzato la costituzione del secondo governo Prodi; e si è dovuto attendere la legge finanziaria per il 2008 e il nuovo governo Berlusconi per tornare a una struttura del Governo più semplice, più razionale e meno costosa.

Una più razionale struttura della amministrazione centrale è però solo un primo passo: occorre proseguire con determinazione un sistematico lavoro di semplificazione del nostro intero assetto istituzionale e amministrativo, altrimenti continueremo ad avere un sistema di governo multilivello mal congegnato e mal funzionante. Insieme ad alcuni dei migliori esperti italiani, ho dato qualche indicazione al riguardo in un recente volumetto di Astrid (“Semplificare l'Italia”, Passigli editore) al quale per brevità faccio rinvio.

Qualche elemento di complessità è tuttavia talora ineliminabile. E' questo per esempio il caso della localizzazione delle infrastrutture. Una volta che si fosse riportata in capo allo Stato la competenza per la programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione delle infrastrutture strategiche, resterebbe infatti pur sempre la necessità di fare i conti con la competenza regionale e locale in materia di assetto del territorio; e non è ovviamente ragionevole ipotizzare il trasferimento allo Stato anche dei poteri in materia urbanistica. La soluzione è dunque un'altra: organizzare procedimenti di concertazione che consentano comunque di pervenire alla decisione finale in tempi certi e rapidi. Prendiamo il caso della Legge Obiettivo; non c'è dubbio che essa ha rappresentato sotto diversi profili un passo avanti. E tuttavia non ha risolto tutti i problemi, in ispecie dopo che una fondamentale sentenza della Corte Costituzionale, la famosa sentenza Mezzanotte numero 303, pur riconoscendo la legittimità costituzionale di gran parte delle sue disposizioni e offrendo ad esse il sostegno di una brillante e ingegnosa ricostruzione del nostro quadro costituzionale, ha tuttavia posto alcune condizioni, che ne rendono non sempre agevole l'applicazione, e in particolare ha prescritto per la localizzazione delle infrastrutture l'intesa fra Stato e Regioni, quale strumento di armonizzazione fra le scelte di competenza dello Stato per

quanto concerne la programmazione delle infrastrutture strategiche e le scelte di competenza regionale e locale per quanto concerne l’assetto del territorio. Ora il ricorso a procedure concertative che sbocchino in una intesa fra le amministrazioni interessate è certamente una buona cosa. Ma se l’intesa non si raggiunge, l’effetto è la paralisi. E in ogni caso il potere di interdizione assicurato a ciascuna delle parti finisce spesso per dar luogo a richieste irragionevoli, producendo sovente – come è noto - un forte incremento dei costi di realizzazione dell’intervento.

Basterebbe a risolvere il problema l’auspicata revisione dell’articolo 117, nel senso della attribuzione allo Stato dell’esclusiva competenza legislativa in materia di infrastrutture strategiche di rilevanza nazionale? Evidentemente no, dal momento che il problema nasce dall’intreccio tra competenza in materia di infrastrutture e competenza in materia urbanistica. Ma il problema potrebbe essere risolto se si provvedesse per legge a disciplinare in modo adeguato la necessaria concertazione tra Stato e istituzioni regionali e locali, in un procedimento che abbia tempi certi ed esito garantito. Mi riferisco per esempio alla proposta avanzata qualche anno fa da un gruppo di esperti di Astrid: attribuire al CIPE, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, la decisione sulle infrastrutture strategiche da realizzare, sulle caratteristiche strutturali e sulla localizzazione di massima di ciascuna di esse. Attribuire alla Regione interessata (o alle Regioni interessate, d’intesa fra loro) il compito di deliberare, eventualmente organizzando conferenze dei servizi con gli altri soggetti interessati, la localizzazione puntuale (o il tracciato nel caso di infrastrutture lineari come le autostrade o le linee ferroviarie), nel rispetto dei vincoli generali stabiliti dal CIPE; prevedere che ove la Regione non lo faccia entro un termine predeterminato, lo faccia il Consiglio dei ministri nell’esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall’articolo 120 della Costituzione.

Faccio un esempio che interessa assai al Ministro Matteoli: l’Autostrada Tirrenica. Spetterebbe al Governo dunque decidere che si farà l’Autostrada Tirrenica, che dovrà collegare Rosignano a Civitavecchia, che dovrà avere determinate modalità di finanziamento e caratteristiche tecniche strutturali (numero e larghezza delle corsie, caratteristiche dello spartitraffico e degli svincoli ecc.). Spetterà alle due Regioni interessate convocare la conferenza dei servizi per la definizione del tracciato, nei tempi previsti dal Cipe. Se non riusciranno a farlo entro il termine stabilito, lo farà il Governo, al quale il vigente titolo V riconosce il potere di sostituirsi alla Regione inadempiente. Una procedura di questo genere riconosce il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali nel governo del territorio, gli dà la possibilità di intervenire sulla localizzazione puntuale dell’opera nel rispetto dei vincoli generali e tuttavia stabilisce i tempi entro i quali le decisioni devono essere prese. Se questa procedura fosse stata prevista e adottata, oggi i cantieri della Livorno-Civitavecchia sarebbero da tempo aperti, anche se forse il tracciato non sarebbe quello preferito dall’allora ministro Lunardi, ma quello, pianeggiante e meno costoso,

preferito dalle due Regioni e dalla quasi totalità degli enti locali interessati.

Per risolvere i problemi sottolineati dal rapporto, non basta dunque semplificare l’assetto istituzionale e razionalizzare la distribuzione delle competenze fra le diverse amministrazioni. Occorre anche intervenire sui procedimenti, mediante una forte semplificazione e, soprattutto, la previsione di tempi certi e l’identificazione di un decisore di ultima istanza.

Qualcosa è stato fatto in questi anni, qualcosa viene fatto nei recenti provvedimenti del Governo ancora all’esame del Parlamento: ma ancora molto resta da fare. Prendiamo l’esempio della Conferenza dei Servizi. La sua disciplina ha subito numerosi interventi migliorativi negli ultimi dieci anni, ma il sostanziale potere di veto attribuito alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi costituzionalmente protetti (ambiente, salute, sicurezza, protezione civile, patrimonio storico-artistico) finisce per impedire di fatto di far valere le loro ragioni nell’ambito della conferenza e nei tempi per essa previsti dalla legge; e stabilire che il provvedimento conclusivo che l’amministrazione procedente è legittimata ad adottare “tenuto conto dei risultati della conferenza” non possa essere rimesso in discussione dalle amministrazioni dissenzienti, ma solo modificato dall’istanza politica superiore (Consiglio dei ministri o Giunta regionale) a condizione che essa lo faccia entro un termine breve e perentorio. Spetterà dunque al ministro competente per la tutela dell’interesse costituzionalmente protetto (o all’assessore regionale competente nel caso di procedimenti decisi in ultima istanza a livello regionale) attivarsi per ottenere entro il breve termine consentito l’esame della questione da parte del Consiglio dei Ministri (o della Giunta regionale) e convincere l’organo collegiale di governo della bontà delle sue ragioni; altrimenti si determinerà il silenzio-assenso sul provvedimento della amministrazione procedente.

Non si tratta dunque, nel caso della conferenza dei servizi, di ripartire da zero, di riformarla dalle fondamenta. In questo come in molti altri casi sono sufficienti ritocchi apparentemente modesti, ma decisivi, perché idonei a rimuovere i punti critici, i nodi anche modesti che hanno bloccato il funzionamento di una riforma nell’insieme ben congegnata. Questo è quello che io chiamo il lavoro di manutenzione delle riforme. Spesso bastano piccole modifiche nei punti in cui si registrano degli intoppi per risolvere problemi da molto tempo ritenuti insuperabili. E’ quello che ha fatto per esempio un recentissimo provvedimento del Governo, che è ora all’esame del Parlamento, per quanto concerne lo Sportello Unico per le attività produttive, partito molto bene alla fine dello scorso decennio, ma poi trasformatosi in un mero “procedimento di procedimenti” per l’incapacità della Corte costituzionale di comprendere la vera portata dell’innovazione e cioè l’unificazione in capo allo Sportello di tutte le competenze autorizzatorie in materia di localizzazione, realizzazione, messa in esercizio e trasformazione di impianti produttivi, in precedenza suddivise tra alcune decine di amministrazioni diverse.

Alla stessa stregua dovremmo pensare anche in Italia, come è già da tempo avvenuto in Francia con eccellenti risultati, ad un procedimento per la consultazione dei portatori di interessi diffusi alla progettazione e realizzazione di nuove infrastrutture, anche affidando a un apposito organismo, o a un mediatore indipendente, il compito di favorire, organizzare e garantire la procedura di consultazione. In Francia, questa autorità assicura tra l'altro che le popolazioni interessate abbiano tutti gli elementi per poter esprimere un giudizio informato e equilibrato, che nessuno possa avere sospetti di manipolazione delle consultazioni, che i tempi della procedura di consultazione siano effettivamente rispettati.

Il finanziamento degli investimenti in infrastrutture presenta aspetti non meno problematici. Poiché quattro quinti degli investimenti infrastrutturali rientrano nella competenza delle istituzioni regionali e locali, la questione chiama in causa innanzitutto l'assetto generale del nostro sistema di finanza pubblica. L'attuazione del federalismo fiscale è un passaggio non rinviabile e non sostituibile. Non può esistere un sistema multilivello se non c'è un sistema di finanza regionale e locale basato sui principi di autonomia e responsabilità, anche nel rapporto tra spesa e provvista delle risorse. Noi oggi abbiamo un sistema in cui la spesa è ormai molto decentrata, il 50% della spesa pubblica è decentrata, ma c'è scarsa autonomia e responsabilità dal lato delle risorse. Si determina così un effetto “scaricabarile” che ha conseguenze devastanti. Emerge un disavanzo strutturale (un “buco”) nel bilancio del Comune di Roma? Chi ne ha la responsabilità la scarica subito sulla Regione Lazio, “colpevole” di non avere tempestivamente trasferito quote importanti del fondo trasporti destinate agli enti locali; la Regione a sua volta scarica la responsabilità sul Governo, “colpevole” di non avere previsto finanziamenti adeguati per il sistema sanitario nazionale, di non avere ripianato i disavanzi strutturali del sistema sanitario. E' così assai difficile per il cittadino capire chi è davvero responsabile di che cosa.

Occorre dunque il federalismo fiscale. Ma il federalismo fiscale va costruito bene, ripartendo le risorse in funzione della ripartizione dei compiti a ciascuna amministrazione attribuiti, in funzione del costo dei servizi e delle prestazioni che ciascuna amministrazione ha la responsabilità di erogare. La ripartizione delle risorse deve partire dalla ripartizione delle funzioni e dei loro costi effettivi (evidentemente misurati, come dirò tra un momento, adottando livelli e costi standard adeguati). Molti dei progetti di legge presentati in questi anni sono stati costruiti partendo da ipotesi astratte di ripartizione dei tributi, finendo di fatto col dare ai territori più ricchi più risorse del necessario e ai più poveri assai meno: un risultato insostenibile non solo per ragioni di equità e coesione sociale, ma anche perché foriero di rivendicazioni e recriminazioni, e dunque non idoneo a chiudere per sempre la strada al gioco dello scaricabarile. Si obietta che il federalismo è competizione. Rispondo che non c'è competizione tra chi corre in bicicletta, chi corre in automobile e chi corre a piedi. La competizione si fa se tutti corrono in bicicletta o se tutti corrono a piedi. E allora vincerà il migliore. Il federalismo

presuppone pari opportunità fra i territori, e vincerà non il più ricco e il più dotato, ma il meglio governato e amministrato.

E' quanto, per fortuna, prevede puntualmente l'articolo 119 della Costituzione, una delle migliori disposizioni del nuovo titolo V, non a caso non contestata né da destra né da sinistra (la stessa riforma della seconda parte della Costituzione approvata dal Parlamento nel 2005 e bocciata dal referendum del giugno 2006 la lasciava immutata). La paternità dell'articolo 119 è stata del resto rivendicata tanto da Giulio Tremonti quanto da Michele Salvati: sottolineo che è bene che le disposizioni costituzionali abbiano più padri, perché vuol dire che sono davvero condivise.

Bene: l'articolo 119 stabilisce che a ciascuna istituzione territoriale siano attribuite risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni ad essa attribuite; che queste risorse siano attribuite il più possibile sotto forma di tributi propri o di quote di partecipazione al gettito di tributi erariali, integrate da quote del fondo perequativo al fine di compensare la minore capacità fiscale dei territori meno ricchi. Poiché le risorse pubbliche non sono un pozzo senza fondo, ciò significa naturalmente che le risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni attribuite dovranno essere calcolate in relazione a costi standard che presuppongano un buon livello di efficienza nella gestione delle prestazioni e dei servizi. In tal modo si costruirà un sistema equo, in cui nessuno sarà privilegiato o discriminato in funzione della sua ricchezza, ma saranno premiate le amministrazioni più virtuose in termini di efficienza e di lotta all'evasione fiscale. Queste riusciranno a dare migliori servizi ai loro cittadini a parità di pressione fiscale, ovvero a ridurre la pressione fiscale a parità di servizi, dunque vinceranno la competizione tra i territori che caratterizza un sistema federale ben temperato. Ma riusciranno anche, attraverso una oculata ed efficiente gestione delle risorse, ad ampliare gli spazi finanziari per gli investimenti nelle infrastrutture di interesse regionale e locale (che peraltro potranno ottenere anche *grants* a carico del bilancio dello Stato ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione).

Nell'ambito del finanziamento delle infrastrutture va valutato attentamente il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti.

Il risparmio postale garantito dallo Stato ha registrato negli ultimi anni un trend di crescita consistente. A fronte del rilevante fabbisogno di investimenti in infrastrutture registrato dal rapporto di base di questo convegno sta dunque una discreta disponibilità di risorse finanziarie. Ma le condizioni della finanza locale, come il rapporto nota, e i vincoli del patto di stabilità fanno sì che il canale tradizionale col quale il risparmio postale viene veicolato al finanziamento degli investimenti in infrastrutture (i mutui della Cassa agli enti locali e ad altre amministrazioni ed enti pubblici) appare pressoché ostruito: il cavallo non beve; o beve sempre meno, benché la sete (il fabbisogno di infrastrutture) non sia affatto calata. Le risorse ci sono, la liquidità c'è, ma gli Enti Locali

non sono in condizione di aumentare l'accensione di mutui per finanziarie le infrastrutture.

Bisogna trovare altri meccanismi per l'impiego delle risorse disponibili per il finanziamento delle infrastrutture. Una prima apertura è contenuta nel decreto legge Tremonti 25 giugno 2008 n. 112 in materia di edilizia sociale. Bisogna ragionare su strumenti innovativi anche per gli altri interventi in infrastrutture, mantenendo ben chiara la differenza tra il finanziamento privato (che richiede rendimenti relativamente elevati), il finanziamento pubblico in conto capitale o in conto interessi (che incide sull'indebitamento delle PPAA e dunque deve essere contenuto nei limiti consentiti dal Patto di stabilità europeo) e i finanziamenti di un investitore di lungo termine quale è la Cassa Depositi e Prestiti: questi ultimi, se alimentati con risorse provenienti dal risparmio postale, possono prevedere rendimenti relativamente modesti e spalmati su termini lunghi, dato il modesto costo della raccolta, ma devono essere rigorosamente configurati come complementari (dunque non sostituivi né concorrenziali) rispetto al project financing privato (per non incorrere nel divieto di aiuti di Stato). Ancorchè la raccolta sia garantita dallo Stato, va osservato che si tratterebbe di interventi “sotto la linea” dunque non conteggiati ai fini del rispetto dei parametri del Patto di stabilità ove non si traducano in finanziamento diretto di amministrazioni pubbliche e dunque in un aumento del debito di queste ultime.

A certe condizioni, da studiare con attenzione e da sottoporre al preventivo *advice and consent* delle istituzioni europee, l'intervento della Cassa potrebbe dunque consentire quel rilancio degli investimenti in infrastrutture, anche mediante il ricorso a capitali privati o a forme di partnership tra pubblico e privato, che oggi appare necessario e urgente, ma che è ostacolato dalla impossibilità di convogliare in questa direzione ingenti risorse dai bilanci pubblici, date le condizioni della finanza pubblica e i vincoli del Patto di stabilità. Grazie.

## FEDERALISMO IRRESPONSABILE ALL'ITALIANA

di Massimo Paradiso  
06 novembre 2008

Al federalismo fiscale all'italiana disegnato dallo schema di disegno di legge delega, approvato in Consiglio dei Ministri, spetterà un posto certo singolare nel panorama dei federalismi fiscali. E non ci sarà da affaticarsi alla ricerca di un qualche principio del beneficio come sua norma fondante: perchè l'assonanza tra scelte degli amministratori e bisogni dei cittadini, tra potere e responsabilità di spesa si infrange nell'italica avversione del politico per la responsabilità fiscale delle sue scelte di spesa.

E' così che il federalismo fiscale all'italiana assume i connotati di un federalismo irresponsabile, costruito sulla oscurità dei suoi effetti finanziari e sulla erosione di tributi erariali: il tutto dissimulato nella pantomima della responsabilizzazione indotta dai costi standard posti a riferimento per la valutazioni dei servizi fondamentali trasferiti alle regioni. Al costo standard è infatti affidata la virtù di responsabilizzare la spesa, specialmente sanitaria. Ma cosa sia il costo standard nessuno lo sa: nulla di comparabile esiste nel finanziamento delle funzioni essenziali in nessun sistema federale, dove ovviamente esistono livelli essenziali - peraltro ancora da definirsi per l'Italia - ma non costi standard. Nè potrebbe essere diversamente: perchè misurare il costo standard per sanità, istruzione, assistenza e trasporto pubblico locale significherebbe a rigore costruirne le funzioni di produzione: non una per l'Italia, ma una per ogni regione italiana, anzi per ogni struttura erogatrice del servizio; e poi, con quali informazione su costi e fattori produttivi? Esistono numerosi esercizi per la sanità ospedaliera di molti Paesi, e sui rilevanti limiti dei risultati ottenuti vi è ormai un accordo diffuso(1). Eppure si tratta di Paesi in cui le informazioni finanziarie e contabili, pur non prive di lacune, sono incomparabilmente maggiori di quelle disponibili per l'Italia, in cui le contabilità delle ASL sono inconfrontabili se non misteriose - o inesistenti come è avvenuto nel Lazio per un quinquennio. Non c'è dunque da stupirsi che i costi standard siano stati intesi, da stime recentemente diffuse(2) (Sole24ore, 8 settembre), come i costi pro capite (per la sola spesa sanitaria) più bassi in regioni demograficamente omogenee (ma solo per numero di abitanti). Ed anche da parte governativa si è fatto riferimento ad una "buona media" di spese regionali (sanitarie) pro capite: ovvero, possibilmente a quelle lombardo- venete da estendere al resto d'Italia. Con buona pace delle funzioni di produzione e delle dotazioni notoriamente differenti nelle diverse aree del Paese: a meno di non voler credere che ospedali e scuole siano pari al Nord come al Sud. Insomma il costo standard è un feticcio di cartapesta, che ha il pregio di etichettare il federalismo fiscale all'italiana come responsabile dal lato della spesa; occultandone però l'irresponsabilità dal lato delle entrate, che nel testo del disegno di legge delega si traduce bene nelle aliquote riservate sulle basi imponibili di tributi erariali, nella riserva di aliquota e nel trasferimento al buio di accise e tributi erariali a fronte di nuove competenze.

Quella dell'aliquota riservata alle regioni (art. 5, comma 1b) è certo la questione più eclatante. Si tratta di un nuovo tributo proprio attribuito alle regioni, dai connotati aperti all'interpretazione: (a) potrebbe infatti trattarsi dell'attribuzione alle regioni del gettito derivante da una delle aliquote Irpef (presumibilmente dal primo scaglione); (b) oppure di una vera e propria Irpef regionale, problematica sotto molti aspetti tecnici, ed incostituzionale perché configurerebbe una doppia imposizione sulle medesime basi imponibili. Sotto l'aspetto tecnico occorrerebbe infatti individuare un qualche criterio di ripartizione regionale (ma quale? residenza o fonte?); ed implicherebbe anche la regionalizzazione (totale o parziale?) delle attività di accertamento e riscossione, sollevando quantomeno questioni di efficienza amministrativa. Inoltre, la prevista (art. 5, comma 1c) possibilità di intervento sulle basi imponibili da parte delle regioni lederebbe la finalità redistributiva dell'Irpef e complicherebbe ulteriormente l'attribuzione dei gettiti alle regioni. Quanto alla riserva di aliquota, questa si configurerebbe invece come una frazione dell'aliquota Irpef (quale, se il gettito del primo scaglione fosse già stato assorbito dall'aliquota riservata?), una volta che ne sia stato regionalizzato il gettito con i problemi di attribuzione di cui si è già detto, da destinarsi al finanziamento - insieme a tributi regionali da individuare, compartecipazione IVA, Irap o quel che ne sarà e quote del fondo perequativo - delle prestazioni fondamentali. Sia l'aliquota riservata sia la riserva di aliquota andrebbero comunque a predare l'Irpef, sulle cui basi imponibili le regioni avrebbero pure potere di intervento: la prima per finanziare la spesa per le funzioni essenziali, la seconda per finanziare la spesa autonoma. Ma per quanto sembrerebbe indicata una destinazione per la riserva di aliquota, non è affatto detto che sia poi così: dal momento che l'art. 5, comma 1e, specifica che "il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione". Il che implicherebbe, di fatto anche per la riserva di aliquota e comunque per l'aliquota riservata, un evidente scollamento tra potere di spesa regionale e responsabilità fiscale invece imputabile al governo centrale: la regione spenderebbe cioè per servizi specifici ed autonomi le risorse raccolte dalla fiscalità generale. A svuotare ulteriormente la quale interviene pure la disposizione dell'art. 20 comma 3c, che attribuisce, "a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a statuto

speciale, così come alle Regioni a statuto ordinario", la compartecipazione a tributi erariali e alle accise. Evidentemente, oltre alle funzioni fondamentali già attribuite si immagina di attribuire alle regioni a statuto ordinario pure quel poco che rimane allo Stato (la difesa?), ma soprattutto ci si preoccupa di assicurare il finanziamento alle Regioni a statuto speciale delle nuove funzioni, in primis, come è stato più volte rimarcato dal governo siciliano, l'istruzione; e comunque con il ricorso a compartecipazioni non soggette a vincolo di destinazione.

Allo Stato dovrebbe dunque rimanere ben poco, una volta saccheggiata l'Irpef e poi anche le accise per finanziare senza vincoli di destinazione le spese regionali. Allo stato però rimarrebbe il ruolo di esattore a beneficio di regioni fiscalmente irresponsabili, che una recente mitologia ritiene capaci di superiori virtù di spesa. E non importa che la storia della finanza delle Regioni a statuto speciale e della finanza sanitaria delle regioni italiane tutte non sia, proprio in assenza di responsabilità fiscale, un esempio di virtù.



**SVIMEZ**

Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

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

Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale

*Roma, 10 novembre 2008*

## INDICE

<b>Introduzione e sintesi</b>	p.	3
<b>I. Il finanziamento delle funzioni essenziali</b>		8
1. L'“approvazione” (il “principio” di territorialità)		8
2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni		9
3. Le funzioni non concernenti i “livelli essenziali”		13
4. Alcune possibili prospettive		13
<b>II. Il meccanismo di finanziamento delle funzioni non essenziali: alcune proposte di modifica</b>		15
1. Premessa		15
2. Il meccanismo proposto per il finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera <i>m</i> )		16
3. Le conseguenze dell'adozione del meccanismo proposto		18
4. Un'applicazione		19
5. Una prima proposta di modifica: la considerazione dell'ex fondo perequativo (legge 549/1995)		20
6. Una seconda proposta di modifica: la valutazione del fabbisogno ammesso anche per le funzioni non riconducibili alla lettera <i>m</i> )		23
<b>III. Il Mezzogiorno e gli interventi per la coesione</b>		28
1. Il Mezzogiorno e l'attuazione del federalismo		28
2. Gli interventi per la coesione		30
3. Risorse aggiuntive e interventi speciali		31
4. Il coinvolgimento delle Regioni negli interventi per la coesione		32
<b>Allegati</b>		
1. Legge 28 dicembre 1995, n. 549. Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. Art. 3.		34
2. Fondi soppressi con la legge 549/1995 sostituiti con l'accisa sulla benzina e con il fondo perequativo: Tabella B (articolo 3, comma 1)		37

## INTRODUZIONE E SINTESI

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

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

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

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

un'organica e strutturale politica di *coesione* ed *unificazione nazionale*, così come previsto dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione.

Le condizioni indicate, che la SVIMEZ ritiene essenziali per realizzare un federalismo che possa rappresentare una prospettiva di avanzamento per il Paese, per *tutto* il Paese, non sembrano realizzate nel disegno di legge delega del Governo, presentato in Parlamento come Atto Senato N. 1117 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”. Destano perplessità, nella considerazione del Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale<sup>1</sup>, in particolare, le questioni sintetizzate nei punti che seguono.

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

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

3. In materia di perequazione occorre partire, recuperando in tal modo i contributi della Commissione Vitaletti, da una definizione che abbia dignità, sul piano scientifico e sul piano civile. Per perequazione si intende l’*insieme* dei mezzi attraverso

---

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

i quali lo Stato (che ne ha nel nostro ordinamento la *competenza esclusiva*) consente a cittadini i quali, in diverse zone d'Italia, scontano a parità di reddito una medesima pressione fiscale, un livello “ampiamente comparabile” dei servizi. Su questa base, il principio della *flessibilità fiscale*, quale è indicato nel punto *p*) dell'art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli, merita la massima attenzione.

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

Nello specifico si propone che:

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

5. Per quel che riguarda gli interventi previsti nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, che più opportunamente sarebbero da indicare come interventi *per la coesione* anziché interventi *speciali*, come fa il disegno di legge, è da lamentare

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

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

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

Regioni a statuto ordinario	Trasferimenti da sopprimere (b)	Con l'applicazione del meccanismo del D.d.I.				Secondo la proposta SVIMEZ(a)			
		Perequazione al 100%		Perequazione al 90%		Perequazione al 100%		Perequazione al 90%	
		Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi
Piemonte	424,1	511,6	87,5	518,8	94,6	437,3	13,1	438,3	14,2
Lombardia	516,2	1.107,9	591,7	1139,5	623,3	605,0	88,8	609,7	93,5
Veneto	341,4	556,3	214,9	560,3	218,9	373,6	32,2	374,2	32,8
Liguria	224,5	189,0	-35,5	191,7	-32,8	219,2	-5,3	219,6	-4,9
Emilia Romagna	375,3	488,9	113,6	500,4	125,1	392,3	17,0	394,1	18,8
Toscana	349,8	427,3	77,5	430,0	80,3	361,4	11,6	361,8	12,0
Marche	172,7	180,3	7,6	178,7	6,0	173,8	1,1	173,6	0,9
Umbria	162,5	101,6	-60,9	100,9	-61,7	153,4	-9,1	153,3	-9,2
Lazio	589,1	623,7	34,6	632,6	43,5	594,3	5,2	595,6	6,5
Abruzzo	252,3	154,1	-98,2	150,5	-101,8	237,6	-14,7	237,0	-15,3
Molise	121,9	38,5	-83,4	37,2	-84,7	109,4	-12,5	109,2	-12,7
Campania	857,2	690,2	-167,0	661,9	-195,4	832,2	-25,1	827,9	-29,3
Basilicata	231,4	71,5	-159,8	68,6	-162,8	207,4	-24,0	207,0	-24,4
Puglia	633,9	484,2	-149,7	465,3	-168,6	611,5	-22,5	608,6	-25,3
Calabria	613,7	241,0	-372,7	229,7	-384,0	557,8	-55,9	556,1	-57,6
Centro-Nord	<b>3.155,6</b>	<b>4.186,6</b>	<b>1.031,0</b>	<b>4.253,0</b>	<b>1.097,4</b>	<b>3.310,3</b>	<b>154,6</b>	<b>3.320,2</b>	<b>164,6</b>
Mezzogiorno	<b>2.710,5</b>	<b>1.679,5</b>	<b>-1.031,0</b>	<b>1.613,1</b>	<b>-1.097,4</b>	<b>2.555,8</b>	<b>-154,6</b>	<b>2.545,9</b>	<b>-164,6</b>
ITALIA	<b>5.866,1</b>	<b>5.866,1</b>	<b>0,0</b>	<b>5.866,1</b>	<b>0,0</b>	<b>5.866,1</b>	<b>0,0</b>	<b>5.866,1</b>	<b>0,0</b>

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

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

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

## I. Il finanziamento delle funzioni essenziali

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

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

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

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

Il postulato della “appropriazione” è ora tradotto, nel D.d.l. Calderoli, con l'espressione “*principio di territorialità*”. Questo “principio” è affermato nell'art. 2, lettera *b*) e nell'art. 2, comma 2, lettera *z*), del testo: esso comporta che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale “spettino” alla collettività medesima (spettino al “territorio”), e che la collettività abbia titolo in qualche misura a trattenerle, eventualmente disponendone per ragioni di “solidarietà” a favore collettività

meno fortunate. Il “principio” della territorialità comporta che, a parità di reddito e di imposta erariale pagata, i cittadini (ricchi o poveri che siano) i quali risiedono in collettività a minore capacità fiscale abbiano minori diritti, e possano fruire di minori servizi, rispetto a quelli che, invece, risiedono in collettività più ricche.

## 2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni

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

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

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

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

I. La nozione di *costo standard* non è univoca. Ciò che peraltro è possibile escludere è che, rispetto alla problematica qui discussa, “standard” possa significare “medio”, o comunque valore ottenuto attraverso elaborazioni di tipo statistico:

“standard”, nel contesto di cui si tratta, così come correntemente nella lingua italiana, significa “corrispondente ad una valutazione *tecnica* che un soggetto determinato ha titolo a considerare come appropriata”. In riferimento all’assistenza sanitaria, i valori di costo standard andranno determinati in *sede tecnica* tenendo conto di variabili che, preliminarmente, *in sede politica* siano ritenute rilevanti (contesto sociale; disponibilità di attrezzature; distribuzione della popolazione nel territorio; ecc.). Talune di queste grandezze possono assumere il significato di *obiettivi* che il sistema deve poter conseguire, piuttosto che quello di concreti riscontri.

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

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

Può darsi, tuttavia, che la spesa concretamente verificata (la c.d. “spesa storica”) non corrisponda alle valutazioni di appropriatezza che lo Stato è tenuto a stabilire e non

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

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

La linea di fondo perseguita nel testo Calderoli, così come nel testo Padoa Schioppa, è quella dell'appropriazione dell'IRPEF da parte dagli Enti territoriali. I rischi che questo orientamento comporta sono stati ampiamente rappresentati dal gruppo di lavoro SVIMEZ nel “*Quaderno SVIMEZ*” n. 12<sup>2</sup>.

---

<sup>2</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, dicembre 2007.

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

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

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

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

### *3. Le funzioni non concernenti i “livelli essenziali”*

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

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

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

### *4. Alcune possibili prospettive*

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

I. Al punto *p)* dell’art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli viene indicata tra i principi e criteri direttivi generali cui *debbano* informarsi i decreti legislativi “la previsione di una adeguata flessibilità fiscale tale da consentire a tutte le Regioni ed Enti locali, compresi quelli a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa *non riconducibile ai LEP*”. Questa

proposizione apre la questione, *generale ed importante*, del premio allo sforzo fiscale, nel senso che già la Commissione Vitaletti aveva utilmente indicato. Si tenga conto che tra le spese extra LEP è compresa la parte di spesa afferente a funzioni LEP in ordine alla quale gli Enti ritengano appropriato un maggiore livello, rispetto al livello essenziale. Per questa via, può aprirsi, con riferimento alle funzioni di cui all'art.117, comma 2, lettera *m*) (che concerne i LEP), la questione del rapporto tra “spesa per LEP”, “spesa per i livelli normali”, “spesa effettiva”.

II. La seconda questione concerne, come è generalmente riconosciuto, la misura della perequazione. Poiché è caduto il riferimento di cui al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, relativo al finanziamento integrale delle funzioni attribuite a Regioni ed Enti locali, resta senza soluzione l'individuazione di una misura effettivamente appropriata della correzione nella distribuzione delle risorse che il comma 3 dello stesso articolo richiede. Ne seguono rischi evidenti. Ne segue l'oggettiva incongruenza di attribuire, sia pure “nominalmente”, ad Enti risorse al di fuori di qualsiasi plausibile valutazione, per poi, a partire dalla misura di cui si tratta delle medesime risorse nominalmente attribuite, finanziare, anche a tal riguardo al di fuori di un criterio leggibile, altri Enti. Lo scarto in tal modo prodotto tra la redistribuzione attualmente in atto e quella voluta, concerne una popolazione di circa 12 milioni di abitanti (Campania + Puglia + Calabria). Occorre fare ogni necessario conto per cercare di comprendere se il gioco valga le difficoltà logiche che la soluzione proposta implica.

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

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

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

### 1. Premessa

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

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

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

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

pubblico sul territorio in relazione alle diverse preferenze dei cittadini, non appare meno giustificabile che per le funzioni residue delle Regioni”<sup>3</sup>.

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

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

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

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

Per quanto riguarda il primo parametro (l’*aliquota di equilibrio*), la proposizione chiave è quella contenuta nell’art. 6, comma 1, lettera *h*) dell’articolato: “...l’importo

---

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

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

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

A regime si avrebbe il seguente meccanismo:

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

### 3. Le conseguenze dell'adozione del meccanismo proposto

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

La seconda conseguenza scaturisce dall'applicazione del coefficiente di perequazione. La lettura del disegno di legge mostra che la perequazione delle capacità fiscali non deve essere piena. L'art. 6, comma 1, punto *b*) del D.d.l. infatti stabilisce che, per i servizi non riconducibili alla lettera *m*), il fondo perequativo ha l'obiettivo di "... ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante", in base ad un coefficiente di perequazione (o di solidarietà)  $\beta$  compreso tra 0 e 1, che determina il livello di riduzione delle "differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante". Tale scelta non consentirà alle Regioni più povere di raggiungere i livelli nell'erogazione dei servizi autonomi, così come nell'ipotetica Regione "media"; mentre lo stesso meccanismo consentirà alle Regioni più ricche di non restituire l'intero "bonus" ricavato con l'applicazione dell'aliquota di compartecipazione  $\alpha$ , ma di trattenerne una parte che dipenderà dal valore del coefficiente di perequazione  $\beta$ .

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

#### 4. Un'applicazione

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

Richiamiamo qui l'impostazione e i risultati della ricerca effettuata dalla SVIMEZ con la Regione Calabria<sup>4</sup> per valutare l'impatto di questo meccanismo di finanziamento su tutte le Regioni e per tentare, partendo dall'entità della redistribuzione di risorse che da esso scaturisce, di dare contributi utili per introdurre modifiche all'impianto previsto per il finanziamento di queste funzioni.

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

L'applicazione dell'addizionale IRPEF e della perequazione fiscale nelle forme previste dal D.d.l. condurrebbe ad una nuova redistribuzione territoriale dei trasferimenti che non tiene conto né della dimensione della popolazione<sup>5</sup>, né soprattutto della scarsità delle risorse a disposizione delle Regioni più povere<sup>6</sup>.

Gli incrementi delle ineguaglianze tra le Regioni possono inoltre essere crescenti nel tempo. I differenziali tra trasferimenti soppressi e spesa finanziabile, infatti, rimarrebbero costanti nel tempo solo nel caso in cui le variabili della funzione avessero

---

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

<sup>5</sup> Mentre nel D.d.l. si pone rimedio agli effetti dell'applicazione del meccanismo nei riguardi delle Regioni con minor numero di abitanti (art. 7, comma 1, punto e), nulla è previsto, invece, per contenere l'effetto derivante dall'eliminazione del criterio della scarsità delle risorse nelle Regioni del Sud.

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

tassi di crescita uguali negli anni. Ma l'ipotesi di uguali tassi di crescita nelle spese e nelle entrate è poco verosimile nelle Regioni italiane.

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

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

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

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

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

tal caso bisogna operare affinché le Regioni meridionali non rispondano a questa riduzione con un inasprimento fiscale che ostacolerebbe ulteriormente il loro sviluppo.

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

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

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

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

- E' importante ricordare che il fondo perequativo veniva ripartito tra le Regioni in misura pari alla differenza, in ogni Regione, tra l'importo dei trasferimenti soppressi e il gettito regionale dell'accisa: le quote del fondo erano, pertanto più elevate per le Regioni più povere a compensazione delle loro scarse entrate prodotte dalla compartecipazione sull'accisa<sup>7</sup>.

Il punto rilevante sul quale sollecitiamo l'attenzione, è che il fondo ex perequativo che all'atto della sua costituzione sostituiva fondi a specifica destinazione

---

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

(come si è detto il fondo comune regionale, il fondo programmi regionali di sviluppo, il fondo nazionale trasporti, il fondo agricoltura e foreste e leggi specifiche, ecc.), attualmente è costituito da una serie di interventi ancora finanziati con contributi specifici ma a destinazione generica (*block grant*). Il pericolo è che questi contributi, avendo perso la connotazione originaria di trasferimenti specifici e a destinazione vincolata (*matching grants*), vengano ripartiti tra le Regioni allo stesso modo dei finanziamenti ordinari<sup>8</sup>.

Un'interpretazione in tal senso dei fondi ex 549/1995 avrebbe come conseguenza, come si è esaminato nella Tab. 3, una perdita considerevole di tali risorse per le Regioni che godevano in misura maggiore di questi fondi per compensare i trasferimenti soppressi nel 1995. Il fondo ex 549/1995 da perequativo, si trasformerebbe in un fondo ripartito in modo direttamente proporzionale alle risorse regionali. I bilanci delle Regioni saranno destinati a presentare deficit crescenti o a ridurre l'ammontare dei servizi erogati<sup>9</sup>.

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

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

In particolare si propone che si provveda ad una valutazione esplicita e prioritaria dei contenuti dei programmi di trasferimento della Legge 549/1995, candidati ad essere soppressi: quando le somme inserite nell'ex fondo perequativo riguardano le spese relative al trasporto pubblico locale e a materie che attengono a servizi essenziali della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione, è evidente che le modalità del

---

<sup>8</sup> A dimostrare che non si tratta di un pericolo aleatorio, ma di un pericolo reale si riporta la stesura del punto f) del comma 1 dell'art. 11 della precedente "Bozza" Calderoli (norma accettata e, anzi, caldeggiata nella Conferenza delle Regioni), dove si affermava che "gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico, mantenendo le proprie finalizzazioni originarie e finanziati nell'ambito del finanziamento ordinario".

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

finanziamento devono essere assimilate alle funzioni essenziali e quindi con una percentuale pari al 100%. Quando, invece, nel fondo ex perequativo sono presenti trasferimenti con contenuti di sviluppo territoriale, legati agli obiettivi di riduzione dei forti differenziali strutturali, economici e sociali esistenti tra le varie parti del Paese, riteniamo che tali fondi debbano essere inseriti tra quelli che dovranno finanziare gli obiettivi previsti dal comma 5 dell'art. 119 del nuovo Titolo V della Costituzione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Aliquota media, calcolata su 15 Regioni, sufficiente ad assicurare al *complesso* delle Regioni un ammontare di risorse tale

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

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

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

b) Aliquota media, calcolata su 15 Regioni, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse

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

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

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

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

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

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

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

### III. Il Mezzogiorno e gli interventi per la coesione

#### 1. Il Mezzogiorno e l'attuazione del federalismo

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

A tal fine è essenziale che sia assicurata la *sostenibilità* finanziaria degli Enti. Qualunque sia il regime che si voglia introdurre, esso deve essere compatibile con la tenuta dei bilanci degli Enti territoriali ovunque essi operino. Ciò implica che il fabbisogno sia valutato in riferimento ai *costi standard* dei livelli di prestazioni da finanziare (e non, come è avvenuto in questi anni per la sanità, in misura inferiore) e che nella determinazione dei *costi standard* sia data adeguata considerazione alle maggiorazioni che, a parità di efficienza degli Enti, tali costi subiscono per effetto del diverso contesto ambientale (dotazione infrastrutturale) e sociale (disoccupazione) in cui operano e della diversa domanda di servizi proveniente da una popolazione a livelli di reddito più bassi<sup>10</sup>. Connessa a questi aspetti è la definizione dei criteri da seguire nella loro introduzione, con una tempistica che potrebbe anche essere diversa per consentire alle amministrazioni che operano in situazioni di particolare difficoltà di introdurre più gradualmente le modifiche richieste per l'adeguamento ai *costi standard*.

Si può obiettare che per tale via si rischia di costruire un *costo standard* "su misura" per ciascun Ente, ma "il costo standard è un sistema molto efficiente se i partecipanti sono posti sullo stesso piano in quanto a possibilità di impiego dei diversi fattori produttivi che concorrono alla fornitura del servizio"<sup>11</sup>; nel momento in cui non lo sono ed anzi essi sperimentano una diversa pressione della domanda di servizi pubblici, occorrerà che almeno le principali determinanti di tali differenze siano tenute in debito conto. La mancata considerazione di queste differenze porrebbe problemi di tenuta dei bilanci per gli Enti meridionali, con la conseguenza di produrre aumenti dei livelli di tassazione e/o l'utilizzo improprio, per la copertura di oneri riguardanti funzioni *normali*, delle risorse destinate in base al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione ad interventi per lo sviluppo che, ancora una volta, risulterebbero

---

<sup>10</sup> F. Pica, F. Moro, *Il Prof. Antonio Brancasi e l'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in "Rivista dei tributi locali", n. 1, 2008.

<sup>11</sup> P. Liberati, *Il progetto di riforma del finanziamento regionale*, in "Regione Toscana, IRPET, Tributi in Toscana", n. 3, 2008.

sostitutive e non aggiuntive della spesa ordinaria. Nel disegno di legge del Governo si parla dell'utilizzo dei *costi standard*, ai fini della valutazione del fabbisogno, ma nessuna indicazione viene fornita sui criteri e le modalità per la loro determinazione, riguardo ai quali elevato è il rischio di contrapposizioni tra Regioni, come è avvenuto per gli indicatori utilizzati per la ripartizione regionale delle risorse destinate alla sanità.

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

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

## *2. Gli interventi per la coesione*

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

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

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

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

### *3. Risorse aggiuntive e interventi speciali*

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

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

Sulla questione è intervenuta l'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale<sup>12</sup> che ha ricondotto "tale bipartizione alla differente natura delle spese che ciascuna tipologia di strumento concorre a finanziare"; così l'attribuzione di risorse aggiuntive servirebbe a garantire la copertura di spese di natura corrente relative a funzioni straordinarie, mentre gli interventi speciali servirebbero a sostenere la politica di investimenti degli Enti sottodotati.

Gli Uffici studi di Camera e Senato forniscono<sup>13</sup> al riguardo una diversa interpretazione. Per essi "le risorse aggiuntive sembrano destinate a tradursi in fondi vincolati ed a consentire forme di controllo statale sul relativo utilizzo, mentre gli interventi speciali potrebbero comportare sia forme di collaborazione che di sostituzione dello Stato all'ente interessato."

L'ampliamento delle modalità di intervento dello Stato, al di là del semplice trasferimento di risorse, sembra finalizzato a prevedere, direttamente nella Costituzione, uno strumento più ampio che consenta di svolgere, nella nuova ripartizione di competenze introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, un'azione più incisiva per affrontare problemi di natura strutturale come quello del Mezzogiorno. Più che dalla diversa natura delle spese, la possibilità di far ricorso all'una o all'altra

---

<sup>12</sup> Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale – ACoFF, *Relazione sull'attività*, 2005 pag. 101.

<sup>13</sup> Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Servizio studi, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, Scheda di sintesi*, ottobre 2008.

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

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

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

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

Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione dell'art. 119 Cost., allora la disposizione risulterebbe *inutile e priva di effettivo contenuto precettivo*".

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

Gli interessi generali del Paese non possono infatti essere considerati la sommatoria degli interessi delle singole Regioni: al riguardo è stato osservato che "La Corte ragiona di necessità di una *visione d'insieme* che solo lo Stato può garantire (sentenza n. 270/2005) e di livelli regionali a ciò *strutturalmente inadeguati* (sentenza n. 285/2005); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004)."<sup>14</sup>. Né un sistema di *codecisione* con lo Stato, che toglie trasparenza alle decisioni, sembra in linea con la maggiore responsabilizzazione degli Enti, che con il federalismo fiscale si intende perseguire.

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

---

<sup>14</sup> F. Marcelli, V. Giammuso, Servizio studi Senato della Repubblica, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V, 5 anni e 500 pronunce*, Quaderni di documentazione, n. 44, ottobre 2006.

## Allegato 1

### Legge 28 dicembre 1995, n. 549. Misure di razionalizzazione della finanza pubblica Art. 3.

1. A decorrere dall'anno 1996 **cessano i finanziamenti** in favore delle Regioni a statuto ordinario, previsti dalle disposizioni di cui alla **tabella B** allegata alla presente legge, per gli importi indicati nella **tabella C** allegata alla presente legge, intendendosi trasferite alla competenza regionale le relative funzioni.
2. A decorrere dall'anno 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo perequativo per la corresponsione in favore delle Regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 ai sensi dei commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare dei trasferimenti indicati nella tabella C allegata alla presente legge; tale importo è aumentato per gli anni successivi del tasso programmato di inflazione previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria.
3. Per ogni anno a partire dal 1998, l'aumento percentuale della quota spettante a ciascuna Regione è calcolato con riferimento alla differenza, calcolata sui valori per abitante, tra importo dei trasferimenti soppressi rilevato nella tabella C allegata alla presente legge e gettito dell'accisa rilevato due anni prima. Per le Regioni ove tale differenza è inferiore al valore medio, le quote del fondo perequativo aumentano in relazione diretta a tale differenza, in misura pari a zero per la Regione ove la differenza è minima e pari al tasso d'inflazione programmato per la Regione ove tale differenza è massima. Quando in una Regione il gettito dell'accisa diventa superiore ai trasferimenti soppressi, la quota del fondo perequativo viene ridotta in misura pari al 50 per cento della eccedenza. Per le Regioni ove tale differenza è superiore al valore medio e per le Regioni del Mezzogiorno, le quote del fondo perequativo delle singole Regioni aumentano tutte in misura pari al tasso d'inflazione programmato.
4. Al fine di far fronte ad eventuali difficoltà di cassa segnalate dalle Regioni a statuto ordinario, il Ministero del tesoro è autorizzato a concedere anticipazioni straordinarie di cassa, senza interessi, nei limiti delle differenze presunte risultanti dalla tabella C allegata alla presente legge, con regolamentazione da effettuare nell'anno successivo, a valere sulle erogazioni di cui al comma 2. Le Regioni sono autorizzate ad iscrivere nei propri bilanci in distinti capitoli di entrata la quota dell'accisa di cui ai commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare presunto del fondo perequativo ad esse spettante negli importi rispettivamente indicati dalla tabella C; il limite di indebitamento e delle anticipazioni ordinarie di cassa non può comunque essere inferiore a quello determinato per l'anno 1995.
5. Le entrate di cui al comma 12 del presente articolo sono comprensive dei conguagli relativi al fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e successive modificazioni ed integrazioni, relativo all'anno 1993, occorrenti per assicurare a ciascuna Regione le risorse indicate all'art. 4, comma 6, della legge 23 dicembre 1992, n. 500; per gli anni 1994 e 1995 si provvede in sede di assegnazione dei fondi di cui al comma 2. Per le Regioni che evidenziano conguagli negativi, per le quali il fondo di cui al comma 2 non risulta sufficiente, per procedere alle relative compensazioni si provvede, per la parte eccedente, sulle erogazioni di cui al comma 12 del presente articolo. Per effetto dei predetti conguagli e della conseguenziale nuova distribuzione regionale del fondo comune relativo all'anno 1995, il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto e con effetto dall'anno 1997, modifiche agli importi di cui alla tabella C allegata alla presente legge e ad operare, con le stesse modalità sopra indicate, le opportune compensazioni relative all'anno 1996.
6. Le disposizioni di cui all'art. 20, comma 2, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, possono applicarsi anche alle eventuali operazioni di ricontrattazione e consolidamento delle esposizioni debitorie verso istituti di credito avviate insieme al ripiano dei disavanzi dalle Regioni ai sensi dell'art. 20, comma 1, del citato decreto-legge 18 gennaio

1993, n. 8. Le erogazioni del Ministero del tesoro sono effettuate ad unico istituto di credito indicato dalla regione quale capofila qualora le operazioni di ricontrattazione e consolidamento siano effettuate con più di due istituti di credito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Allegato 2

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

### SETTORI D'INTERVENTO

#### FINANZA REGIONALE

##### A - FONDO COMUNE EX ARTICOLO 8, LEGGE 16 MAGGIO 1970, N. 281, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI ED INTEGRAZIONI:

1) ARTICOLO 12, LEGGE 24 DICEMBRE 1993, N. 537, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI (CONFLUENZE):

REGIO DECRETO 27 SETTEMBRE 1929, N. 1663;

REGIO DECRETO 13 FEBBRAIO 1933, N. 215;

ARTICOLO 44, TERZO COMMA, LEGGE 25 NOVEMBRE 1971, N. 1096;

ARTICOLO 8, COMMA 1, LEGGE 14 AGOSTO 1991, N. 281;

ARTICOLO 42, COMMA 6, LETTERA Q), LEGGE 5 FEBBRAIO 1992, N. 104;

##### B - FONDO PER I PROGRAMMI REGIONALI DI SVILUPPO:

1) ARTICOLO 9, LEGGE 16 MAGGIO 1970, N. 281, E ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERE A) E B), LEGGE 14 GIUGNO 1990, N. 158;

2) ARTICOLO 12, LEGGE 24 DICEMBRE 1993, N. 537, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI (CONFLUENZE):

ARTICOLO 1, LEGGE 14 MARZO 1968, N. 292;

LEGGE 24 MARZO 1989, N. 122;

ARTICOLO 11, LEGGE 9 GENNAIO 1991, N. 10;

LEGGE 28 GIUGNO 1991, N. 208.

#### TRASPORTI

ARTICOLO 9, LEGGE 10 APRILE 1981, N. 515 (FNT PARTE CORRENTE, CONFLUITO NEL FONDO COMUNE REGIONALE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 3, LEGGE 23 DICEMBRE 1992, N. 500).

#### AGRICOLTURA

ARTICOLO 6, LETTERA A), LEGGE 9 MAGGIO 1975, N. 153.

ARTICOLO 15, PRIMO COMMA, LETTERA C), LEGGE 10 MAGGIO 1976, N. 352.

ARTICOLO 2, LEGGE 1 LUGLIO 1977, N. 403.

ARTICOLI 14 E 16, LEGGE 1 AGOSTO 1981, N. 423.

LEGGE 29 GENNAIO 1992, N. 113.

RIFINANZIAMENTO ARTICOLI 3, 4 E 6, LEGGE 8 NOVEMBRE 1986, N. 752 (ACCANTONAMENTO SU FONDO SPECIALE DI CONTO CAPITALE CAPITOLO 9001/TESORO).

#### LAVORI PUBBLICI

ARTICOLO 17, DECRETO-LEGGE 13 AGOSTO 1975, N. 376, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 16 OTTOBRE 1975, N. 492.

AMBIENTE

ARTICOLO 7, LEGGE 28 AGOSTO 1989, N. 305.

RISPARMIO ENERGETICO

ARTICOLO 12, LEGGE 29 MAGGIO 1982, N. 308.

ARTICOLO 9, LEGGE 9 GENNAIO 1991, N. 10.

SANITÀ ED ASSISTENZA

ARTICOLO 3, LEGGE 21 DICEMBRE 1978, N. 861.

ARTICOLO 5, LEGGE 4 MARZO 1987, N. 88.

ARTICOLO 27, LEGGE 5 FEBBRAIO 1992, N. 104.

TURISMO

ARTICOLO 1, COMMA 1, DECRETO-LEGGE 4 NOVEMBRE 1988, N. 465, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 30 DICEMBRE 1988, N. 556.

DIFESA NAZIONALE

ARTICOLO 4, COMMA 2, LEGGE 2 MAGGIO 1990, N. 104.

INTERVENTI DIVERSI

ARTICOLO 17, COMMA 12, LEGGE 11 MARZO 1988, N. 67.

ARTICOLI 2, COMMA 10, E 8, LEGGE 9 GENNAIO 1991, N. 19.

ARTICOLO 3, COMMA 9, DECRETO-LEGGE 20 MAGGIO 1993, N. 148, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 19 LUGLIO 1993, N. 236.

RIFINANZIAMENTO LEGGE 23 MARZO 1981, N. 93 (ACCANTONAMENTO SU FONDO SPECIALE DI CONTO CAPITALE CAPITOLO 9001/TESORO).

(\*) COMPENSIVO DELL'IMPORTO DI LIRE 154 MILIARDI QUALE RIFINANZAMENTO DEL DECRETO-LEGGE 148/93, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE N. 236/93 IN AGGIUNTA ALL'IMPORTO DI LIRE 97 MILIARDI CONSIDERATO NEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE.

(\*\*) COMPENSIVO DELLA SOMMA DI LIRE 196 MILIARDI AD INTEGRAZIONE DEL FONDO NAZIONALE DEI TRASPORTI.

# FEDERALISMO E RIFORME ISTITUZIONALI<sup>1</sup>

*Luciano Violante*

---

**1.** Sulla necessità di riforme costituzionali c'è oggi un generale consenso.

E' una novità rispetto al passato.

Il tempo trascorso senza riforme è stato un danno. Ma ha fatto maturare in tutti gli ambienti la consapevolezza che il nostro Paese muore se non riusciamo a renderlo competitivo modernizzando le sue istituzioni.

Si tratta, soprattutto, di migliorare i tempi e la qualità della decisione.

Si è aggiunta, più recentemente, l'esigenza di completare la riforma federale avviata nel 2001, correggendo l'imperfetta formulazione del nuovo Titolo V ed attuando le disposizioni costituzionali in materia di federalismo fiscale.

**2.** A queste ragioni, di per sé sufficienti a rendere non più rinviabile un processo di riforma, se ne sta aggiungendo un'altra, ancora più urgente, sulla quale intendo soffermarmi.

**3.** E' in corso da anni, per ragioni puramente oggettive, una grande redistribuzione dei poteri costituzionali tra Parlamento e Governo, secondo modalità e procedure che contrastano con i tre principi di fondo di tutte le grandi democrazie contemporanee, in base ai quali:

- a) il Parlamento è il luogo della rappresentanza generale della comunità nazionale; b) Parlamento e Governo sono reciprocamente separati; c) Parlamento e Governo sono pariordinati, nella diversità delle funzioni.

Analoghi processi si stanno manifestando, per ragioni che variano da Paese a Paese, in molti sistemi politici occidentali, dagli USA alla Francia. Le classi politiche dirigenti hanno il dovere di capire le ragioni di quello che sta accadendo e di porre rimedio con un processo razionale. Oppure sarà impossibile contrastare la deriva autoritaria.

**4.** In Italia questo processo di redistribuzione di poteri costituzionali tra Parlamento e Governo è caratterizzato dal progressivo spostamento del centro di gravità del sistema politico dal Parlamento al Governo e, all'interno del governo, dal Consiglio dei ministri al presidente del Consiglio dei ministri.

Parallelamente il Parlamento sta perdendo la sua funzione primaria di luogo della rappresentanza generale della comunità nazionale, ha perso quasi del tutto la funzione di autonoma elaborazione legislativa, non dispone delle risorse normative necessarie per il controllo dell'attività del Governo.

**5.** All'origine di questa deformazione costituzionale ci sono diversi fattori.

Grazie ad una prassi coltivata da entrambe le coalizioni, a partire dal 1996, il nome del candidato alla presidenza del consiglio è scritto direttamente sulle schede elettorali. Consolidata nel tempo, quella prassi costituisce una frode politica alla Costituzione perché ha due effetti impliciti: a) limita

---

<sup>1</sup> Relazione letta al seminario su *Federalismo e riforme istituzionali* organizzato dalle Fondazioni Italianieuropei e Fare Futuro - Asolo, 7-8 novembre 2008.

una prerogativa costituzionale del Capo dello Stato; b) trasforma implicitamente un carattere fondamentale del sistema politico, da parlamentare a quasi-presidenziale.

I cittadini pensano di eleggere direttamente il presidente del Consiglio; e, in qualche modo, lo fanno. Il presidente del Consiglio, chiunque sia, pensa di svolgere quelle funzioni solo perchè investito direttamente da una legittimazione popolare; e in qualche modo è vero.

Due mezze-verità che, insieme, stanno producendo, per ragioni puramente oggettive, un pericoloso squilibrio costituzionale.

**6.** La legge elettorale del 2006 ha aggravato lo stato delle cose.

Il cittadino, per effetto di quella legge, sceglie la coalizione, ma non i parlamentari.

I parlamentari sono scelti dai gruppi dirigenti delle coalizioni e, in ultima analisi, dai capi di maggiori partiti.

La legittimazione dei parlamentari così designati non è nel consenso dei cittadini, ma nel consenso del capo della coalizione.

Chi vince le elezioni ha selezionato anche i componenti della propria coalizione parlamentare e, tranne pochi casi di autonoma forza politica, i singoli parlamentari di quella coalizione sono legati al capo a un vincolo di dipendenza, pena la non ricandidatura nelle elezioni successive.

**7.** Effetti di analoga concentrazione del potere si manifestano, sia pure in misura necessariamente ridotta, sul fronte della opposizione; anche questi parlamentari, tranne pochi casi di autonoma forza politica, sono a Palazzo Madama o a Montecitorio grazie alla scelta del capo e a lui rispondono. E' significativo, ad esempio che la costituzione del governo ombra del PD, organismo incide direttamente sulle competenze dei gruppi parlamentari, che tra l'altro sono riconosciuti in costituzione, i gruppi parlamentari di quel partito non sono stati coinvolti.

La conseguenza è che la società, anche formalmente, non si sente rappresentata dal Parlamento e il Parlamento non rappresenta la società.

A mio avviso la crisi del parlamento è crisi di rappresentanza, fortemente accentuata da questa legge elettorale. L'abuso dei decreti legge e l'intreccio decreti, maxiemendamenti e fiducia non sono state le cause della crisi, ma le sue conseguenze, conseguenze che naturalmente aggravano quella crisi.

La differenza tra il ruolo del Congresso americano nel varo delle misure anticrisi (il Congresso ha riscritto completamente il testo del governo e si è riservato poteri di controllo assai penetranti) e il ruolo delle nostre Camere misura la distanza tra un Parlamento che riesce a svolgere le proprie funzioni costituzionali e un Parlamento che attraversa una fase di difficoltà strutturale.

**8.** Non gode di migliore salute il sistema dei partiti. Dopo le crisi e le transizioni degli anni Novanta, molti importanti partiti politici nazionali registrano una certa debolezza tanto nella elaborazione strategica quanto nella presenza sul territorio.

A questa debolezza si è associato, forse per compensazione, un processo di eccessiva parlamentarizzazione della vita dei partiti, che premia la rappresentazione mediatica, ma penalizza la rappresentanza politica.

L'effetto paradossale e preoccupante è che, contro la Costituzione e a differenza di quanto accade in tutti i paesi avanzati, l'unico rappresentante della nazione appare il presidente del Consiglio, ieri Prodi, oggi Berlusconi.

Anche per queste ragioni, come si è visto con le manifestazioni dei professori e degli studenti, la politica non riesce a rappresentare i movimenti della società e si limita ad assecondarli o a tentare di frenarli.

**9.** Due importanti proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, presentati dalla PdL alla Camera e al Senato, sono, la spia di queste tendenze e, se approvate, la consoliderebbero in modo forse irreversibile.

Si tratta di progetti che io personalmente non condivido, ma redatti con competenza tecnica e intelligenza politica.

Nelle relazioni i presentatori scrivono che i regolamenti parlamentari “determinano la concreta configurazione della forma di governo in modo più sotterraneo ma assai più penetrante delle stesse previsioni costituzionali.”. Coerentemente, i progetti propongono una nuova forma di governo, configurando poteri reali dell’Esecutivo e poteri apparenti della opposizione parlamentare.

Il nocciolo della proposta è questo: voto entro trenta giorni per i disegni del governo che, per dichiarazione del Presidente del Consiglio, siano dichiarati prioritari e possibilità di far decadere tutti gli emendamenti a ciascun articolo di quei progetti con una semplice richiesta del governo. Come contropartita è riconosciuto il governo ombra, sono riconosciuti alcuni diritti di tribuna del capo dell’opposizione, è previsto uno “statuto della opposizione”.

**10.** Alla radice di questa nuova configurazione del rapporto governo-parlamento ci sono due opinioni, anch’esse chiaramente espone nelle relazioni ai due progetti.

La indicazione preventiva del capo della coalizione, che in base alla nuova legge elettorale è obbligatoria, “di fatto comporta l’investitura diretta del premier”; questa è la prima opinione. Non è esatto ed è pericoloso. La indicazione preventiva del capo della coalizione e l’abuso della indicazione di quel nome sulla scheda come candidato premier hanno creato certamente un senso comune. Ma la stessa legge elettorale ha cercato di far fronte a questo senso comune dichiarando in un suo articolo che “Restano ferme le prerogative spettanti al PdR, previste dall’articolo 92 secondo comma della Costituzione” (nomina del presidente del Consiglio da parte del PdR). Si può dire che si è creato un vincolo politico per il Capo dello Stato; ma parlare di investitura di fatto supera i confini della legalità costituzionale.

La separazione dei poteri, è questa la seconda opinione, oggi non passerebbe più attraverso la separazione del Legislativo dall’Esecutivo, ma attraverso la “dialettica tra il continuum governo-maggioranza, da una parte, e opposizione, dall’altra.”.

L’unità del Parlamento, rappresentante generale della nazione, verrebbe scissa in due parti reciprocamente autonome: da un lato il presidente del consiglio che decide e la maggioranza che consente; dall’altra il capo della opposizione e l’opposizione titolari di alcuni orpelli formali.

La principale conseguenza è il consolidamento della redistribuzione di poteri costituzionali a favore del presidente del Consiglio. E’ lui che, dopo essersi scelto i parlamenti della maggioranza, stabilirebbe quali leggi quei parlamentari dovranno approvare entro trenta giorni e quali articoli approvare senza emendamenti e senza la penosa trafila del voto di fiducia.

**11.** Se la riforma venisse approvata ( e sulla carta i numeri ci sono) non sarebbe più necessaria alcuna riforma costituzionale.

Avremmo il presidenzialismo senza i suoi contrappesi (un forte e indipendente Parlamento, come negli USA) e il parlamentarismo senza le sue virtù (la partecipazione della opposizione alla costruzione delle regole e la responsabile autonomia dei parlamentari rispetto alle scelte del governo e dei loro partiti).

Verrebbe accentuata, inoltre, una tendenza già in corso del nostro sistema politico che tende a ruotare attorno al leader della maggioranza, presidente del Consiglio e al leader del maggior partito di opposizione, destinato ad essere considerato una sorta di rappresentante di tutte le opposizioni.

Potremmo parlare a questo proposito, con un po’ di preoccupazione, non di di bipartitismo, né tantomeno di bipolarismo ma di bileaderismo, imperfetto. Il mondo politico si dividerebbe in due parti. In ciascuna delle parti tutto si polarizzerebbe verso il capo; ma i due capi avrebbero poteri tra loro non comparabili. Al pluralismo delle idee si sostituirebbe il bipolarismo della propaganda; all’equilibrio dei poteri, un drammatico squilibrio; alla forza del dibattito parlamentare una

sconsolante recita a ruoli fissi; i partiti politici si trasformerebbero in marmorei piedistalli per i due leader, marmorei perché silenti.

**12.** All'origine di questa trasformazione c'è certamente l'intreccio tra diverse crisi, dei partiti politici, del parlamento, della pubblica amministrazione, della qualità e della velocità della decisione.

Ma c'è anche una dottrina politica, la dottrina politica dell'emergenza di cui si sono fatti portatori nel tempo tanto i governi di centrosinistra quanto quelli di centro destra.

I passaggi sono così riassumibili.

L'assenza di risposte alle domande di modernizzazione delle istituzioni ha generato l'emergenza. L'emergenza ha creato uno stato di necessità che ha giustificato scorciatoie istituzionali, deroghe ed eccezioni (classico è il caso dei decreti legge, delle finanziarie omnibus, della inflazione delle fiducie, diventate un puro strumento procedurale).

Con l'andar del tempo, continuando a mancare le riforme, l'emergenza è diventata, più che un parametro di ragionevolezza, una dottrina politica, che ha giustificato le eccezioni anche quando non ne ricorrevano i presupposti.

**13.** Per una dura legge della politica, l'eccezione non prontamente contrastata tende a farsi regola. E questa regola può apparire più appetibile di qualsiasi riforma.

Per questo non possiamo perdere altro tempo. La realtà è più forte delle regole, quando le regole sono inadeguate.

Di fronte al consolidarsi di un regime di eccezione, se passa inutilmente altro tempo, le proposte di riforma costituzionale avrebbero lo stesso effetto di una generosa carica di cavalleria contro uno squadrone di carri armati.

A questo punto, tanto varrebbe, avere un presidenzialismo vero, con una vera elezione del capo dello Stato, capo dell'Esecutivo ed una vera elezione dei parlamentari.

Ma il presidenzialismo richiede una forte coesione nazionale per poter affrontare i casi, non infrequenti, di maggioranze parlamentari diverse dal colore politico del presidente.

Negli USA quel sistema è il frutto di un forte senso di appartenenza nazionale, che aiuta a tenere unito il Paese anche in caso di forti contrapposizioni politiche. Nella nostra esperienza nazionale, ancora priva, purtroppo, di una sufficiente coesione interna, una riforma che prevedesse la possibilità della cosiddetta coabitazione, avrebbe come possibile conseguenza non auspicabili rotture sociali.

Inoltre, per evitare che i rischi di un assolutismo presidenziale, sono necessari forti contrappesi: un'etica pubblica capace di condannare i casi di abuso e di inopportunità, indipendentemente dalla loro eventuale rilevanza penale; una efficace legge sul conflitto di interessi; forti poteri di controllo esercitabili dall'opinione pubblica, da parte di una magistratura rispettata e da mezzi di informazione indipendenti tanto dalla politica quanto dagli affari.

Nessuna di queste condizioni è dietro l'angolo.

**14.** L'obiettivo di una riforma dev'essere un Parlamento capace di decidere, ma capace anche di rappresentare nella sua interezza gli interessi, i bisogni e i valori della nazione e di entrare quindi in un rapporto dialettico con il governo. La riforma, inoltre, dovrebbe attribuire al Parlamento la titolarità delle sole grandi leggi, lasciando all'Esecutivo il compito della normativa meno rilevante, ma più diffusa. In questo quadro si inserisce anche una riflessione sulle leggi delega, per dare maggior peso ai pareri delle Commissioni parlamentari in ordine alla corrispondenza del decreto delegato ai criteri della delega.

Il governo deve avere sicure garanzie in Parlamento, ma esse non devono travalicare i confini imposti dalla natura stessa dell'istituzione parlamentare. Il presidente del Consiglio deve vedere confermata la sua funzione di indirizzo del governo, anche mediante la possibilità di chiedere al

capo dello Stato la revoca dei ministri e di ottenere il voto a data fissa (compatibile con la complessità del provvedimento) dei progetti di legge di iniziativa governativa giudicati prioritari dal Consiglio dei Ministri. In contropartita, il Parlamento deve avere seri poteri di controllo sull'attività del governo.

**15.** Oggi nelle intenzioni della maggioranza e in quelle della opposizione sembra si sia raggiunto un consenso pressochè unanime sul testo approvato senza voti contrari dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera nella scorsa Legislatura. Leopoldo Elia lo definì “regime parlamentare razionalizzato” perché mantiene le qualità di quella forma di governo, spegnendone i rischi assembleari.

I punti fondamentali sono facilmente riassumibili:

- riduzione del numero dei parlamentari; oggi i parlamentari eletti sono 945, un numero certamente eccessivo, anche perchè il nostro paese possiede già una rete assai vasta di rappresentanze elettive nelle diverse istituzioni (in totale, circa 200.000 eletti, uno ogni 300 cittadini );
- superamento del bicameralismo paritario (oggi Senato e Camera hanno identiche funzioni),
- riforma del procedimento legislativo (oggi lento e ripetitivo), con aumento dei poteri di controllo del Parlamento sul Governo (riforme regolamentari)
- potenziamento dei poteri del presidente del consiglio in seno al Governo e in Parlamento (ottiene direttamente la fiducia dalla Camera, può chiedere la revoca dei ministri al PdR, può ottenere il voto a data fissa, compatibile con la difficoltà del provvedimento)
- la sfiducia costruttiva (la mozione di sfiducia del governo è ammissibile solo se contiene già l'indicazione della futura maggioranza e del futuro presidente del consiglio).

**16.** La discussione politica integrerà il testo sulla base delle esigenze ulteriori rispetto a quelle emerse nella scorsa Legislatura. Dovrebbe in ogni caso essere confermato il sistema parlamentare razionalizzato. Sulla base di questo modello politico andranno riformati i regolamenti parlamentari anche anticipando alcuni aspetti di questa riforma; evitando invece di avvalersene per configurare una diversa forma di governo. In questo quadro mi permetto di segnalare, sulla scorta di quanto avviene in altri grandi Parlamenti, la necessità di valorizzare la fase ascendente delle direttive europee, anche attraverso l'applicazione dell'art.12 del Trattato di Lisbona che riguarda appunto il contributo dei parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione.

**17.** Un regime parlamentare razionalizzato richiede una legge elettorale adeguata. Quella attuale non lo è. Lo stesso tipo di polemica che ha comportato ripensamenti sulla legge elettorale europea dovrebbe consigliare una profonda correzione della legge elettorale nazionale. Le modifiche dovrebbero restituire ai cittadini il potere di scegliere i propri rappresentanti e restituire al parlamento la funzione di rappresentanza generale della comunità nazionale. Non sarebbe male riflettere sul ritorno alla legge Mattarella con alcune correzioni, ad esempio l'abolizione del cosiddetto scorporo.

**18.** Sul federalismo c'è uno strano atteggiamento, un po' simile a quanto avvenne per la legge sul voto degli italiani all'estero. Qualcuno, come la Lega, ne fa la formula magica per risolvere i problemi del Nord e per costruire un sistema di responsabilità per gli amministratori del Sud. Gli altri partiti stanno sul terreno con grande cautela e ridotta partecipazione. Il rischio è che il federalismo si faccia più per forza di inerzia, che per convincimento.

E sarebbe un errore per due motivi.

Il federalismo non è un fatto, è un processo, lungo, difficoltoso, graduale, suscettibile di correzioni in corso d'opera e mai concluso perchè dipendente da dati economici e sociali che si muovono autonomamente. Perciò richiede una costante attenzione e un costante monitoraggio.

Il secondo e più importante motivo è che siamo di fronte ad un'occasione unica e irripetibile di modernizzazione e responsabilizzazione del nostro sistema politico. Bisogna perciò prendere il toro per le corna ed entrare decisamente nel merito delle diverse alternative, visto che i federalismi possibili sono più d'uno.

**19.** Come ha ricordato qualche giorno fa il presidente Fini, il federalismo ha due aspetti: fiscale e istituzionale, che non sono scindibili e che si integrano a vicenda. Il federalismo fiscale non è solo un mezzo per attuare la redistribuzione; è soprattutto un mezzo per utilizzare meglio le risorse a Nord e Sud. Il federalismo istituzionale deve assicurare la governance tra i diversi livelli di governo e la costituzione di una sede, il Senato federale, i cui caratteri devono tener conto certamente dello spirito degli attuali senatori (le riforme costituzionali non possono divorziare dalle aspettative individuali di chi le deve votare) ma anche della necessità di avere una sede che in cambio della rinuncia alla legislazione ordinaria eserciti sino in fondo le funzioni di governo dei rapporti tra Stato, Regioni, Enti Locali. E' di difficile soluzione il problema del sistema elettorale del Senato federale. L'elezione diretta dei componenti di due Camere non può portare a ruoli costituzionalmente diversi di Camera e Senato. Forse una soluzione, che però ha un sapore di *escamotage*, di virtuoso *escamotage*, è stabilire che il senatore rappresenta la Regione senza vincolo di mandato, a differenza del deputato che rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato. Questa distinzione dovrebbe tradursi in una legge elettorale di impianto regionale per il Senato e in una legge elettorale di impianto nazionale per la Camera.

**20.** Sempre sulla linea degli interventi legislativi, oltre alla Carta delle Autonomie Locali, che è un collegato alla Finanziaria, che dovrebbe essere presentata al più presto dal Governo alle Camere, sono necessari tre interventi di carattere costituzionale.

Il primo riguarda il riassetto delle competenze tra Stato e Regioni, modificando l'articolo 117. Si tratta, a mio avviso, di ridurre quanto più possibile le materie concorrenti, che sono di per sé motivo di confusione per i cittadini e di inesauribili conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

Può essere necessario accrescere le competenze esclusive delle regioni, ma conservando con chiarezza allo Stato quelle materie, penso alle grandi reti, che richiedono una gestione unitaria e centralizzata. In ogni caso dovrebbe essere fissata in Costituzione la clausola di sovranità, come è stato fatto in Germania con la riforma costituzionale del 2006. Si tratta di attribuire allo Stato la competenza ad intervenire anche su materie attribuite alle Regioni quando bisogna salvaguardare l'unità dell'ordinamento. E' un principio che in via interpretativa è stato introdotto da una importante sentenza della Corte Costituzionale, redatta dal professor Mezzanotte, e quindi non si tratta di una forzatura.

Il secondo intervento di carattere costituzionale dovrebbe riguardare una clausola per cui ogni trasferimento di funzioni deve accompagnarsi alla soppressione dell'ente che esercitava le funzioni trasferite, essendo le mancate soppressioni una delle cause più frequenti di costi impropri della macchina pubblica.

**21.** Richiamo l'attenzione su una incongruenza nell'articolo 119 della Costituzione, dove è scritto che il Fondo Perequativo non può avere vincoli di destinazione. E' una formula che potrebbe vanificare il senso stesso del fondo perequativo visto che la sua funzione primaria dovrebbe essere quella di sostenere specifici servizi che le Regioni più povere non riescono a fornire ai cittadini.

Una delle grandi difficoltà del federalismo verrà dal diseguale livello di prestazione di servizi essenziali. Lo Stato non dovrebbe limitarsi alle assegnazioni finanziarie, ma, come fa il processo di Lisbona, dovrebbe vincolare le amministrazioni al raggiungimento di obiettivi quantitativi

verificabili. Tali obiettivi dovrebbero considerare anche quei fattori che riguardano la qualità minima di un servizio.

Le strutture residenziali per anziani nelle zone a più alta copertura servono 265 anziani ogni 10.000; nel Sud continentale 26 anziani ogni 10.000. La copertura del servizio degli asili nido varia da 23,5% dell'Emilia Romagna all'1,5% della Calabria. Tenere i bambini in una baracca costa meno che tenerli in bei locali. Quale è l'obiettivo? Se fosse la media tra regioni più virtuose e regioni meno virtuose, le prime saranno costrette a pagare ciò che supera la media proprio perché hanno dato più servizi e servizi migliori?

**22.** Un terzo tipo di problemi riguarda la necessità di disporre di dati contabili omogenei, tempestivi e disaggregati per territorio tra Stato, Regioni ed Enti Locali; i dati di competenza finanziaria ed economica, in particolare, necessitano di uniformi definizioni dell'impegno e dei costi. Oggi i dati a livello di regioni e di Enti Locali non hanno queste caratteristiche e bisogna affrettarsi per avere un linguaggio contabile unitario.

**23.** Il disegno di legge sul federalismo fiscale è una buona legge-cornice e non potrebbe essere diversamente, vista la complessità della materia. E' condivisa da tutti la opportunità di abbandonare il criterio della spesa storica che nel tempo ha premiato oltre misura le regioni virtuose penalizzando quelle che non lo erano, ma avrebbero voluto diventarlo.

Il disegno prevede che sui decreti attuativi venga espresso, entro trenta giorni, il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Le commissioni competenti sono Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze, tre per la Camera e tre per il Senato. Su ogni decreto verrebbero espressi sei pareri, che difficilmente potranno contenere suggerimenti omogenei per il Governo. Credo che sia meglio costituire una apposita Commissione Bicamerale che esprima, sempre entro 30 giorni, il proprio parere su ciascun decreto. Bisogna pensare ai pareri parlamentari non come ad un adempimento burocratico, ma come ad occasione di leale, competente e produttiva cooperazione tra governo e Parlamento. Non mi pare invece che sia il caso di procedere, per questo scopo, ad una rivitalizzazione della Commissione Stato- Regioni; le regioni e gli EELL sono infatti già presenti, in base alla legge delega, negli organismi di carattere governativo o amministrativo.

**24.** Infine, la scelta della via per procedere alle riforme. Sinora sono state proposte tre diverse soluzioni: l'assemblea costituente, una commissione bicamerale, la procedura ordinaria prevista dall'art. 138 della Costituzione,.

L'istituzione di un'Assemblea Costituente, presuppone che il Parlamento si spogli del potere costituente, per delegarlo ad altro soggetto di incerta legittimità costituzionale. Vivrebbero contemporaneamente due assemblee legislative: una per la legislazione ordinaria ed un'altra per quella costituzionale con delicati problemi di rapporti e di conflitti tra le due competenze. In realtà le Assemblee Costituenti nascono quando crolla un regime e ne nasce un altro, ad esempio in Italia dopo la caduta del fascismo. Non ci troviamo in questa condizione. E comunque non è questa l'esigenza che abbiamo, soprattutto dopo il referendum del 2006 che ha rilegittimato con un grande consenso popolare la Costituzione del 1948.

La tesi di una nuova Commissione Bicamerale affonda le sue radici in una radicata tradizione. Le diverse Commissioni Bicamerale, presiedute da Rodolfo Bozzi (1983-1985), da Ciriaco De Mita prima e Nilde Iotti poi (1992-1994), da Massimo D'Alema (1997-1998) non sono state inutili. Sono state luoghi di analisi e di proposta. Tuttavia nessuna ha realizzato l'obiettivo della riforma. A volte la legislatura si è conclusa anticipatamente; a volte sono emerse altre priorità, a volte ancora è franata l'intesa tra maggioranza e opposizione. I fallimenti delle Commissioni bicamerale dipendono da fattori esterni e non casuali. Il nostro sistema è caratterizzato da una certa instabilità delle posizioni dei partiti politici. Impegni riformatori di vasto respiro e così complessi come quelli affidati alle diverse commissioni bicamerale sono difficilmente compatibili con quella instabilità. Paradossalmente, le commissioni bicamerale, costituite per consentire un lavoro più concentrato e

specialistico, sono state danneggiate proprio dalla loro separatezza rispetto alle commissioni permanenti e all'Aula, dove si svolge la normale dialettica politica. Quella dialettica condizionava il loro lavoro, ma esse non ne erano partecipi proprio perché distinte dalla ordinaria attività parlamentare. Le bicamerali, in pratica, sono state condizionate dai processi politici, ma non sono mai state in grado di condizionarli proprio perché separate dai luoghi ove quei processi si svolgevano.

**25.** Proprio per questa ragione hanno ottenuto risultati migliori la via ordinaria e le Commissioni permanenti. In quelle Commissioni si svolge sia il lavoro riformatore che l'ordinaria dialettica parlamentare; perciò l'interesse per la riforma riesce a giocare un ruolo attivo, e non solo passivo, nella formazione dei processi politici. Con questa procedura sono state approvate tutte le riforme della Costituzione, nessuna esclusa.

Ma la via ordinaria funziona ad una fondamentale condizione: che l'intervento riformatore abbia un contenuto omogeneo e ben determinato. E' infatti necessario evitare le "riforme di scambio", una pratica per cui ciascuna parte vota solo se c'è la riforma che le interessa, disinteressandosi del funzionamento complessivo dell'intervento. E' quanto accaduto, in particolare, con la riforma del centro destra nella XIV Legislatura: Forza Italia ottenne il rafforzamento dei poteri del presidente del Consiglio, la Lega la cosiddetta devolution, AN la previsione dell'interesse nazionale e l'UDC, in cambio del consenso alla riforma costituzionale, la legge elettorale proporzionale. Si tratta di eventi inevitabili in un sistema pluripartitico.

**26.** Per riforme che intendano toccare più luoghi del sistema politico, Parlamento, Governo, competenze delle Regioni, forse CSM occorrerebbe operare con più progetti distinti, ma all'interno di un unico disegno strategico condiviso nelle sue linee di fondo. In questo modo, tra l'altro, sarebbe possibile, sottoporre a referendum i singoli provvedimenti senza costringere i cittadini ad esprimersi con un unico voto su materie eterogenee.

**27.** In realtà anche il metodo ordinario può essere vittima dell'imponderabile, non raro nella nostra esperienza politica; tanto più se il fallimento della riforma fosse auspicato da chi mirasse a superare la forma di governo parlamentare attraverso il prolungamento dell'emergenza.

**28.** Per evitare questi rischi si potrebbe optare per una Commissione redigente, esterna al Parlamento, da istituire, naturalmente, con legge costituzionale. L'ipotesi fu studiata da Giuliano Amato e da chi parla nel 2006. Si tratterebbe di una commissione mista, di parlamentari e non parlamentari composta da 118 membri, nominata in parte dal Capo dello Stato, in parte dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, seguendo criteri di proporzionalità rispetto agli ultimi risultati elettorali. Ciascun consiglio regionale eleggerebbe due componenti; dieci sarebbero designati dall'ANCI e dall'Unione delle Province Italiane, d'intesa tra loro. La Commissione dovrebbe redigere il progetto di riforma seguendo le linee indicate nella legge istitutiva e attraverso un permanente scambio con le Commissioni Affari costituzionali. Il testo sarebbe votato dal Parlamento in seduta comune, articolo per articolo, senza la possibilità di proporre emendamenti; ma alla fine della discussione generale potrebbero essere approvati ordini del giorno per richiedere modifiche del testo prima di passare alla votazione dei singoli articoli. La Commissione redigente sarebbe tenuta ad accogliere gli indirizzi espressi dagli ordini del giorno, approvati dal Parlamento in seduta comune.

Questa soluzione avrebbe il difetto di richiedere una legge costituzionale; ma presenta due pregi: sottrae l'iter del lavoro alle temperie politiche e parlamentari, evita le navette tra Camera e Senato, lascia al Parlamento il potere di indirizzo e la parola finale sulla riforma.

**29.** Infine, il Paese ha bisogno di classi dirigenti capaci di perseguire l'interesse nazionale e di farlo intendere ai cittadini.

Stanno moltiplicandosi le manifestazioni di rottura della coesione sociale, dalla camorra di Napoli che spara ai ragazzini, ai casi di violenta discriminazione contro gli immigrati e di violenta intolleranza politica; un gruppo di violenti teppisti è addirittura entrato nella sede della RAI per intimidire la conduttrice di un programma televisivo.

Questi episodi non sembrano indurre il mondo politico ad una riflessione sulle loro cause e diventano spesso occasione di sterile scontro tra le parti politiche.

Un Paese tira fuori le parti peggiori di sé, i propri spiriti animali, quando le classi dirigenti non indicano un senso di marcia.

Così non va. Questa assenza di riflessione è il sintomo di un mondo politico ripiegato su sé stesso, che non sente pienamente le proprie responsabilità nei confronti del Paese. E questo tema non è disgiunto da quello delle riforme. Perché la riforma delle leggi fondamentali è destinata all'insuccesso senza una nuova etica pubblica.

Lo dico in questa sede non per una sterile denuncia, ma perché qui, attraverso questa iniziativa di due Fondazioni presiedute da due autorevoli personalità di schieramenti politici contrapposti, si sta mettendo in campo qualche virtù della politica e, spero, anche la smentita delle parole che ho appena pronunciato.

# FEDERALISMO E RIFORME ISTITUZIONALI<sup>1</sup>

*Roberto Gualtieri*

E' persino banale affermare che, a sette anni dalla riforma del Titolo V, l'attuazione del federalismo fiscale costituisce un'esigenza non più rinviabile di fronte all'ormai insostenibile squilibrio determinato dalla profonda riarticolazione della potestà legislativa e delle funzioni amministrative delineata negli articoli 117 e 118 Cost. e dal permanere di un modello di finanza derivata per il sistema delle autonomie (come è noto, attualmente lo Stato ha il controllo sull'82% delle entrate nel quadro di una ripartizione delle spese fra lo Stato e le autonomie territoriali che è invece sostanzialmente paritaria). Al tempo stesso, la storia della mancata attuazione dell'articolo 119 dovrebbe averci messo in guardia dal considerarla alla stregua di un adempimento legislativo per quanto importante e delicato. E' ormai evidente a tutti che l'attuazione del federalismo fiscale è una grande riforma costituzionale, che tocca il cuore della forma di Stato investendo le fondamenta stesse del patto di cittadinanza su cui si regge la nostra comunità nazionale. E che per questo essa, a dispetto della sua urgenza, non potrà essere realizzata se non attraverso un pieno coinvolgimento delle forze politiche e delle autonomie territoriali e la costruzione di un ampio consenso intorno a una visione unitaria e condivisa del futuro della nostra democrazia.

Nel mio intervento vorrei cercare di collocare il federalismo fiscale in questa cornice costituzionale e istituzionale più ampia, e di esaminare sinteticamente i nessi che legano tra loro forma di Stato, forma di governo e assetto del sistema politico. Se si esaminano le vicende dell'ultimo quindicennio, l'intreccio fra queste tre dimensioni appare d'altronde evidente. Il crollo del vecchio sistema politico si è infatti accompagnato ad una duplice crisi dell'assetto centralistico dello Stato e del modello di parlamentarismo assoluto delineato dalla Costituzione. Tale crisi era la conseguenza della profonda trasformazione del contesto interno e internazionale entro cui aveva preso forma il complesso assetto politico, istituzionale ed economico che per oltre un quarantennio ha sorretto lo sviluppo della nostra democrazia. L'esaurimento della tradizionale funzione di mercato protetto e serbatoio di mano d'opera per le industrie settentrionali assolta dal Mezzogiorno, il contestuale emergere di tutti i limiti di un regionalismo che in molte zone del paese si era venuto configurando come una sorta di grande "ammortizzatore" sociale e politico, la crisi del vecchio modello di "economia mista" e l'emergere di una crescente diversificazione dell'apparato produttivo connessa prima allo sviluppo della cosiddetta "terza Italia" e poi alla sua recente

---

<sup>1</sup> Relazione letta al seminario su *Federalismo e riforme istituzionali* organizzato dalle Fondazioni Italianieuropei e Fare Futuro a Asolo, novembre 2008.

(parziale) evoluzione in un sistema di medie imprese altamente competitive e internazionalizzate ma fortemente radicate sul territorio, hanno reso evidente la necessità di accrescere considerevolmente il ruolo e la responsabilità delle autonomie territoriali. Allo stesso tempo, l'esigenza di realizzare incisive riforme connesse nel quadro della realizzazione dell'Unione economica e monetaria europea e del nuovo scenario dell'economia globale ha accresciuto le spinte al rafforzamento dell'esecutivo e alla salvaguardia della governabilità. Infine, il venir meno dell'esclusione dall'area della legittimità di forze significative alla sinistra ed alla destra dello schieramento politico ha alimentato la tendenza a favorire l'alternanza ed il bipolarismo anche intervenendo sui meccanismi elettorali per superare il proporzionalismo puro.

Tuttavia, proprio l'entità del crollo del vecchio assetto - senza eguali in Europa occidentale - e la conseguente difficoltà a edificare su quelle macerie un nuovo sistema politico fondato su grandi partiti di tipo europeo, ha proiettato sul sistema istituzionale le fragilità della politica, producendo un singolare intreccio tra radicalismo e conservatorismo istituzionale. Da un lato, cioè, non si è riusciti a realizzare una riforma costituzionale condivisa, mentre le riforme compiute unilateralmente si sono arenate, sono state respinte o, come la riforma del titolo V, sono rimaste in parte inapplicate (e non mi riferisco solo alla mancata attuazione dell'articolo 119 sul federalismo fiscale ma anche a quella del 118 sul decentramento amministrativo), e in parte abbandonate a sé stesse (ad esempio scaricando sulla Corte Costituzionale il compito di trovare una soluzione ai numerosi squilibri e contraddizioni impliciti nella formulazione del titolo V e assegnando un ruolo abnorme e sovente paralizzante al sistema delle Conferenze fino a configurare una sorta di "tricameralismo" occulto). Dall'altro, ha preso corpo nel discorso pubblico e nella pratica politica un "radicalismo istituzionale" che proprio a causa della fragilità del sistema dei partiti ha estremizzato le esigenze riformatrici in ognuno dei tre ambiti, professando un federalismo di matrice confederale o secessionista, prefigurando in modo diretto o surrettizio un superamento della forma di governo parlamentare, ideologizzando il ruolo del maggioritario ed utilizzando il sistema elettorale come "leva" per intervenire indirettamente sulla forma di governo e sul sistema politico. Il risultato è stato assolutamente simmetrico su tutti e tre i piani (forma di Stato, forma di governo e sistema politico): si è accentuata una preoccupante disarticolazione localistica dello Stato e una sovrapposizione di ruoli e competenze generatrice di inefficienza e irresponsabilità dentro una cornice finanziaria, amministrativa e istituzionale - per l'assenza di un Senato federale - centralistica; si è affermato un anomalo "presidenzialismo di fatto" del tutto privo dei contrappesi previsti nei paesi con forma di governo presidenziale all'interno di un involucro costituzionale di tipo parlamentare; ha preso forma un bipolarismo frammentato e ideologico fondato sui leader invece che sui partiti mentre al tempo stesso si sono accentuati elementi degenerativi nel rapporto

tra i partiti, le istituzioni e la società. Con una battuta, potremmo dire che l'incapacità di realizzare riforme condivise in una temperie politico-culturale di "radicalismo istituzionale" ha prodotto localismo senza federalismo, presidenzialismo surrettizio e senza contrappesi, partitocrazia senza partiti.

La ragione di fondo di questo perverso intreccio è a mio giudizio da ricercare nel carattere incompiuto che per lungo tempo ha avuto la transizione politica italiana. Ciò ha alimentato infatti la tendenza a utilizzare l'ingegneria istituzionale per compensare la fragilità del nuovo sistema dei partiti, e a ideologizzare in modo improprio il tema delle riforme concependolo come terreno principale della definizione dei rapporti di forza tra i partiti e nei partiti, rendendo così nei fatti impossibile la effettiva realizzazione di un quadro organico di riforme necessarie all'ammodernamento del nostro sistema istituzionale. Da questo punto di vista, la nuova legislatura presenta alcune significative e positive novità. L'uropeizzazione del sistema politico determinata dalla nascita del Pd e dall'avvio della fase costituente del Pdl costituisce un processo ancora fragile e aperto a esiti differenti quanto alla effettiva natura dei due nuovi soggetti (veri partiti di tipo europeo o semplici cartelli elettorali raccolti intorno a un leader). Ma per la prima volta si delinea un credibile approdo della lunga transizione italiana che, consolidando un bipolarismo incentrato su due grandi partiti (anche se non bipartitico), può far venir meno sia le ragioni del "radicalismo istituzionale" (cioè l'ideologizzazione del tema delle riforme) che quelle del sostanziale conservatorismo (cioè la delegittimazione reciproca tra i partiti), determinando finalmente le condizioni per l'approvazione e l'implementazione di un quadro di riforme organico e coerente. Questo impulso è rafforzato dalla difficile situazione internazionale, che da un lato rende più urgente un comune sforzo di solidarietà nazionale per affrontare, nella distinzione dei ruoli tra maggioranza ed opposizione, la difficile emergenza economica e finanziaria e la necessità di ammodernamento delle nostre istituzioni; e dall'altro, riproponendo l'importanza di concetti a lungo desueti come l'interesse nazionale e il ruolo dello Stato, consente di declinare il principio di sussidiarietà in modo corretto e non unilaterale, e determina le condizioni per un processo di innovazione istituzionale più coerente con la vicenda storica dello Stato unitario, e quindi più realistico e concretamente realizzabile.

In tale processo di innovazione, il federalismo occupa un ruolo centrale. Si tratta di una sfida non priva di rischi, che se affrontata in modo inadeguato o maldestro può incentivare la deriva di una frantumazione localistica esiziale per la stessa tenuta della compagine nazionale. Ma al tempo stesso è una straordinaria opportunità per una riarticolazione dello Stato sulla base del principio di sussidiarietà che sia capace di restituire efficienza, legittimazione e responsabilità ai diversi livelli istituzionali. Consentendo da un lato di riconoscere e valorizzare le differenze che caratterizzano e

arricchiscono il nostro paese, e dall'altro determinando le condizioni per superare quegli inaccettabili squilibri che il vecchio assetto centralistico non ha saputo affrontare e che anzi per molti aspetti ha contribuito a cristallizzare (basti pensare agli effetti del sistema di finanza derivata basato sul criterio della "spesa storica" inaugurato dal secondo decreto Stammati del 1977, che oltre a incentivare comportamenti irresponsabili degli amministratori ha accentuato in misura significativa le diseguaglianze tra gli enti locali e tra i territori). Un federalismo responsabile appare inoltre lo strumento più idoneo ed efficace per affrontare, con gli strumenti di un welfare locale flessibile ed orientato al lavoro, la duplice e particolarmente urgente esigenza di attivare stimoli anticiclici di sostegno alla domanda e di rafforzare le reti di protezione per le fasce più deboli della popolazione, e può offrire l'occasione per affermare una maggiore eguaglianza nel godimento di prestazioni essenziali a realizzare la effettiva parità dei diritti civili e sociali prevista dalla Costituzione.

Per percorrere questa strada occorre però superare ogni ambiguità culturale e politica tra modelli di tipo federale e modelli di tipo confederale. Si tratta di una distinzione in parte oscurata da un uso del termine "federalismo" che nella dottrina è assai differenziato, ma che nella sostanza è netta. Una confederazione è un'unione tra territori sovrani che mettono insieme alcune funzioni. Il gettito fiscale è dunque dei territori, che poi ne versano una parte allo Stato e ai membri più poveri della confederazione. Il federalismo è un'articolazione dello Stato fondata sull'attribuzione di funzioni (e relative risorse) ai diversi livelli (normalmente due) in cui esso si compone. Al di là dei suoi limiti, sui quali tornerò in seguito, sotto questo profilo il titolo V è chiaro, e delinea fin dall'articolo 114 un modello federale e non confederale; un federalismo che, coerentemente con il ruolo del tutto peculiare svolto dai comuni nella storia del paese, assume un carattere multilivello (anche se l'assenza di un Senato federale impedisce di parlare di federalismo *tout court*). Coerentemente con questo assunto, la Costituzione prevede una distribuzione funzionale e non territoriale dei compiti e delle risorse, per cui la ripartizione delle risorse segue e non precede quella delle funzioni. Ciò significa che il federalismo non si costruisce partendo dai tributi ma dai compiti, e come è noto l'art. 119 afferma chiaramente che ciascun livello istituzionale deve essere messo in grado di finanziare integralmente le funzioni ad esso attribuire mediante tributi propri, compartecipazione a altri tributi e quote del fondo perequativo.

Bisogna riconoscere che l'impostazione del disegno di legge del governo ha abbandonato le suggestioni confederaliste del cosiddetto "modello lombardo" e ha delineato un impianto che nelle sue linee di fondo è coerente con il dettato costituzionale e con l'idea di un federalismo solidale e multilivello fondato sulla sussidiarietà. E' un dato che va apprezzato, e che pone le condizioni per un dialogo costruttivo in Parlamento. E tuttavia, anche se il confronto con le autonomie territoriali

ha consentito di introdurre ulteriori positive modifiche rispetto alle precedenti formulazioni del provvedimento, vi sono punti non secondari del ddl che richiedono approfondimenti e correzioni. Non è mio compito affrontare in modo dettagliato questo aspetto, e mi limiterò perciò a indicare sinteticamente quelle che appaiono essere le criticità più rilevanti. In primo luogo, la mancata individuazione delle funzioni attribuite a province, aree metropolitane e comuni; in secondo luogo l'assenza di criteri stringenti per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni; in terzo luogo un'interpretazione restrittiva del riferimento costituzionale ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, 2° co., lettera m) Cost.), che viola in modo evidente il quarto comma dell'articolo 119 Cost. (in cui si parla di finanziamento integrale delle funzioni attribuite a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane), in quanto limita l'ambito di validità di tale riferimento a sanità, assistenza e istruzione, e definisce un meccanismo di finanziamento di tutte le altre funzioni legato alla capacità fiscale (invece che all'individuazione dei lep e dei relativi costi standard), oltre che privo di un adeguato meccanismo perequativo.

E' quindi necessaria una seria e approfondita discussione parlamentare sul disegno di legge governativo ed occorrono sedi permanenti di confronto bipartisan su provvedimenti delicati come i decreti legislativi attuativi. Ciò che però mi preme qui sottolineare, è che l'attuazione del federalismo fiscale, proprio perché investe il cuore della trasformazione della forma di Stato, non può prescindere da un insieme di interventi di natura costituzionale, legislativa e amministrativa, che vanno ben oltre l'ambito specifico dell'articolo 119 e sulle linee di fondo dei quali è indispensabile e urgente definire degli orientamenti condivisi. Tralasciando la questione, pure assolutamente cruciale, dell'attuazione dell'articolo 118, che nella scorsa legislatura era stata al centro del progetto di "Carta delle autonomie", mi soffermerò brevemente sugli aspetti che riguardano il profilo costituzionale del federalismo e l'intreccio tra forma di Stato, forma di governo e sistema politico.

Il primo elemento è la riforma dei punti più deboli del nuovo titolo V. Non c'è dubbio infatti che i limiti della riforma costituzionale del 2001 non riguardano solo le modalità della sua approvazione e il suo mancato inserimento in una cornice di riforme istituzionali più ampia ed organica, ma investono anche la formulazione del nuovo testo costituzionale. Si tratta di limiti significativi, che evidenziano l'influenza di una concezione riduttiva del ruolo e delle prerogative dello Stato e del concetto stesso di "interesse nazionale" tipica della temperie politico-culturale della stagione in cui fu realizzata la riforma. Una concezione che oggi appare superata se non anacronistica di fronte ai caratteri del nascente multipolarismo internazionale, al modello di un'"Europa delle nazioni" al tempo stesso intergovernativa e comunitaria delineato dal trattato di

Lisbona, alla portata e alle conseguenze della crisi finanziaria mondiale. In realtà, l'esperienza concreta di gran parte degli Stati federali mostra come l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative alle autonomie territoriali sulla base del principio di sussidiarietà non è affatto in contraddizione con il rafforzamento di alcune prerogative dello Stato centrale ed anzi spesso costituisce una condizione per realizzarlo. E' proprio questo il cuore della scommessa del federalismo in Italia e la ragione per cui esso può costituire una straordinaria occasione per rifondare una nuova unità della nazione italiana su basi più solide ad adeguate alla realtà del mondo globalizzato: realizzare più autonomia e decentramento, responsabilizzare le comunità locali e coinvolgerle pienamente in un modello cooperativo di gestione della cosa pubblica, alleggerire lo Stato di compiti e funzioni per rafforzarne le capacità e il peso nei settori strategici della *governance*. E' dunque evidente che non ci può accontentare della parziale "riscrittura" del titolo V operata dalla Corte costituzionale con le note sentenze (a partire dalla 303/2003) in cui si è cercato di risolvere i numerosi problemi determinati dallo squilibrio tra effettiva distribuzione delle funzioni amministrative e competenze legislative, dalla discutibile formulazione dell'articolo 117 in merito alla distribuzione delle competenze legislative, dall'assenza di una vera e propria "clausola di supremazia". Tali problemi vanno affrontati alla radice, attraverso degli interventi mirati di "manutenzione costituzionale" che dovrebbero riguardare i seguenti aspetti: 1) l'attribuzione alla competenza statale esclusiva almeno della legislazione sull'energia, le grandi reti di trasporto, le comunicazioni; 2) la riduzione del numero delle materie sottoposte a competenza legislativa ripartita (un'esigenza che d'altronde ha ispirato anche la riforma del federalismo tedesco del 2006); 3) l'introduzione di una "clausola di supremazia" sul modello di quella presente nella "legge fondamentale" tedesca.

Il secondo punto riguarda la partecipazione degli enti decentrati alle funzioni e agli organi dello Stato centrale. Tale partecipazione rappresenta un elemento ineludibile per un ordinamento di tipo federale, e la sua mancata regolamentazione costituisce forse il limite principale della riforma costituzionale del 2001 e dell'idea che si possa intervenire sulla forma di Stato senza contestualmente affrontare il nodo della forma di Governo. Anche in questo caso, tale vuoto è stato parzialmente colmato dalla Corte costituzionale, che come è noto ha "compensato" l'attenuazione del decentramento legislativo contenuta nelle sue sentenze con l'affermazione della necessità di una "leale collaborazione" tra lo Stato e le autonomie territoriali. La conseguenza è stata il crescente ruolo assunto dal sistema delle tre Conferenze nel procedimento legislativo, che in assenza di una adeguata regolamentazione del loro funzionamento ha trasformato in modo del tutto improprio dei meccanismi informali di concertazione tra esecutivi (per di più formalmente legati al principio dell'unanimità) in uno snodo istituzionale sempre più centrale e condizionante. In una stagione

segnata dal crescente squilibrio nel rapporto tra governo e parlamento, ciò è da molti considerato come un salutare contrappeso che andrebbe anzi ulteriormente rafforzato, ma è evidente che si tratta di un riequilibrio del tutto inadeguato e che non può in alcun modo supplire all'assenza di una vera Camera delle autonomie. Questo nuovo ruolo del sistema delle Conferenze ha anche indotto alcuni a ipotizzare una sorta di "costituzionalizzazione" della Conferenza attraverso la costruzione di un "Senato degli esecutivi" locali. Si tratta di una proposta che appare non solo scarsamente realistica, ma anche poco convincente. Ogni paragone con il Bundesrat tedesco è infatti improprio, in quanto mentre la forma di governo dei Länder è parlamentare (e con sistemi elettorali a base proporzionale), quella delle regioni è presidenziale (per di più con leggi elettorali che accentuano la rigidità del sistema e lo squilibrio a favore dell'esecutivo). Inoltre, proprio la tendenza al ridimensionamento dell'ambito della legislazione concorrente espressasi nella già citata riforma tedesca del 2006 e l'auspicata riduzione del numero di materie a legislazione concorrente previste dall'art. 117, rendono plausibile ipotizzare un superamento del bicameralismo paritario fondato più sulla differenziazione dei criteri di elezione delle due Camere e sull'attribuzione della responsabilità del rapporto fiduciario alla sola Camera che sulla distribuzione delle materie. Se dunque l'istituzione di un Senato delle autonomie è urgente ed è indispensabile per configurare un reale federalismo e per renderlo equilibrato e non "pattizio", allo stesso tempo ci sembra più coerente e produttivo contemperare il principio della rappresentanza degli enti decentrati e quello della rappresentatività politica dei territori attraverso un modello di elezione indiretta del tipo di quello ipotizzato nella "bozza Violante". Tale modello infatti può essere il più idoneo a evitare sia il rischio di avere un mero duplicato della Camera, sia quello di una eccessiva marginalizzazione e depoliticizzazione del Senato; in ogni caso, sulla base dell'impostazione che abbiamo proposto forme diverse di elezione diretta del Senato del tipo di quella ipotizzata nel tentativo di riforma costituzionale del 2005 non sono necessariamente da escludere.

La questione del bicameralismo collega dunque strettamente il problema della forma di Stato a quello della forma di governo. Su questo aspetto, e su quello, a sua volta strettamente connesso, della legge elettorale, la Fondazione Italianeuropei ha partecipato insieme ad altri quattordici Fondazioni e istituti di ricerca all'elaborazione di un documento organico che è stato presentato e discusso pubblicamente lo scorso 14 luglio. Ciò mi esime dunque dal richiamare analiticamente i contenuti di una proposta che credo ampiamente nota, e che prospetta un "parlamentarismo razionalizzato" in grado di perseguire una maggiore governabilità e stabilità senza depotenziare il ruolo e le funzioni del Parlamento, e anzi rafforzandole in parallelo con il rafforzamento degli strumenti di decisione e di azione del governo. I confini della forma di governo parlamentare razionalizzata sono chiari: l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Capo

dello Stato la nomina e la revoca dei ministri, il meccanismo della sfiducia costruttiva obbligatoria, che, senza porre dei vincoli di mandato ai parlamentari né assegnare il potere di scioglimento al Premier, riduce drasticamente le possibilità di crisi di governo (un tema d'altronde quest'ultimo che la recente razionalizzazione del sistema politico può finalmente consentire di sdrammatizzare). Il no ad ogni slittamento verso forme neoparlamentari di investitura diretta del Primo ministro è dunque netto ed insuperabile, e ciò è avvalorato dalla concreta esperienza fallimentare che tale modello ha riscontrato nell'unico caso in cui è stato applicato in una democrazia di tipo occidentale, cioè in Israele, e dalla constatazione dei rischi e delle disfunzioni di un modello fortemente sbilanciato verso l'esecutivo.

Altro è il discorso nei confronti del presidenzialismo, che come è noto è sempre unito alla presenza di robusti contrappesi, a cominciare dall'autonomia del potere legislativo nei confronti dell'esecutivo. In questo caso la scelta per un modello di parlamentarismo razionalizzato discende non da una messa in discussione dei caratteri democratici del presidenzialismo, ma da una duplice valutazione. La prima riguarda la difficoltà di innestare il presidenzialismo americano in un sistema politico di tipo europeo senza produrre l'alternativa tra paralisi decisionale (nei casi di *divided government*) e compressione del ruolo del parlamento (nei casi di omogeneità politica tra esecutivo e maggioranza parlamentare). La seconda valutazione investe proprio il tipo di federalismo delineato dal titolo V e dalla stessa proposta di attuazione del federalismo fiscale. Un federalismo solidale e cooperativo infatti richiede, per funzionare bene, un sistema politico-istituzionale capace di coniugare rappresentanza e governabilità attraverso la mediazione parlamentare. Nel modello presidenziale invece rappresentanza e governabilità sono scissi, il che in Italia porterebbe inevitabilmente ad accentuare gli elementi di "confederatività" del sistema, riproducendo se non accentuando quell'intreccio tra compressione del ruolo del parlamento e paralisi "pattizia" nella negoziazione tra esecutivi che già caratterizza in modo preoccupante l'attuale modello di *governance*. Anche quel vero e proprio *unicum* rappresentato dal modello semipresidenziale ci sembra scarsamente adeguato al federalismo (non a caso esso esiste solo in un paese fortemente centralista come la Francia), oltre a presentare una serie di problemi che riguardano la difficoltà di introdurre in Italia i peculiari elementi di bilanciamento dei poteri presenti in quell'ordinamento (a cominciare dal combinato disposto del doppio turno di collegio e del cumulo dei mandati di parlamentare e sindaco).

Il ragionamento sul federalismo condiziona anche la discussione sulle leggi elettorali, nazionale e regionale. Sulle seconde, il giudizio non può che essere fortemente critico ed esso investe anche la peculiare forma di governo regionale. Non posso dilungarmi su questo punto, ma risulta evidente che si tratta di un modello che presenta forti criticità. Esso è caratterizzato come è

noto da tre aspetti (governo monocratico, premio di maggioranza, frammentazione) che concorrono nel produrre notevoli rigidità e forti squilibri (con una eccessiva compressione del ruolo e dell'autonomia dei Consigli regionali), e che ostacolano la formazione e il radicamento sul territorio di grandi partiti di tipo europeo. Proprio l'attuazione del federalismo dovrebbe indurre a riflettere su questi problemi e ad intervenire per delineare una forma di governo regionale più equilibrata ed efficiente e più adeguata al crescente ruolo che le Regioni sono destinate a giocare nel sistema di *governance* del paese.

Per quanto riguarda la legge elettorale nazionale, la proposta delle quindici fondazioni individua diversi meccanismi compatibili con una forma di governo parlamentare razionalizzata, sia a base proporzionale che a base maggioritaria, mentre esclude nettamente qualsiasi sistema basato sul premio di maggioranza. Nella forma del maggioritario di coalizione esso infatti incentiva inevitabilmente delle "alleanze coatte" (e al loro interno premia le forze minori e più radicali sulla base del meccanismo dell'"unità nella distinzione"), mentre nella forma del maggioritario di lista che verrebbe introdotta da un'eventuale vittoria dei sì al referendum, porterebbe ad un bipartitismo artificioso fondato su cartelli elettorali e non su veri partiti. Come avviene in tutte le democrazie occidentali, il maggioritario richiede il collegio uninominale, che rende meno lacerante la trasformazione di una minoranza numerica in una maggioranza politica, riduce le contrapposizioni ideologiche e rafforza l'autonomia del Parlamento.

Tra i sistemi uninominali maggioritari, come è noto, la nostra scelta cade su una variante del sistema francese a doppio turno. L'altro modello che viene prospettato è quello tedesco. Grazie agli effetti diretti di disproporzionalità determinati dall'elevata soglia di sbarramento, dai collegi uninominali maggioritari e dai mandati in eccesso, ma soprattutto grazie agli effetti indiretti di un meccanismo che non consente l'"unità nella distinzione" tipica del "maggioritario di coalizione" e al tempo stesso colpisce la frammentazione, il sistema tedesco infatti favorisce i partiti maggiori e il bipolarismo senza per questo penalizzare la rappresentanza. Tra l'altro, uno dei suoi pregi è quello di poter modulare il livello di disproporzionalità introducendo una ripartizione circoscrizionale dei seggi con recupero nazionale dei resti (o persino, nel caso di circoscrizioni sufficientemente grandi, senza recupero nazionale dei resti). Inoltre, tale sistema appare il più idoneo a incentivare la nascita e il consolidamento di partiti veri, senza per questo produrre quella torsione "partitocratica" tipica del modello spagnolo (basato come è noto su liste bloccate di partito e non su collegi uninominali). Sono proprio queste caratteristiche che rendono il sistema tedesco il più adatto ad un modello di federalismo solidale basato sulla sussidiarietà, rispetto al quale ancora una volta il sistema spagnolo, con i suoi robusti incentivi al localismo e alla proliferazione di liste regionali, risulta incompatibile.

Gli evidenti nessi e i forti vincoli che legano tra loro l'attuazione del federalismo fiscale con i problemi della forma di Stato, della forma di governo e delle leggi elettorali impongono dunque di affrontare in modo coordinato e coerente gli interventi di riforma nei diversi ambiti. Allo stesso tempo, proprio quei nessi rendono questo metodo particolarmente produttivo ed utile a sciogliere nodi che presi singolarmente possono apparire più problematici e che invece, proprio se affrontati in un'ottica complessiva, possono facilitare il compito del legislatore riducendo in modo significativo la gamma delle opzioni realisticamente in campo. L'Italia non ha bisogno di una "grande riforma" bensì di una serie distinta ma coordinata di interventi di attuazione e "manutenzione" del titolo V, di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, di riforma della legge elettorale. Quel che serve dunque non sono sedi e strumenti straordinari, ma un'"intesa quadro" preliminare, anche sotto forma di un documento parlamentare di indirizzo sui diversi aspetti del complesso cantiere istituzionale che abbiamo di fronte, che consenta di procedere speditamente sui diversi fronti con gli strumenti ed i tempi di volta in volta necessari. Si tratta d'altronde di un metodo che risulta agevolato dal processo di formazione e consolidamento di un sistema politico di tipo europeo, che può finalmente far venir meno la tendenza a supplire alla debolezza della politica con un "radicalismo istituzionale" pericoloso e inadeguato, e allo stesso tempo può rendere realistica la prospettiva di un vero patto di natura costituente. Se verrà perseguita questa strada, rinunciando ad ogni tentazione di ripercorrere la via delle riforme a colpi di maggioranza che entrambi gli schieramenti hanno già sperimentato, e costruendo le condizioni di un largo consenso su un'idea di Italia ed un'idea della democrazia all'altezza delle sfide del nuovo secolo, potrà finalmente chiudersi la stagione della delegittimazione reciproca e del conservatorismo istituzionale. E sapremo aprire una nuova fase della storia della repubblica, capace di rilanciare i valori e l'esperienza di un secolo e mezzo di vita unitaria della nazione italiana.

ANDREA MORRONE\*

## Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di “federalismo fiscale”

(30 novembre 2008)

*pubblicato sul Forum di Quaderni Costituzionali*

### 1. Prologo

L'approvazione del disegno di legge recante “Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – Delega al governo in materia di federalismo fiscale” apre una nuova fase nella difficile transizione cominciata con l'approvazione della riforma costituzionale del titolo V. Il “progetto Calderoli” (dal nome del Ministro che, più di tutti, ne è stato il regista), in realtà, è solo l'ultimo di una serie di atti di un dibattito lungo e, finora, inconcludente. Esso segue i lavori dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale istituita nella XIV legislatura (che, però, non si tradussero in un articolato) nonché, soprattutto, il progetto approvato dal governo Prodi in quella successiva (senza, però, che il Parlamento avesse il tempo di pronunciarsi per lo scioglimento anticipato). Proprio quest'ultimo testo ha costituito la principale fonte di ispirazione del “progetto Calderoli”, almeno per quelle parti sulle quali si era manifestata una certa convergenza tra stato, regioni e autonomie locali. Alle spalle del progetto vi è pure l'iniziativa della regione Lombardia di attuazione dell'art. 119 Cost.: l'articolato presentato se, da un lato, per i suoi contenuti molto spinti sul piano del riparto delle risorse, ha suscitato più critiche che consensi, dall'altro, ha avuto l'indubbio merito di accelerare la ricerca di una soluzione più equilibrata.

### 2. Un progetto largamente condiviso: ma è proprio così?

Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 3 ottobre 2008, e presentato alle camere per l'avvio dei lavori parlamentari (A.S. n. 1117). Modificato più volte (si contano almeno quattro testi), specie in relazione alle richieste formulate da regioni e autonomie locali, il testo ha ottenuto alla fine un consenso pressoché unanime: certamente da parte di tutte le autonomie e le associazioni rappresentative, ma pure da molti esponenti del maggiore partito di opposizione. Dietro questo largo favore vi sono ragioni plurime: non solo la generale e diffusa opinione circa la necessità, non più rinviabile, di attuare la principale leva della riforma federale del 2001 ma, soprattutto, la consapevolezza diffusa che si tratta solo di un piano di lavoro, perché i contenuti essenziali devono essere ancora scritti.

Il rinvio delle decisioni che contano ha consentito di superare molti nodi. Le questioni che, fino a questo momento, hanno caratterizzato la discussione relativa all'attuazione del titolo V

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna. E-mail: [andrea.morrone@unibo.it](mailto:andrea.morrone@unibo.it). Il presente contributo è il risultato di una riflessione che si è articolata attraverso incontri seminariali e scritti diversi, tra cui *Verso in federalismo fiscale?*, in «Corriere giuridico», 11/2008 e *Il tempo del federalismo fiscale*, in «il Mulino», 6/2008. Il testo presente è pubblicato in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

concernono: (1) l'alternativa tra un modello di federalismo fiscale unico o duplice in relazione ai due tipi di autonomia regionale ordinaria e speciale; (2) l'esigenza di dare risposte alle profonde differenze esistenti tra regioni del Nord e quelle di Centro-Sud per distribuzione di ricchezza, incidenza della spesa pubblica, efficienza dell'amministrazione e dei servizi; (3) la risoluzione dell'annosa questione relativa al rapporto tra regione e enti locali.

Decidere come costruire un sistema fiscale e finanziario su più livelli non si può senza affrontare l'annosa questione della perdurante attualità della specialità, specie se si riflette sul fatto che nelle tre regioni di confine e nelle due isole maggiori il rapporto tra entrate e spese è assolutamente sproporzionato rispetto alle effettive esigenze e, soprattutto, rispetto ai risultati in termini di servizi al cittadino. Non è un caso che sono sempre di più i comuni che chiedono di trasmigrare nelle regioni speciali per poter usufruire di vantaggi che ritengono di non avere nelle attuali condizioni. Ma, su questo tema cruciale, il testo sceglie una scorciatoia. Le regioni ad autonomia differenziata, invocando una (quantomeno dubbia) esenzione dall'applicazione dell'art. 119 Cost. hanno, alla fine, visto confermata la loro singolarità (art. 20), dato che per essere verranno dettati principi *ad hoc*, che non preludono affatto ad una considerazione unitaria, ma aprono a ben più interessanti prospettive di maggiore autonomia fiscale e finanziaria (anche se va detto che, nell'ultima versione, si supera l'originaria, e molto controversa, attribuzione a favore specialmente della Sicilia di quote del gettito delle accise sugli olii minerali raffinati sul territorio). Per calmierare la fuga dei comuni (da regioni certamente non “povere” come il Veneto, ma meno ricche del vicino Trentino-Alto Adige), si prevede un'insopportabile privilegio, quale il diritto a ottenere risorse supplementari, per il solo fatto che alcuni enti si trovano in “prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale” (art. 14, lett. c).

Il secondo e il terzo problema restano, invece, completamente irrisolti. In relazione al dualismo regioni-enti locali il disegno di legge decide di non decidere: piuttosto, come si dirà, sembra marginalizzare il ruolo della regione, anziché valorizzarne la funzione (essenziale) di ente di governo del sistema regionale e locale, attraverso poteri di coordinamento fiscale e finanziario. Quanto al tema Nord-Sud, nella ricerca di una acrobatica mediazione tra la domanda di mantenere nei territori il gettito delle imposte più rilevanti (proveniente in specie dalle regioni settentrionali) e quella che invoca una maggiore eguaglianza nella distribuzione delle risorse e, quindi, nelle *chances* di sviluppo (propria delle regioni del meridione), il testo non indica chiaramente nessuna traiettoria decisiva, almeno nel senso della piena valorizzazione dell'autonomia e della responsabilità degli enti territoriali.

La conferma più evidente (oltre a quello che si verrà dicendo) sta nel riconoscimento – non nel disegno di legge, ma in un decreto-legge approvato *a latere* – di alcuni vantaggi concreti e immediati, che sono stati concessi proprio per placare un'irresistibile *auri sacra fames*. Ciò ha reso meno amaro dire sì al federalismo fiscale. Le regioni, infatti, hanno ricevuto un incremento consistente del fondo sanitario, pari a 434 milioni di euro, per la copertura dell'abolizione dei ticket sanitari di 10 euro sulle ricette relative a prestazioni specialistiche (art. 1, c. 5, d.l. n. 154 del 2008, che modifica l'art. 61, c. 19, della manovra finanziaria stabilita con d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, che, invece, voleva contenerne i costi). I comuni, invece, si sono visti assicurare un parziale risarcimento per il danno subito dalla decisione del governo Berlusconi di tagliare l'imposta comunale sugli immobili in relazione alla prima casa, mediante l'erogazione di una quota (complessiva e da ripartire in sede di conferenza Stato-città e autonomie locali) di 260 milioni di euro “a titolo di erogazione contabile pregressa” (art. 2, d.l. n. 154 del 2008). Un trattamento speciale hanno poi avuto Roma e Catania (rispettivamente

500+500 e 140 milioni di euro: delibera Cipe del 30 settembre 2008 e art. 5, d.l. n. 154 del 2008), giustificati per l'esigenza di provvedere a ripianare (almeno in parte) il dissesto finanziario causato da anni di dissennata amministrazione (che non a caso, e legittimamente, hanno suscitato non poche critiche, tra cui quella recisa del presidente Formigoni).

L'entusiasmo e i toni vittoriosi dei principali protagonisti vanno, dunque, molto ridimensionati. Occorre, piuttosto, collocare il progetto sul piano delle possibilità consentite da un processo politico ancora lungo, complesso e, soprattutto, incerto. La stessa decisione di ricorrere al procedimento della delega, anziché alla strada maestra di una legge organica, è significativa e, nella migliore delle ipotesi, prefigura il lavoro di un'intera legislatura. Il disegno di legge delega, una volta approvato, lascia al governo 24 mesi per varare i decreti legislativi di attuazione (nonostante le regioni avessero chiesto un tempo più breve di soli 12 mesi). L'*iter* di approvazione – e di correzione dei decreti emanati – da parte del governo è scandito da passaggi molteplici e complessi (art. 2, c. 3): la proposta spetta congiuntamente al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro per le riforme e per il federalismo, al Ministro per la semplificazione normativa, al Ministro per i rapporti con le regioni e a quello per le politiche europee; sulla proposta deve essere acquisito il “concerto” con il Ministro dell'interno e degli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto dei decreti legislativi; gli schemi di decreto così formulati dovranno passare per il vaglio di regioni e enti locali, essendo previsto il raggiungimento di un'intesa tra stato e autonomie in sede di Conferenza unificata; è poi stabilito un passaggio parlamentare meramente formale per acquisire il parere delle competenti commissioni di Camera e Senato, entro trenta giorni dalla trasmissione; infine, l'approvazione definitiva dei decreti legislativi da parte del consiglio dei ministri, decorso inutilmente tale ultimo termine. Le autonomie sono, peraltro, riuscite a inserire nel testo l'esplicita previsione che il governo deve assicurare, nella predisposizione dei decreti legislativi, “piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e nella definizione dei fabbisogni standard” (art. 2, c. 3-bis). A quest'ultimo scopo, è anche prevista la costituzione di una commissione paritetica in funzione di elaborazione di dati e informazioni utili (art. 3). Ma, ancora una volta, il grande escluso è il parlamento. Così come solo una impropria e antistorica concezione federalista, diretta a parificare lo stato al più piccolo dei comuni, può condurre alla volontà di marginalizzare oltre ogni misura il ruolo del primo a tutto vantaggio delle autonomie (dei 10 rappresentanti, infatti, allo stato ne spettano 2 contro gli 8 di regioni e enti locali, tanto che è lecito dubitare sulla natura veramente “paritetica” dell'organo).

I tempi di attuazione della delega dipenderanno anche da quelli di approvazione della legge di delegazione. L'importanza della materia e la funzione della legge (destinata a stabilire i principi di coordinamento del sistema nazionale delle relazioni fiscali e finanziarie) esigerebbero una piena e ampia discussione. Una strada, questa, che implica la possibilità, necessaria a parere di chi scrive, di una maggiore puntualizzazione e ovviamente anche di una riscrittura di molti contenuti del progetto. Ma, si sa, in questi casi l'ultima parola verrà dai rapporti di forza politici. Se il governo dovesse optare per una corsia accelerata, quale il collegamento del disegno di legge sul federalismo fiscale alla manovra finanziaria di fine anno, puntando, quindi, ad una approvazione con voto di fiducia, il ruolo del Parlamento verrebbe ridotto a poca cosa, se non proprio svuotato. E' abbastanza ovvio, inoltre, che il passaggio parlamentare non può neppure ritenersi surrogato dall'intervento successivo delle autonomie regionali e locali, dato che proprio il valore che l'art. 119 Cost. assegna ai principi di coordinamento finanziario non può che

implicare un coinvolgimento effettivo dell'organo di rappresentanza e di garanzia degli interessi nazionali. Il Partito democratico ha, per questo, proposto l'istituzione di una commissione parlamentare bicamerale con funzioni redigenti, ma l'idea è stata subito respinta dal Ministro Calderoli, perché “un'inutile doppione peraltro costoso”, esistendo già – anche se non svolge alcuna funzione in questo ambito – la commissione bicamerale per le questioni regionali (che pure la legge cost. n. 3 del 2001 prevedeva di integrare con rappresentanti di regioni e enti locali, ma ciò non è mai avvenuto).

### 3. I dubbi di legittimità. Il testo, tra obiettivi condivisibili e difficili equilibrismi.

Contro la legge delega sono stati mossi, da parte dei più critici, alcuni rilievi diretti a contestarne la legittimità. Due le critiche principali: la delega sarebbe priva di principi e, quindi, sostanzialmente in bianco; il progetto non è di attuazione dell'art. 119 Cost., ma in molti punti in sostanziale violazione dei principi contenuti in quella disposizione (vedi in proposito gli interventi di T. Groppi, Cerulli Irelli all'indagine conoscitiva presso il Senato del 10 novembre 2008; nonché F. Bassanini e il gruppo di Astrid, nel documento dal titolo *Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale: la proposta di Astrid*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)). In relazione alla prima questione, salvo approfondire in relazione ai singoli punti, può osservarsi che i principi, ancorché di difficile lettura sistematica, non mancano: dalla delega è possibile estrarre un certo disegno di quelle che saranno le direttrici del modello. Dal punto di vista costituzionale, occorre ricordare non solo la limitatissima efficacia del controllo su leggi di delegazione (il che non esclude che la Corte costituzionale possa cambiare avviso), ma anche l'ammissibilità in generale di leggi delega in materie di competenza regionale (pacifica per la Corte costituzionale: sent. n. 259 del 1993, 303 del 2003, 205 del 2005), nonché il fatto che in assenza di principi il legislatore delegato e l'interprete devono comunque fare riferimento ai principi vigenti. In relazione alla seconda, è sufficiente dire in questo momento che, salvo qualche soluzione sospetta, sia per l'ampiezza del quadro costituzionale di riferimento, sia per la latitudine delle soluzioni attuative, non pare facile ritenere il progetto in palese violazione della Costituzione. In ogni caso, pare difficile ipotizzare, alla fine di un percorso lungo e complesso, che il primo strumento di attuazione non solo dell'art. 119 Cost., ma dell'intera riforma del titolo V (se si esclude la legge n. 131 del 2003), possa essere dichiarato illegittimo *tout court* dalla Corte costituzionale, senza un'attenta valutazione, prima ancora che dei suoi contenuti prescrittivi, delle conseguenze politico-costituzionali che potrebbero derivare dall'annullamento di una legge approvata dal Parlamento magari con quello stesso larghissimo consenso delle autonomie, che ha portato al varo del suo progetto preliminare.

Per comprendere le strutture portanti del modello di federalismo fiscale delineato nel progetto è necessario partire dalle norme che ne esprimono la filosofia complessiva. L'obiettivo manifesto è quello di costruire il rapporto tra risorse finanziarie (destinate ai bilanci regionali e locali) e spese superando gradualmente il criterio della spesa storica (che non consente alcun controllo, imponendo solo il ripiano statale a piè di lista di ogni maggior costo), con quello dei costi standard (che assegnerebbe alle autonomie direttamente la responsabilità delle decisioni circa il rapporto tra risorse disponibili e spesa: cfr. artt. 1, 2, c. 2, lett. c). In questo modo, si legge, si potranno assicurare i principi di responsabilità, effettività e trasparenza “del controllo democratico nei confronti degli eletti”. Non si tratta di una novità. Molti interpreti e dettagliate

ricerca hanno sottolineato l'esigenza di regolare il passaggio dall'attuale finanza decentrata di tipo derivato a un sistema fiscale e finanziario autonomo e responsabile proprio superando progressivamente la forza onnivora del criterio della spesa storica. I costi standard, però, costituiscono una vera incognita: non solo perché il disegno di legge delega rimette ai decreti delegati il compito di darvi forma, ma anche perché sul valore dello "standard" si gioca l'esito del federalismo fiscale. Più è alto, maggiori dovranno essere le risorse (e le strutture amministrative e il personale) che dovranno fluire dal centro alle periferie, ma minore sarà il risultato in termini di politiche di bilancio autonome sul versante delle entrate (innanzitutto mediante la leva fiscale) e su quello della razionalizzazione della spesa. Il punto centrale è soprattutto questo: stabilire il costo standard è solo una scelta formale o implica un giudizio anche sull'appropriatezza dei servizi?

Quello dei costi standard non è il solo obiettivo. E' collegato ad altre concorrenti finalità: la riduzione e il controllo della spesa pubblica; la riduzione della pressione fiscale; la semplificazione del quadro organizzativo dell'amministrazione pubblica (art. 2 e art. 21). Se, in relazione al primo, evidenti sono le implicazioni reciproche e le connessioni con i vincoli del patto di stabilità europeo, più complicato sarà realizzare contemporaneamente gli altri due obiettivi. Il contenimento della pressione fiscale porta con sé una minore disponibilità di risorse finanziarie, rese ancora più limitate dalla necessaria e opportuna previsione del divieto di doppia imposizione (ancorché limitata al solo medesimo presupposto d'imposta e non anche alla medesima base imponibile: art. 2, c. 2, lett. g). In concreto, ciò significherà trovare un difficile punto di equilibrio tra l'obiettivo di ridurre le imposte – uno dei punti programmatici "vincenti" del governo Berlusconi – e quello di assegnare alle autonomie un credibile spazio per esercitare una piena potestà impositiva. Su questo punto i segnali sono poco confortanti: il testo della delega limita al massimo la potestà impositiva di regioni e enti locali, incentrando il sistema di finanziamento della spesa su trasferimenti, compartecipazioni e sulla perequazione (su fonti di entrata essenzialmente derivate quindi). L'obiettivo della semplificazione rappresenta una vera incognita, specie alla luce dell'esperienza più recente: a partire dalle "leggi Bassanini", passando per il varo della riforma del titolo V, tutti gli indicatori segnalano la tendenza, finora non reversibile, alla moltiplicazione delle strutture e alla lievitazione della spesa. Retorica, a tal proposito, appare la previsione che con il federalismo fiscale passino, dallo stato alle regioni e agli enti locali, anche gli uffici e il personale preposto ai comparti interessati dalla riforma. Piuttosto, una simile previsione, se presa sul serio, implica la risoluzione dell'annoso problema della regionalizzazione di uffici e personale: difficile in ragione delle sicure resistenze, diversamente motivate, di ministeri, regioni e enti locali da un lato, sindacati confederali e dipendenti pubblici dall'altro. Non c'è dubbio, tuttavia, che il contenimento dei costi (complessivi e, in specie, statali) si misura proprio su un programma di graduale, effettivo e generale trasferimento a regioni e enti locali di risorse umane e materiali.

#### *4. Le fonti di finanziamento del federalismo fiscale e i principi dell'art. 119 Cost.*

Nel quadro di questi obiettivi, il disegno di legge delega disciplina il sistema di finanziamento distinguendo sia tra enti eterogenei (regioni e enti locali), sia tra enti omogenei (una disciplina particolare è prevista, come anticipato, per le regioni speciali, nonché per le future città metropolitane e per Roma, come capitale della Repubblica: artt. 20, 12 e 13). Per comprendere le

scelte del progetto è bene ricordare quanto dice in proposito l'art. 119 Cost., anche al fine di stabilire il grado di coerenza tra l'uno e l'altro. La "costituzione finanziaria" di regioni e enti locali poggia su una decisione di sistema, la legge di coordinamento nazionale, e su un triplice ordine di fonti di finanziamento, i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, le quote derivanti da un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Secondo la Costituzione le risorse derivanti da tali fonti "consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". La tesi preferibile legge in questa norma un principio di congruità-sufficienza tra entrate e spese (riferito al complesso delle spese), considerate in relazione a tutte le competenze che gli artt. 117 e 118 Cost. assegnano a regioni e enti locali, in relazione all'esercizio "normale" delle stesse, calcolato mediante un criterio medio o standard (escluse, quindi, le spese eccedenti tale misura). E' importante notare, altresì, che l'art. 117, c. 2, lett. m) assegna allo stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (i "lep"): con la conseguenza che spetta a regioni e enti locali, nella misura in cui quelle prestazioni si riferiscono a materie di propria competenza, provvedere alla relativa copertura. In questo modo, le tre fonti di entrata costituiscono gli strumenti ordinari di finanziamento delle autonomie; mentre costituiscono mezzi straordinari quelli che lo stesso art. 119 contempla al quinto comma, quando parla di "risorse aggiuntive" e "interventi speciali" che lo stato destina (anche con vincolo di scopo) a determinati enti e per fini specifici (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), comunque ulteriori e distinti dalle risorse ordinarie (così esige anche la Corte costituzionale: sentt. nn. 16 e 49 del 2004). Questo sistema poggia sulla legge di coordinamento: l'art. 119 Cost. parla di "principi", mentre l'art. 117, c. 3, Cost., configura il coordinamento come materia di legislazione concorrente. La conseguenza è che i principi di coordinamento devono ordinare il sistema fiscale e finanziario nazionale, ossia il quadro di riferimento generale dei sistemi statale, regionali e locali, mediante una decisione partecipata ma non paritaria, che lasci spazio anche alle regioni di stabilire forme di coordinamento interne al sistema locale.

Rispetto a questo orizzonte programmatico, il disegno di legge delega opera una scelta per certi versi riduttiva e per altri troppo indulgente. Innanzitutto manca qualsiasi riferimento al coordinamento del sistema nazionale (e fiscale e finanziario) così come prefigurato dall'art. 119 Cost. La legge delega, infatti, opera essenzialmente a legislazione vigente e, per quanto concerne le entrate, nel quadro dell'ordinamento tributario statale, che non si prevede di modificare significativamente (come dimostra lo spazio ridottissimo lasciato alla potestà impositiva regionale e locale). Né vi è traccia di un raccordo tra i principi del federalismo fiscale e lo strumento ordinario di politica economica, la legge finanziaria (come, sia pure genericamente, stabiliva il testo del governo Prodi). Un intervento riformista autentico, invero, richiederebbe proprio di collegare a quest'ultima legge la decisione sulla distribuzione delle risorse tra livelli di governo: e, ciò, proprio nel quadro di un disegno di riordino complessivo del processo di bilancio (della Repubblica), pure da molti auspicato e più volte discusso negli ultimi anni.

Quanto alle fonti di entrata il testo di legge delega – sostanzialmente in linea con quanto prevedeva il "progetto Prodi" – opera una scelta di carattere divisivo. Anziché riferire le fonti di finanziamento a tutte le funzioni, le ordina selettivamente in ragione del tipo di spesa. Per le regioni, in particolare, le risorse vengono distribuite a seconda che si tratti di spese relative ai

livelli essenziali delle prestazioni (i “lep”) concernenti, in particolare, i settori dell'assistenza, dell'istruzione e della sanità e, probabilmente, del trasporto pubblico locale; nonché di spese non riconducibili ai “lep” (art. 6).

Le spese relative ai “lep” sono finanziate con il gettito (valutato ad aliquota e base imponibile uniformi) di tributi individuati in base al principio di correlazione tra il tributo stesso e il servizio erogato e, cioè, da (1) una riserva di aliquota o un'addizionale sull'IRPEF (2) dalla compartecipazione regionale all'IVA (3) da quote specifiche del fondo perequativo (4) e, in via transitoria, anche con il gettito derivante dall'IRAP fino alla data di sostituzione con altri tributi (art. 6, c. 1, lett. d). Mentre per i “lep” la spesa è determinata in base ai costi standard fissati dalla legge statale “in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale” (lett. b), per il trasporto pubblico locale “si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard” (lett. c). La norma impone, espressamente per i “lep”, “il finanziamento integrale in ciascuna regione”; in ogni caso è prevista la soppressione dei trasferimenti erariali in essere (art. 6, c. 1, lett. f). Importante è che le aliquote e la compartecipazione (quelle di cui ai punti 1 e 2) sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai “lep” “in almeno una regione” (art. 6, c. 1, lett. g).

Si tratta di una norma molto ambigua. Il testo originariamente riferiva il pieno finanziamento in almeno tre regioni, ma questa ipotesi è stata poi abbandonata (in quanto soluzione destinata a conferire risorse in eccesso rispetto al necessario). L'ultima formulazione dovrebbe portare a scegliere la regione di riferimento in quella con il migliore rapporto tra spese e entrate (derivanti da tributi propri e gettito Irap). Del resto la norma prevede che “nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo”. Ma è solo una possibilità. In ogni caso la scelta dipende da molte incognite. Prima fra tutte quella relativa al computo del fabbisogno in base ai costi standard. E poi: quali “lep”? Solo sanità, assistenza e istruzione? E il trasporto locale? E le altre funzioni regionali? In ogni caso saranno necessarie conoscenze fondate su dati sicuri e criteri uniformi, ancora tutti di là dal venire...

Le spese diverse dai “lep” saranno finanziate – senza un analogo espresso vincolo di integrale copertura – dal gettito di (1) tributi propri e da (2) quote del fondo perequativo (art. 6, c. 1, lett. e), derivanti dal gettito di un nuovo tributo regionale consistente nella “aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF” (art. 6, c. 1, lett. h), ossia una percentuale dell'imposta sul reddito tale da “pareggiare esattamente” l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

Analogo criterio è seguito per le spese degli enti locali (art. 9). Il *discrimen* è in base alla riconducibilità dei costi alle “funzioni fondamentali” (art. 117, c. 2, lett. p). Per il finanziamento “integrale” in base al “fabbisogno standard” di queste ultime (e dei “lep” eventualmente implicati da esse) si provvede mediante: (1) tributi propri (2) compartecipazioni al gettito di tributi erariali (l'art. 10, c. 1, lett. b parla di compartecipazione e di addizionale all'IRPEF, manovrabile dai comuni a seconda della dimensione demografica) e compartecipazioni al gettito di tributi regionali (3) addizionali a tali tributi (4) quote del fondo perequativo (art. 9 c. 1, lett. b). Per le altre funzioni locali si provvede mediante (1) tributi propri (2) e il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale. Il nodo da sciogliere, in tal caso, riguarda proprio l'oggetto, ossia la previa individuazione delle funzioni fondamentali, in attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. p), che, almeno finora è rimasta sulla carta. Anche in assenza di una legge sulle autonomie (dopo il fallito tentativo di varare nella scorsa legislatura un codice), non può ritenersi comunque sufficiente

l'attuale legislazione (d.lgs. n. 267 del 2000), in mancanza cioè di una decisione che specifichi la linea tra fondamentali e non nelle funzioni locali (senza dimenticare che l'art. 118 Cost. parla anche di “funzioni proprie”, di funzioni “attribuite” o “conferite” con legge, anche regionale).

Tanto per le regioni, quanto per gli enti locali un regime a parte viene stabilito per le spese finanziate con le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost.: in questi vi rientrano non solo i contributi speciali a carico del bilancio dello stato, ma anche finanziamenti europei (tra cui i fondi europei per lo sviluppo), e specifici cofinanziamenti nazionali (art. 14). Norme *ad hoc*, inoltre, sono dettate per il patrimonio regionale e locale (art. 16).

##### *5. Le risorse per le autonomie, tra tributi propri (pochi) e perequazione (molta).*

Sull'autonomia tributaria non v'è né una rivoluzione in essere né una promessa di rivoluzione. Tutto si risolve tramite un rassicurante rinvio all'ordinamento vigente. Il progetto separa il regime regionale e quello locale, senza prevedere forme di raccordo e di coordinamento regionale della fiscalità locale. I “tributi delle regioni” costituiscono una categoria eterogenea (priva di valore scientifico, essendo meramente descrittiva). Comprendono: (1) i tributi “derivati”, istituiti con legge statale, il cui gettito è assegnato alle regioni (le relative modalità di attribuzione sono definite in conformità al principio di territorialità: a seconda dei casi, in base al luogo del consumo, di localizzazione dei cespiti per i tributi sul patrimonio, di prestazione del lavoro, di residenza); (2) le aliquote riservate alle regioni su basi imponibili erariali; (3) i tributi autenticamente propri, in quanto istituiti dalle regioni su presupposti non assoggettati già a imposizione statale (art. 5). Molto marginale resta, quindi, il potere impositivo regionale: quella dei “tributi propri” è una categoria affidata interamente, ma improvvidamente (specie se raffrontata alla giurisprudenza costituzionale che esige principi di coordinamento del sistema fiscale della Repubblica: sent. n. 37 del 2004), alle scelte regionali, se si esclude – l'unico principio fiscale espressamente enunciato, un po' troppo poco... – il divieto di doppia imposizione (quanto ai presupposti d'imposta). Uno spazio degno di rilievo è, invece, lasciato in ordine alla manovrabilità delle prime due categorie di “tributo regionale” (non solo per le aliquote, ma anche in ordine a esenzioni, detrazioni, deduzioni e agevolazioni). Invero, anche in questo caso, i margini effettivi dipenderanno dal modo in cui sarà data attuazione alla clausola di salvaguardia circa gli “elementi strutturali dei tributi stessi” (riservati allo stato), e all'esigenza di “coerenza con il principio di semplificazione” (art. 5, c. 1, lett. c).

Anche nell'ambito della fiscalità locale si continua a operare con gli strumenti tradizionali ben noti al nostro ordinamento. L'art. 10 prevede (1) “tributi propri” comunali e provinciali, istituiti con legge statale che ne determina presupposti, soggetti passivi, basi imponibili e aliquote valide su tutto il territorio nazionale, o in sostituzione o trasformazione dei tributi esistenti, o mediante attribuzione di tributi o parte di tributi già erariali; (2) l'imposta sugli autoveicoli, che deve essere razionalizzata per assicurare “una adeguata autonomia impositiva” alle province; (3) uno specifico tributo di scopo comunale e provinciale, tutto da costruire, anche quanto agli obiettivi (si parla genericamente di fini, eventi o opere particolari relativi alle loro funzioni). Qui siamo nell'ambito di “tributi locali” disciplinati con legge statale. A questi devono essere aggiunti (4) i tributi locali istituiti con legge delle regioni; nonché (5) le tariffe per prestazioni e servizi offerti a richiesta dei cittadini, direttamente indicate dagli enti locali. Gli autentici spazi dell'autonomia

tributaria locale si esercitano, come espressamente dice la norma, nel potere di manovrare le aliquote di tutti i tributi attribuiti dalle leggi statali e regionali nonché di introdurre agevolazioni. Come si vede siamo alla mera fotografia dell'esistente, con l'aggiunta di un limitatissimo potere istitutivo regionale, del resto scontato alla luce del dibattito e della giurisprudenza costituzionale. Piuttosto, anche qui, salvo il divieto di doppia imposizione, non v'è nessun coordinamento nazionale, né è prefigurato un ruolo della regione in funzione di governo del sistema fiscale e finanziario locale.

Una conferma si ha pure nel modello di perequazione: per questa, in particolare, vengono dettate regole che si presentano per molti versi in divergenza dal modello costituzionale, che contempla un fondo statale per la perequazione ordinaria. Lo schema, invece, affida ai decreti delegati la istituzione di tre fondi: un fondo perequativo per le regioni (art. 7), due fondi perequativi per comuni e province nel bilancio regionale (art. 11).

Il fondo regionale (art. 7) è alimentato dal gettito prodotto (1) da una compartecipazione all'Iva (quella assegnata per le spese relative ai “lep”) e (2) da una quota dell'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef (per le spese diverse dai “lep”). Ciò significa che finanzieranno il fondo regionale sia lo stato (con la compartecipazione all'Iva), sia le regioni (con percentuali dell'addizionale all'Irpef). Il fondo resta statale (in conformità alle norme costituzionale), ma la perequazione è propriamente centralizzata (e in questo senso “verticale” e non “orizzontale”) in quanto la distribuzione avviene a livello statale, ma al fondo partecipano direttamente anche le regioni, con quote tratte da entrate proprie (per cui c'è anche una perequazione orizzontale indiretta). Questo mix è la risultante del braccio di ferro tra le regioni e si giustificerebbe in quella che qualcuno ha definito una ragione di “estetica costituzionale”: le ragioni che danno risorse pretendono che ciò si veda, quelle che ricevono la perequazione, invece, che ciò non si sappia.

Con riferimento alla distribuzione delle quote perequative, il testo stabilisce alcuni limitati criteri. Innanzitutto la perequazione non deve livellare ma “ridurre adeguatamente le differenze” (non avrebbe senso altrimenti la perequazione) secondo capacità fiscale per abitante. Si aggiunge, per la verità in maniera non chiarissima, che la perequazione da un lato non deve alterare l'ordine tra le regioni (ossia le differenze), ma dall'altro neppure “impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale” (art. 7, lett. b). Per il resto le quote del fondo perequativo sono diversamente disciplinate a seconda che sia dirette o meno alla copertura dei costi relativi sia ai “lep”. Nel primo caso la quota tiene conto della differenza tra fabbisogno e entrate derivanti da tributi regionali destinati ai “lep”, esclude le variazioni di gettito derivanti da tributi propri (effettivamente tali: che altro significa l'espressione “con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria”? Ma se così è, evidentemente, si pone un'ipoteca pesante sull'esercizio della leva fiscale regionale), nonché dai risultati conseguenti alla lotta all'evasione fiscale (con conseguente disincentivo in questo senso!). Per queste spese è ordinata “l'integrale copertura”. La norma prevede anche un beneficio per la regione assunta a parametro (art. 6), mediante la garanzia della “copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi” (art. 7, lett. d-bis). Per le altre spese, diverse dai “lep”, le quote del fondo perequativo andranno solo alle regioni con minore capacità fiscale per abitante, calcolata in base alla media nazionale per abitante relativa all'aliquota media di equilibrio dell'addizionale all'Irpef. E' in questo ambito che, non essendovi un vincolo di integrale copertura del fabbisogno, opera pienamente la perequazione in funzione non livellatrice. Così, però, anziché perequato, il livello di spesa delle

regioni sarà sostanzialmente livellato, se si considera che i costi di sanità, assistenza, trasporto pubblico locale e istruzione – da coprire integralmente – incidono per l'88-92% sul bilancio regionale.

Ancora più complessa la disciplina (art. 11) dei fondi perequativi per comuni e province (escluse, come sembra, restano le città metropolitane). I fondi sono istituiti nel bilancio della regione, ma le quote sono distribuite secondo norme statali, salvo che le regioni stesse non provvedano diversamente, sulla base di proprie valutazioni della spesa locale. Ma ciò è praticamente impossibile, perché la norma stabilisce che, in ogni caso, il trasferimento delle quote dei fondi perequativi deve avvenire da parte delle regioni entro 20 giorni dal ricevimento delle risorse dallo stato (pena la sostituzione del governo nei confronti dell'amministrazione inadempiente). I fondi locali sono alimentati dai fondi erariali oggi presenti nel bilancio dello stato, sia per le spese correnti sia per quelle di investimento. Il riparto avviene considerando due indicatori: (a) il fabbisogno finanziario (calcolato come differenza tra il valore standard della spesa corrente e il gettito di tributi e entrate proprie “di applicazione generale”), (b) il fabbisogno di infrastrutture (“in coerenza” con la programmazione regionale di settore, e tenendo conto dei fondi europei a ciò destinati). I decreti delegati dovranno stabilire poi i criteri per il calcolo della spesa standardizzata (la legge delega fissa solo criteri di massima: cfr. art. 11, lett. d), e del computo delle entrate (limitate ai “tributi propri valutati ad aliquota standard”).

Per rendere effettivo il principio di responsabilità nelle politiche di bilancio regionale e locale il disegno di legge prevede opportune ma del tutto generiche misure premiali e sanzionatorie, che possono arrivare anche all'ineleggibilità per gli amministratori degli enti locali, per i quali sia stato dichiarato il dissesto finanziario (art. 15). L'esempio dei fondi per Catania, però, non lascia ben sperare...

## 6. *Aspettiamo Godot?*

Molte scelte, quelle che più contano, sono rinviate al momento di scrivere i decreti delegati. Solo allora, disponendo di tutte le informazioni e dei dati necessari oggi, però, inesistenti (nel senso di dati condivisi e uniformi), si potrà quantificare il costo complessivo del federalismo fiscale e distribuire, conseguentemente, le risorse. Lo schema della delega pecca, in molti punti, di generalità e di genericità. Non mancano alcuni nodi altamente problematici, che pongono una serie di incognite sulla possibilità stessa di implementare questo disegno. Il cuore della disciplina, come visto, è la determinazione dei costi standard e del parametro rispetto al quale traguardarli. Qui occorre uscire allo scoperto, scegliendo se riferire il livello standard al “costo” oppure al “fabbisogno”, l'uno, concetto essenzialmente formale e neutro, l'altro, valore sostanziale che esige una ben più problematica valutazione delle spese in termini di adeguatezza del servizio o delle prestazioni rese. Con riferimento alle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (i “lep”), il progetto si limita a stabilire che le aliquote di tributi e compartecipazioni destinati al loro finanziamento siano determinati “al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno... in almeno una regione” (art. 6, c. 1, lett. g). Il testo, ancora una volta, decide di non decidere. Ma non è una scelta facile e tutta politica: il *quantum* di risorse destinate a confluire nei bilanci regionali sarà differente a seconda del tipo prescelto (lombardo, emiliano, toscano, ecc.). Se il modello sarà, come sembra dalle indicazioni desumibili dal testo, la regione con il miglior rapporto tra spese pubbliche e entrate tributarie (e, quindi, la

Lombardia), si avrà che tutte le regioni, specialmente quelle del Sud (ad eccezione forse di Emilia-Romagna e Toscana), riceveranno più di quanto oggi dispongono (anche se solo in parte, per cronica e diffusa inefficienza, si traduce in servizi adeguati per il cittadino). Non minori altri dubbi. Innanzitutto sui tempi di passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard. Mentre per le materie diverse dai “lep” ciò deve avvenire in cinque anni, per i “lep”, che comprendono i settori di spesa più onerosi si parla troppo genericamente di “un periodo di tempo sostenibile” (art. 17, c. 1, lett. b, c). Un'identica previsione è disposta per le spese degli enti locali, con l'aggiunta di una ingiustificata norma di *favor* che, fino all'individuazione delle funzioni fondamentali, computa il fabbisogno di comuni e province considerando forfettariamente l'80% delle funzioni come fondamentali e il 20% non fondamentali (art. 18). Anche la previsione, in funzione di garanzia, circa l'equivalenza, per il complesso delle regioni, tra la somma del gettito delle nuove entrate regionali e gli stanziamenti oggi esistenti nel bilancio statale ivi compresi i costi per personale e di funzionamento, si rivela, a seconda di come verrà intesa, di essere un Giano bifronte: considerata come mero ossequio formale all'autonomia, essa è inutile; presa sul serio, rischia di intralciare il processo di devoluzione finanziaria. E' quantomeno dubbio, infatti, riuscire a conciliare questa previsione con l'attuazione graduale del disegno. Mentre è sicuro che una tale condizione finisce per restringere oltre misura il potere dello stato di governare la finanza pubblica nazionale (garantito, non a caso, dalla giurisprudenza costituzionale). Per queste e altre ragioni un giudizio complessivo sul progetto, che pure presenta alcuni apprezzabili tentativi di soluzione ma anche molte criticità da correggere, deve essere sospeso. Non aspettiamo Godot, però, ma passiamo veramente all'azione.

B  
I  
B  
L  
I  
O  
G  
R  
A  
F  
I  
A

## **BIBLIOGRAFIA**

Il Catalogo della Biblioteca - disponibile anche on-line al banner Biblioteca nel sito dell'Assemblea Legislativa delle Marche ([www.consiglio.marche.it](http://www.consiglio.marche.it)) - contiene un'ampia raccolta di volumi, monografie e periodici sul tema.

Per informazioni, per il prestito bibliotecario o per ricevere copia degli articoli, nei limiti previsti dalla normativa vigente in materia di diritto d'autore, inviare una e-mail o fax al seguente indirizzo:

**Biblioteca dell'Assemblea Legislativa delle Marche**

**P.zza Cavour, 23-60121 Ancona,**

**tel. 071-2298200,**

**fax 071-2298201**

**e-mail: [biblioteca@consiglio.marche.it](mailto:biblioteca@consiglio.marche.it)**