

**Audizione davanti alle Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze  
e Tesoro del Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge n.  
1117 sul federalismo fiscale**

**Alberto Zanardi, Università di Bologna**

**17 novembre 2008**

Voglio innanzitutto esprimere la mia condivisione e il mio apprezzamento per l'impianto generale del disegno di legge che ha abbandonato le scelte di frontiera assai criticabili alla base della proposta di attuazione dell'art. 119 formulata dalla Regione Lombardia e che al contrario riprende in buona parte le linee fondamentali dell'analogo progetto presentato nella scorsa legislatura dal Governo Prodi.

Si tratta tuttavia, come da più parti sottolineato, di un testo generico, e in talune parti anche ambiguo e contraddittorio, dove molto principi direttivi sono formulati in modo talmente indeterminato da lasciare spazio, nell'attuazione della delega, a specificazioni che potrebbero avere esiti radicalmente diversi in termini di composizione e distribuzione delle risorse finanziarie sul territorio.

Concentrò il mio intervento su alcuni blocchi fondamentali del disegno di legge che mi sembrano costituire i principali punti di sofferenza della riforma proposta. In appendice riporto una breve nota mia e di Giampaolo Arachi dedicata ad un tentativo di valutazione quantitativa degli effetti del disegno di legge sulla finanza delle Regioni a statuto ordinario.

**1) Relazioni finanziarie Stato-Regioni-Enti locali**

Uno dei punti maggiormente critici del disegno di legge (in questo non diversamente dal progetto Prodi) è il sistema di finanziamento e perequazione dei Comuni (più in generale degli Enti locali) e tutta la filiera delle relazioni finanziarie tra Stato-Regioni-Comuni.

La mia opinione è che dalla lettura degli articoli 9-11 emerga un assetto della finanza degli Enti locali soltanto abbozzato, sostanzialmente irrisolto e internamente contraddittorio, ed in cui resta ancora parzialmente indefinito quale debba essere il ruolo della Regione nel coordinamento della finanza comunale.

Il disegno di legge impenna la finanza comunale sulla distinzione delle funzioni svolte a livello municipale tra due grandi categorie riservando a ciascuna di esse un distinto sistema di finanziamento e perequazione: da un lato le spese riconducibili alle (non ancora individuate) funzioni fondamentali dei Comuni, dall'altro le altre funzioni diremmo "non fondamentali" (oltre a quelle finanziate mediante contributi speciali). Alla prima tipologia di funzioni la riforma riserva una tutela finanziaria forte: i tributi assegnati ai Comuni e gli eventuali trasferimenti perequativi (erogati dalle Regioni)

devono garantire a ciascun Comune il finanziamento integrale dei costi di attivazione di queste funzioni, calcolati in termini standard ovvero sulla base dei bisogni strutturali delle popolazioni dei vari Comuni. Per le funzioni del secondo tipo si ritiene invece sufficiente una forma di perequazione più lasca, quella fondata sulla equalizzazione (forse incompleta) delle capacità fiscali tra Comuni, che non tiene conto delle eventuali differenze nei bisogni della popolazione tra i diversi Comuni ma solo di quelle tra le basi imponibili ad essi attribuite.

Questo schema di ripartizione delle funzioni dei Comuni, e di conseguenza delle loro diverse modalità di finanziamento e perequazione, riprende quello già applicato alle Regioni. Con tuttavia una differenza fondamentale: nel caso delle Regioni questa distinzione tra funzioni, e quindi tra sistemi di finanziamento più o meno potenti, fa riferimento alla separazione tra materie così rilevanti da punto di vista equitativo per cui lo Stato fissa dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e materie che non hanno un valore equitativo così forte. Alle prime è garantito il finanziamento integrale dei fabbisogni standard corrispondenti, alle seconde l'equalizzazione parziale delle capacità fiscali corrispondenti ai tributi assegnati al loro finanziamento.

A mio avviso i problemi che emergono da questa impostazione sono tre.

Il primo è un problema di coerenza interna nel complesso delle regole che il disegno di legge detta in materia di finanziamento degli Enti locali. Dopo aver previsto (art. 9), come abbiamo detto, che le funzioni fondamentali dei Comuni vanno finanziate integralmente sulla base dei fabbisogni standard, mentre alle funzioni non fondamentali corrispondenti sono attribuite risorse secondo il criterio dell'equalizzazione delle capacità fiscali, nell'art. 11, dove si descrive il funzionamento del fondo perequativo a favore degli Enti locali, questa distinzione tra componente a fabbisogno e componente a capacità fiscale si perde completamente. Viene invece previsto che, nell'ambito del bilancio di ciascuna Regione, il fondo perequativo a favore dei Comuni venga ripartito tra i singoli Comuni sulla base di indicatori di fabbisogno determinati distintamente sulle spese di parte corrente e sulle quelle infrastrutturali. Non si richiama più la distinzione tra fabbisogni e capacità fiscale in relazione alla diversa natura delle funzioni svolte dai Comuni. C'è soltanto un meccanismo di riporto di un fondo basato su indicatori generali di fabbisogno.

In aggiunta l'art. 11 lettera a) presenta, mi sembra, un errore materiale. Si istituisce nel bilancio della Regione un fondo perequativo a favore dei Comuni inclusi nel territorio regionale e si prevede che inizialmente la dimensione del fondo sia determinata dalla differenza tra i trasferimenti statali, che vengono soppressi, a favore dei Comuni e il gettito dei tributi assegnati ai Comuni stessi. In realtà, se nella fase iniziale dell'applicazione della riforma, cioè prima che si passi, come riferimento per il finanziamento, dalla spesa storica ai fabbisogni standard, si vuole attivare un fondo perequativo tale da garantire la spesa storica, la dimensione complessiva di questo

fondo dovrebbe essere data dalla differenza tra la spesa storica e i tributi comunali e non tra i trasferimenti aboliti e i tributi comunali.

Ma al di là di questa incoerenza interna e di questo (presunto) errore materiale, credo che esista un problema più strutturale nell'assetto della finanza comunale proposto dal disegno di legge. La questione che voglio qui evidenziare è: ha senso questo parallelismo tra Comuni e Regioni? Ho molti dubbi che la risposta debba essere positiva. E' ben noto come la Costituzione all'art. 117 riserva alla potestà esclusiva dello Stato sia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sia l'individuazione delle cosiddette funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Tuttavia le motivazioni sottostanti a queste due previsioni di esclusività legislativa statale sono differenti. Per la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materie quali sanità, assistenza e istruzione la ragione è evidentemente quella di garantire un'equità sostanziale tra cittadini in termini di fornitura effettiva di servizi particolarmente sensibili sul piano sociale. Quanto invece alla determinazione delle funzioni fondamentali dei vari Enti locali la volontà è quella di tutelare le aree di intervento di tali Enti da eventuali invasioni di campo reciproche o da parte delle Regioni individuando funzioni amministrative a loro distintamente riservate. Se ad esempio gli asili nido verranno inclusi tra le funzioni fondamentali dei Comuni, l'effettiva fornitura di tale servizio dovrà essere riservata nel nostro Paese ai Comuni, qualunque sia il livello di governo che legifera in materia di asili nido (Stato o Regione). In altri termini, non sarebbero possibili asili nido forniti dallo Stato o dalla Regione o dalla Provincia.

L'insieme delle materie assistite dai livelli essenziali delle prestazioni e quello delle materie fondamentali degli Enti locali possono in molti casi sovrapporsi. Ancora gli asili nido offrono un buon esempio. Tuttavia questa coincidenza non necessariamente si applica: una parte degli interventi attualmente attivati dai Comuni non ha un valore equitativo così rilevante da farli necessariamente ricadere tra le materie tutelate dai livelli essenziali delle prestazioni, come è il caso, ad esempio, di molte spese nel settore ricreativo, culturale, dello sviluppo economico, della gestione del territorio.

La mia critica rispetto alla mera trasposizione dello schema di finanziamento delle Regioni al caso dei Comuni è allora la seguente: mentre una perequazione forte come quella offerta dal riferimento al finanziamento integrale dei fabbisogni di spesa è pienamente giustificata quando si ha a che fare con materie effettivamente rilevanti sul piano della tutela dei diritti di cittadinanza (le materie assistite dai livelli essenziali delle prestazioni), non lo è altrettanto quando queste esigenze di pieno soddisfacimento dei bisogni dei cittadini non sono così pervasive, come potrebbe accadere per una parte delle funzioni fondamentali dei Comuni. In altri termini, funzione fondamentale per i Comuni è criterio di assegnazione delle responsabilità di effettiva fornitura dei servizi tra Stato, Regioni ed Enti locali, non è profilo discriminante per la portata della perequazione.

Un corollario di quanto detto ora, ed è l'ultimo profilo problematico che evidenzia a proposito degli assetti della finanza comunale, è che il finanziamento dei comuni dovrebbe ovviamente ricoprendere anche il finanziamento delle funzioni amministrative relative alle materie tutelate dai livelli essenziali delle prestazioni svolte dai comuni medesimi. Ma tale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni è, secondo la struttura del disegno di legge, in realtà attribuito alle regioni. Si dovrebbe allora immaginare una qualche forma di trasferimento di risorse dalle Regioni sulle materie lettera m) ai comuni. Ma questo punto non è esplicitamente trattato nel testo: il disegno di legge delega nulla dice circa la ripartizione fra comuni del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Si apre pertanto uno spazio per una determinazione autonoma di tale riparto da parte delle regioni (nella stessa logica oggi dei Lea sanitari) anche per i livelli essenziali relativi all'assistenza e all'istruzione.

In conclusione credo che sia necessaria una riflessione aggiuntiva per mettere ordine in questo snodo fondamentale delle relazioni tra funzioni tutelate in termini perequativi e funzioni fondamentali degli Enti locali. Una possibile soluzione è quella di un riassetto della finanza regionale e locale in cui finanziamento e perequazione siano determinati in prima battuta con riferimento ai territori regionali, indipendentemente dal livello di governo che realizza effettivamente le funzioni pubbliche, e solo successivamente nell'ambito di ciascuna realtà regionale le risorse siano attribuite agli Enti territoriali responsabili dell'attuazione dei programmi pubblici siano questi la Regione, le Province o i Comuni.

## 2) *Aspetti dinamici dei sistemi di finanziamento/perequazione*

Il disegno di legge delega manca di regole che governino la dinamica nel tempo dei sistemi di finanziamento e perequazione delle Regioni (e anche dei Comuni) con specifico riferimento:

- a) al sistema di finanziamento/perequazione delle funzioni regionali assistite da livelli essenziali delle prestazioni sia per quanto riguarda la transizione dalla spesa storica, che è spesso fortemente diversificata tra Regioni, alla spesa standard, sia per quanto riguarda le modalità di revisione (in risposta a variazioni nelle basi imponibili e/o dei fabbisogni) una volta conclusa la transizione con il finanziamento integrale dei livelli standard;
- b) al sistema di finanziamento/perequazione delle funzioni regionali "autonome" per quanto riguarda le modalità di transizione dalla spesa storica, ancora spesso diversificata tra Regioni, alla situazione a regime all'interno di un meccanismo perequativo basato sulla capacità fiscale.

In generale con riferimento alla fase di transizione, data la complessità dei problemi posti dalla riforma, sarebbe consigliabile, per garantirne il buon fine, fissare nella delega una sorta di *road map* della riforma, un percorso articolato fatto di progressive attuazioni di blocchi specifici con scadenze precise e vincolanti che conduca dalla situazione attuale a quella a regime. Credo che questa individuazione e

calendarizzazione delle diverse tappe di attuazione della riforma sia un elemento di garanzia fondamentale per la sua realizzazione, per evitare il rischio che alla fine del federalismo fiscale non se ne faccia nulla.

Un approfondimento particolare dovrebbe essere inoltre dedicato alle modalità di realizzazione di quelli che potremmo indicare come i livelli essenziali delle prestazioni dinamici. Data la marcata differenza, a parità di condizioni strutturali, nei livelli di fornitura di molti servizi pubblici tra Regioni e Regione (o tra Comune e Comune), vanno definiti dei percorsi, articolati su obiettivi di breve e di lungo periodo, differenziati fra Regioni (e tra Comuni), con la finalità di portare gli Enti che sono più indietro nella realizzazione di asili nido, servizi per gli anziani, ecc. a colmare progressivamente il gap che li divide da quelli più “avanzati”, senza tuttavia al contempo penalizzare questi ultimi.

### 3) *La natura dei livelli essenziali delle prestazioni*

I livelli essenziali delle prestazioni sono correttamente visti dal disegno di legge come un elemento essenziale di incentivo all’efficienza dei governi decentrati. E tuttavia nulla si dice riguardo alle modalità della loro determinazione, a partire da situazioni territoriali estremamente diversificate in termini di livelli e forme di erogazioni dei servizi.

In particolare va sciolta un’ambiguità di fondo che ha a che fare con la relazione che lega la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni ai profili del controllo e della disciplina fiscale rilevanti per la finanza di Regioni ed Enti locali. E cioè se, come evidenziato recentemente da Muraro, questi livelli standard vadano intesi:

- a) come una sorta di elenco di prestazioni (riguardanti sanità, assistenza, istruzione, ecc.) adeguatamente specificate in termini qualitativi e qualitativi e valorizzati mediante stime dei costi di produzione efficienti, e che vadano, a parità di bisogni, garantiti in misura omogenea sull’intero territorio nazionale; oppure
- b) come un mero criterio di riparto tra le diverse Regioni, o tra i diversi Comuni, basato su indicatori di bisogno ed applicato ad un fondo nazionale di risorse complessive il cui livello è determinato dal governo e dal parlamento in relazione alle compatibilità macrofinanziarie.

### 4) *Il coordinamento del sistema tributario*

Nel disegno di legge manca qualsiasi indicazione sull’architettura complessiva del sistema tributario in termini di efficienza, equità, semplificazione. In specifico per i Comuni manca un chiaro riferimento uno strumento tributario esclusivo del livello comunale afferente agli immobili. E al contrario si sovraccarica l’Irpef in termini di finanziamento dei diversi livelli di governo, con il rischio che sempre più condivisa tra Stato, Regioni ed Enti locali, l’Irpef si indebolisca nella capacità di perseguire quegli obiettivi redistributivi a livello individuale che le sono primariamente assegnati nel sistema tributario nazionale.

### **5) Il federalismo differenziato**

Nel disegno di legge manca una regolamentazione adeguata delle forme di federalismo differenziato previste dalla Costituzione all'art. 116, comma 3. Si tratta di un profilo rilevante che dovrebbe essere collegato alla regolamentazione della fase di transizione dagli assetti attuali a quelli a regime richiamata al punto 3).

### **6) Le regole di disciplina fiscale**

Il disegno di legge non interviene sulla riforma del Patto di stabilità interno e sulle procedure di decisione delle manovre annuali che hanno impatto sulla finanza di Regioni ed Enti locali. In questa prospettiva sarebbe interessante riprendere le indicazioni contenute nel disegno di legge del governo Prodi sul cosiddetto coordinamento dinamico della finanza decentrata.

### **7) Criticità delle informazioni statistiche**

Buona parte dei problemi sopra richiamati richiede la disponibilità di informazioni "super partes" sui vari elementi rilevanti per il buon funzionamento delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo (valutazioni delle basi imponibili, dei fabbisogni di spesa, dell'efficienza delle performance locali, ecc.). In questa prospettiva, anche sulla base dell'esperienza internazionale, decisiva è la previsione di un organo tecnico indipendente che sviluppi le stime relative alla finanza decentrata, sul lato della spesa e dei tributi, e proponga periodiche revisioni nelle formule.

In questa prospettiva stupisce che il disegno di legge non sia adeguatamente corredata da una qualche valutazione, seppure di prima approssimazione, sugli effetti quantitativi della riforma e sulle coerenze tra esigenze di finanziamento, strumenti tributari previsti, dimensione dei trasferimenti perequativi richiesti. Si tratta certamente di esercizi complessi, soprattutto quando coinvolgono la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard, ma senza dubbio possibili almeno per alcuni specifici blocchi della riforma. La nota riportata in Appendice ne è un esempio.

## APPENDICE

### I CONTI CON LA BOZZA CALDEROLI di Giampaolo Arachi e Alberto Zanardi www.lavoce.info 19.08.2008

*L'attuazione del federalismo fiscale non può prescindere dal problema della perequazione interregionale, per i forti divari territoriali del nostro paese. Qual è la posizione della proposta Calderoli sul tema? E' ancora troppo vaga per dirlo con precisione. Ma le stime suggeriscono che alcune Regioni potrebbero soffrire perdite non irrilevanti, mentre altre avere risorse in eccesso. E' perciò cruciale indicare regole chiare per la redistribuzione e definire un periodo di transizione. E affrontare la questione delle Regioni a statuto speciale.*

I forti divari strutturali che caratterizzano il nostro paese (il reddito imponibile Irpef della Calabria è il 42% di quello della Lombardia) rendono l'attuazione del federalismo fiscale esercizio certamente complesso e pongono al centro del dibattito il ruolo della perequazione interregionale. Come è noto proprio su questo punto la nostra Costituzione all'art. 119 richiama due principi potenzialmente contraddittori. Da un lato prevede che la perequazione sia destinata ad integrare le risorse dei territori con minore capacità fiscale per abitante (principio della capacità fiscale). Dall'altro stabilisce che tributi propri e trasferimenti perequativi debbano essere tali da finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni, Province e Comuni (principio del fabbisogno). LINK A BORDIGNON Enfatizzare il principio della capacità fiscale oppure quello del fabbisogno porta a letture divergenti della portata della perequazione tra Regioni.

A partire da queste due opzioni si è tuttavia registrata negli ultimi tempi un'ampia convergenza su una soluzione intermedia, originariamente proposta dal disegno di legge Prodi sull'attuazione del federalismo fiscale e ripresa ultimamente dalla bozza di disegno di legge Calderoli e dalla proposta della Conferenza delle Regioni. Si tratta di distinguere nell'insieme delle spese di competenza regionale tra quelle riguardanti le funzioni che investono diritti fondamentali di cittadinanza (come la sanità e l'assistenza) e quelle che, per il loro minore significato equitativo, possono essere maggiormente assegnate all'autonomia delle singole Regioni (ad esempio, la formazione professionale o gli interventi a sostegno delle economie locali). Per le prime, dato che la Costituzione prevede la garanzia dei livelli essenziali delle corrispondenti prestazioni su tutto il territorio nazionale, è necessario assicurare a tutte le Regioni le risorse finanziarie sufficienti a coprire i rispettivi fabbisogni di spesa. Per le seconde, non potendosi fissare livelli standard di prestazioni, le Regioni possono scegliere di differenziare il livello dei servizi offerti e pertanto è ragionevole limitarsi alla perequazione tra territori dei gettiti pro-capite dei tributi regionali (principio della capacità fiscale).

#### LA PROPOSTA CALDEROLI

Quando però si va a dettagliare questo schema generale, specificando meccanismi e modalità, gli esiti conseguenti possono essere significativamente diversi in termini di

effettiva assegnazione delle risorse finanziarie tra le diverse Regioni. Qual è allora la posizione della proposta Calderoli su questa questione centrale<sup>1</sup>?

#### LA PEREQUAZIONE SUI FABBISOGNI

Partendo dalla componente di perequazione sui fabbisogni, le scelte fondamentali riguardano l'individuazione delle funzioni su cui si ritiene sussistere la garanzia di un livello essenziale, la determinazione dei corrispondenti fabbisogni di spesa da finanziare, la struttura del fondo perequativo. Con riferimento al primo punto, la proposta Calderoli adotta un approccio generoso includendo esplicitamente sanità, assistenza e istruzione (art. 5, comma 1, lettera a), punto1). E' bene ricordare che sanità e assistenza rappresentano oggi circa il 75% della spesa corrente delle Regioni a statuto ordinario, e il 60% della loro spesa complessiva. La copertura dei fabbisogni sarebbe quindi garantita per la maggior parte delle spese regionali cui potrebbe aggiungersi anche una parte delle spese per il trasporto pubblico locale per il quale la bozza Calderoli enuncia un vago principio di garanzia di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Esplicita (più di quanto fatto dal ddl Prodi) è poi la scelta di misurare i fabbisogni di spesa corrispondenti a questi livelli di prestazione non sulla base della spesa storica (ovvero della spesa attuale) ma con riferimento "ai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza" (art. 5, comma 1, lettera b)). E' indubbio che il superamento del criterio della spesa storica rappresenta un passaggio fondamentale per garantire la possibilità di valutazione dell'operato dei politici regionali da parte degli elettori. Ma è anche probabile che un finanziamento basato sui costi standard possa consentire di riequilibrare la spesa, soprattutto sanitaria, sul territorio nazionale con esiti non del tutto scontati.

Più complessa, anche sul piano tecnico, è invece la valutazione delle scelte compiute per quanto riguarda la struttura della perequazione sui fabbisogni (art. 5, comma 1, lettere d) e g)). Occorre innanzitutto ricordare che secondo la bozza Calderoli le spese relativa ai livelli essenziali di servizi verranno finanziate con tributi propri regionali, compartecipazioni all'Irpef e all'Iva e con trasferimenti perequativi. Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni saranno determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei fabbisogni in almeno tre Regioni. Le Regioni che a quelle aliquote non risulteranno autosufficienti riceveranno un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'Iva, che consentirà di finanziare integralmente i loro fabbisogni.

Lo schema descritto suscita una serie di perplessità. Innanzitutto, fissare l'aliquota di riferimento dei tributi regionali al livello minimo sufficiente per garantire il finanziamento dei fabbisogni in almeno tre Regioni, significa implicitamente lasciare risorse in eccesso rispetto ai propri fabbisogni alle due Regioni che hanno una relazione più favorevole tra fabbisogni, dotazioni fiscali e tributo utilizzato per assicurare l'autosufficienza della terza Regione. Un semplice esercizio è sufficiente a chiarire il punto. Supponiamo di applicare lo schema perequativo ai dati relativi alla spesa storica in sanità (visto che non esistono ancora stime sui fabbisogni standard) ed ai tributi ad essa dedicati nel 2005. Consideriamo in primo luogo il caso in cui la differenza fra gettiti e fabbisogni venga colmata con un'apportazione Iva. L'aliquota di compartecipazione necessaria per rendere autosufficienti almeno tre Regioni sarebbe pari al 41,6%. A

---

<sup>1</sup> Si fa qui riferimento alla bozza del ddl fatta circolare il 24 luglio e pubblicata sul Sole-24Ore il giorno successivo ed in particolare agli articoli 5 e 6. La bozza è stata peraltro presentata come suscettibile di successive modificazioni.

questa aliquota il Veneto avrebbe risorse esattamente pari ai fabbisogni sanitari mentre Lombardia e Emilia Romagna disporrebbero di risorse in eccesso pari rispettivamente a 2.211 (235 euro pro-capite) e 146 (35 euro pro-capite) milioni di euro. Le altre Regioni registrerebbero un deficit complessivo di circa 15 miliardi da colmare con i trasferimenti dal fondo perequativo. Per finanziare il fondo occorrerebbe un'ulteriore partecipazione all'Iva del 18,8%.<sup>2</sup>

Altri elementi critici emergono poi quando si consideri l'evoluzione nel tempo del sistema. Il gettito dei tributi e i fabbisogni non crescono nello stesso modo. Se le aliquote di partecipazione non sono riviste regolarmente, con il passare del tempo la Regione originariamente in equilibrio potrebbe ritrovarsi con risorse in eccesso o in difetto rispetto ai fabbisogni. Anche il fondo perequativo, potrebbe risultare insufficiente per garantire a tutte le Regioni la copertura dei fabbisogni. La revisione delle aliquote potrebbe risultare complessa.

Meglio allora sarebbe rivedere la proposta Calderoli, per quanto riguarda questi aspetti, secondo due linee. Da un lato prevedere che l'aliquote di partecipazione Iva o Irpef venga fissata a quel livello minimo che rende autosufficiente una ed una sola Regione (tendenzialmente la Lombardia), evitando in tal modo che di lasciare a talune Regioni (tendenzialmente quelle più ricche in termini fiscali) risorse aggiuntive, non giustificate dai rispettivi fabbisogni a carico del bilancio dello Stato. Dall'altro lato, agganciare il finanziamento del fondo perequativo non ad una specifica fonte fiscale (la partecipazione all'Iva) ma al bilancio dello Stato in generale, con il risultato di garantire nel tempo la piena copertura dei fabbisogni delle diverse Regioni.

#### LA PEREQUAZIONE SULLE CAPACITA' FISCALI

Passando alla componente di perequazione sulla capacità fiscali, la bozza Calderoli prevede che tutti i trasferimenti statali, attualmente destinati al finanziamento di funzioni non ricomprese nella perequazione sui fabbisogni (quindi, come detto sopra, circa il 25% della spesa corrente attuale delle Regioni a statuto ordinario), siano sostituiti da un aumento dell'addizionale regionale all'Irpef (art. 5, comma 1, lettera h)). Il gettito dell'addizionale verrebbe perequato attraverso un fondo orizzontale (ossia le Regioni con maggiore capacità finanziaria il fondo mentre le Regioni a minore capacità ricevono trasferimenti) in modo da ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al livello medio nazionale (art. 6, comma 1, lettera e)). Si prevede esplicitamente anche una correzione a favore delle Regioni più piccole.

E' chiaro che il passaggio dagli attuali trasferimenti ad un'addizionale Irpef perequata comporterà variazioni nelle risorse a disposizione delle singole Regioni, anche se, data la probabile incoerenza dei trasferimenti attuali rispetto ai bisogni effettivi a livello locale, questa redistribuzione potrebbe migliorare l'allocazione complessiva delle risorse pubbliche sul territorio.

Quale sarà la dimensione di queste variazioni? Una stima preliminare può essere ricavata a partire dai dati sui finanziamenti vincolati ricevuti dalle Regioni nel 2006 (al netto dei trasferimenti erogati dalla Ue) e ipotizzando che anche i trasferimenti attualmente destinati al finanziamento del trasporto pubblico siano sostituiti con l'addizionale Irpef (tab. 1).

---

<sup>2</sup> Se si utilizzasse l'Irpef per rendere autosufficienti almeno tre Regioni, l'aliquote di partecipazione dovrebbe essere pari al 31,4%. Risulterebbe sempre autosufficiente il Veneto mentre Lombardia e Emilia-Romagna otterrebbero risorse in eccesso rispettivamente pari a 3.989 (425 euro pro-capite) e 478 (115 euro pro-capite) milioni di euro. Data la maggiore sperequazione regionale dell'Irpef rispetto all'Iva, le necessità perequative aumenterebbero a circa 16 miliardi da coprire con una partecipazione Iva del 20%.

L'abolizione dei trasferimenti ha un costo complessivo di circa 10 miliardi di euro con riferimento alle Regioni a statuto ordinario che potrebbe essere coperto con un'addizionale regionale Irpef del 1,9% a sua volta corrispondente ad un gettito medio procapite di 198 euro. Per perequare integralmente (e non parzialmente come ipotizzato la bozza Calderoli) il gettito di tutte le Regioni alla media procapite occorrerebbe attivare trasferimenti per circa 1 miliardo. Tuttavia anche una perequazione totale comporterebbe una significativa redistribuzione di risorse pari a circa 3 miliardi di euro. La tabella evidenzia chiaramente vincitori e perdenti rispetto alla situazione attuale. Perdenti sono Campania e Calabria con riduzioni di risorse pro-capite rispetto ai livelli attuali pari, rispettivamente a 158 e 283 euro. Per compensare tali perdite la Campania dovrebbe aumentare la propria addizionale Irpef di ulteriori 2,6 punti percentuali e la Calabria di circa 5. I guadagni si concentrano invece sulle grandi Regioni del Centro-Nord. Risultano poi penalizzate le Regioni di piccole dimensioni quali Liguria, Umbria, Molise, Basilicata (anche se il dato di questa Regione appare sorprendentemente elevato e va preso con cautela) e in effetti la bozza Calderoli prevede un qualche aggiustamento a favore di tali Regioni. Guadagni e perdite non aumentano necessariamente nel caso in cui la perequazione sia soltanto parziale, come sembra prevedere la bozza Calderoli<sup>3</sup>.

Le non irrilevanti perdite di risorse qui evidenziate che alcune Regioni dovranno soffrire per l'applicazione della perequazione sulla capacità fiscale rendono cruciali due elementi del progetto federalista. Il primo, è la definizione delle regole chiare e politicamente sostenibili per il periodo di transizione nel passaggio al nuovo regime. Il secondo è la previsione delle modalità con cui anche le Regioni a statuto speciale dovranno concorrere alla perequazione interregionale con lo scopo, tra l'altro, di liberare risorse che consentano di ammortizzare la transizione delle Regioni ordinarie perdenti.

---

<sup>3</sup> La tabella riporta simula anche l'ipotesi che alle Regioni a minore capacità fiscale venga consentito di raggiungere solo il 90% del gettito medio pro-capite. Peggiora comunque la situazione di Campania e Calabria.

					Perequazione totale			Perequazione parziale (90%)		
	Trasferimenti aboliti		Addizionale Irpef (aliquota 1,9%)		Trasferimenti	Guadagni/perdite		Trasferimenti	Guadagni/perdite	
	(milioni di euro)	euro pro-capite	(milioni di euro)	euro pro-capite	(milioni di euro)	(milioni di euro)	euro pro-capite	(milioni di euro)	(milioni di euro)	euro pro-capite
Piemonte	413	95	990	228	-132	446	103	-96	481	111
Lombardia	497	52	2374	251	-501	1376	145	-366	1510	159
Veneto	506	107	1010	213	-73	430	91	-54	450	95
Liguria	563	349	365	227	-47	-244	-152	-34	-232	-144
Emilia - Romagna	522	125	1025	245	-197	306	73	-144	359	86
Toscana	411	113	776	214	-60	305	84	-44	321	89
Umbria	231	266	164	189	8	-59	-68	0	-67	-77
Marche	172	112	287	188	15	130	85	0	115	75
Lazio	1100	207	1164	219	-115	-51	-10	-84	-20	-4
Abruzzo	26	20	204	156	54	232	178	28	207	158
Molise	180	559	43	134	21	-116	-362	14	-122	-382
Campania	2060	356	654	113	491	-915	-158	376	-1030	-178
Puglia	830	204	495	122	310	-25	-6	229	-106	-26
Basilicata	1365	2298	72	121	46	-1248	-2100	34	-1259	-2120
Calabria	963	481	215	107	181	-567	-283	141	-607	-303
<b>Totale</b>	<b>9839</b>		<b>9839</b>	<b>198*</b>	<b>1125**</b>	<b>3226**</b>		<b>824</b>	<b>3443**</b>	
* Media										
**Somma dei valori positivi										
Elaborazioni degli autori su dati ISSiPRA, CPT e Dipartimento delle finanze										