



Vieri Ceriani

FEDERALISMO, PEREQUAZIONE E TRIBUTI

(In corso di pubblicazione su: *Politica Economica*)

In Italia dal decennio scorso l'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo è stato interessato da un processo di ridefinizione di vasta portata. Entra oggi in una fase particolarmente interessante e critica, aperta a diverse opzioni. Da un lato, le recenti modifiche del Titolo V della Costituzione introducono cambiamenti importanti, che richiedono attuazione. Dall'altro, l'annunciata riforma fiscale contiene scelte che incidono profondamente sul sistema delle entrate, soprattutto quelle regionali. Questo lavoro non affronta il tema del federalismo dal punto di vista degli assetti costituzionali e statuali; si pone invece nell'ottica del federalismo finanziario, cioè della ripartizione delle funzioni di spesa tra i diversi livelli di governo, dei metodi di finanziamento e dei sistemi di trasferimento tra lo stato e gli altri enti. L'analisi è centrata sui problemi della finanza regionale (in particolare, delle regioni a statuto ordinario). Dopo un sintetico richiamo delle principali modifiche introdotte fino al 2000, funzionale a inquadrare le opzioni dell'oggi nelle tendenze evolutive di medio periodo, si esamineranno le problematiche connesse all'attuazione del nuovo Titolo V e alla riforma tributaria.

1 La finanza regionale alla svolta del millennio

Sul tema delle funzioni e dell'assetto finanziario delle regioni nel decennio scorso si sono sviluppati un'interessante elaborazione culturale e un dibattito politico intenso, che ha trovato esito in un processo di riforma assai incisivo.

1.1 I problemi e le linee di riforma

All'inizio degli anni novanta le regioni erano sostanzialmente enti di finanza derivata: gestivano trasferimenti statali, a vincolo di destinazione, decisi e contrattati anno per anno. Sull'utilizzo dei fondi lo stato interveniva in modo molto pervasivo.

Le ragioni di insoddisfazione con l'assetto vigente erano sintetizzate da Giarda¹ nel modo seguente: le fonti di entrata propria erano di importo modesto, con scarse possibilità per l'esercizio di autonomia impositiva (anzi, mancava un vero "progetto" sul ruolo dell'autonomia impositiva); i trasferimenti statali erano caratterizzati da incertezza sull'entità delle risorse trasferite e da eccessiva settorializzazione delle fonti di finanziamento; le risorse evolvevano a tassi di crescita inferiori a quelli dei costi "necessari" dei comparti di spesa assegnati alla competenza regionale; il vincolo di bilancio non era stringente.

¹ Cfr. Giarda (1995), p. 56. Il volume citato è la rielaborazione della relazione predisposta dallo stesso autore nell'ambito della Commissione per la riforma regionale, da lui presieduta e istituita dai ministri Paladin e Gallo. Valutazioni analoghe sono contenute nella relazione della Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), presieduta dal prof. Gallo.

I trasferimenti dello stato erano costituiti da una pluralità di Fondi, ciascuno con una destinazione specifica e con propri criteri di alimentazione e di riparto. Tra i principali, il Fondo sanitario nazionale, il Fondo nazionale trasporti, il Fondo per i programmi regionali di sviluppo; trasferimenti “di settore” riguardavano altri comparti come gli interventi in agricoltura, quelli per la difesa del suolo e la tutela ambientale, per le comunità montane, per gli interventi sociali. Per questi trasferimenti vigeva la destinazione vincolata, con obbligo di gestire le risorse trasferite in appositi capitoli di entrata e di spesa. Solo il Fondo ordinario non aveva vincoli di destinazione specifica. Era alimentato con quote di tributi erariali e ripartito secondo criteri amministrativi “ad hoc”, in modo da garantire, almeno inizialmente, la copertura integrale in tutte le regioni delle spese delle funzioni trasferite dallo stato. Nella sostanza, veniva attuata una sorta di perequazione a favore delle regioni con minore sviluppo economico. Le percentuali delle quote di tributi erariali sono state più volte modificate, anche in corso d’anno, per far fronte alle esigenze della politica di bilancio dello stato. Questo assetto e questo modo di gestire il Fondo ordinario non sembravano in sintonia con il principio del finanziamento con “quote di tributi erariali” contenuto nell’art. 119 della Costituzione (allora vigente). Una interpretazione alternativa avrebbe potuto essere quella di attribuire a ciascuna regione quote *stabili* del gettito erariale riferito al suo territorio (o ai contribuenti ivi residenti)². Disporre di quote stabili dei tributi erariali avrebbe consentito la prevedibilità delle entrate e una proiezione di medio periodo dei bilanci regionali.

In sostanza, le regioni mancavano di risorse proprie, ricevevano fondi settorializzati a destinazione vincolata, finalizzati a finanziare le funzioni devolute dallo stato, incerti nell’ammontare. Non erano in grado di gestire un’autonoma politica di bilancio. La continua contrattazione, anno per anno, delle risorse trasferite dal bilancio dello stato alle regioni da un lato privava queste ultime di qualsiasi certezza e quindi della possibilità di programmazione finanziaria pluriennale; dall’altro, induceva lo stato a ricorrere sistematicamente al taglio dei trasferimenti per contenere il disavanzo pubblico complessivo, anche al di là di quanto era realistico finanziariamente, inducendo le regioni a ricorrere a crediti con fornitori e banche, che conducevano a periodici ripiani ex-post, soprattutto nel settore della sanità. Dal lato delle regioni, la scissione tra le decisioni di spesa e le fonti di finanziamento induceva alla “deresponsabilizzazione”: l’assenza di tributi propri e l’aleatorietà dei trasferimenti statali, insieme alla consapevolezza di interventi di ripiano ex-post, non incoraggiavano certo l’assunzione di comportamenti “virtuosi” nella programmazione e nella gestione efficiente delle funzioni di spesa.

Al ruolo di enti di finanza derivata si accompagnava una scarsa autonomia nell’esercizio delle proprie competenze. L’interpretazione data all’Articolo 117 della Costituzione, che stabiliva il principio della legislazione concorrente delle regioni nelle materie previste, è stata sempre restrittiva: le regioni potevano legiferare solo nell’ambito di una legge statale “ordinamentale”, che di fatto era sempre molto analitica, lasciando alle regioni un’autonomia effettiva che potremmo definire di rango poco più che regolamentare. Le leggi ordinamentali e quelle di finanziamento delle attività regionali erano molto pervasive e perseguivano obiettivi di forte uniformità attraverso l’imposizione di *standard* e vincoli di varia natura. In sostanza, l’assetto era marcatamente centralistico: alle regioni non era riconosciuto un ruolo autonomo di *policy*, ma svolgevano una funzione di decentramento amministrativo di competenze, la cui titolarità politica e finanziaria restava saldamente nelle mani dello stato.

E’ dubbio che questo assetto della finanza regionale fosse del tutto coerente con i principi sanciti dalla Costituzione (nella versione allora in vigore), in particolare per quanto concerne l’autonomia finanziaria. Come notava Giarda, “è opinione diffusa che l’attuale struttura della finanza regionale debba ritenersi incoerente con i disposti dell’Art. 119 della Costituzione perché troppo sbilanciata su un sistema di *finanza derivata* e di *settorializzazione delle fonti di finanziamento*. L’Art.119 della Costituzione può invero essere utilizzato per costruire una struttura di finanziamento che, dal punto di vista tecnico-economico, è più razionale di quella oggi in vigore”³.

² Cfr. Giarda (1995), p. 39.

³ Cfr. Giarda (1995), p. 57.

Il dibattito degli anni novanta, quindi, e le riforme introdotte fino al 2000, si sono mossi in coerenza con un'interpretazione più "autonomistica" e meno "centralistica" (e verosimilmente anche più "autentica") dei principi sanciti dalla Costituzione vigente ⁴.

Dal punto di vista della teoria finanziaria del federalismo, l'assetto della finanza regionale nei primi anni novanta negava, in qualche modo, la stessa ragion d'essere del livello di governo sub-centrale. La rilettura dei principi del federalismo fiscale valorizzava il ruolo dei livelli di governo inferiori soprattutto alla luce della funzione allocativa. Seguendo la tradizionale sistematizzazione di Musgrave, delle tre funzioni tradizionalmente assegnate al settore pubblico (la stabilizzazione macroeconomica, la redistribuzione del reddito e l'allocazione delle risorse) le prime due sono da assegnare al livello centrale, che è l'unico in grado di dare coerenza agli interventi evitando che politiche regionali difformi producano risultati inefficaci o contraddittori. L'opportunità di più livelli di governo è giustificata con le finalità allocative. La produzione locale di servizi pubblici consente di soddisfare meglio le preferenze dei cittadini, di tenere meglio in conto le loro diversità. Inoltre, ma forse soprattutto, avere più livelli di governo, dotati di effettiva autonomia finanziaria, consente una più efficiente formazione delle scelte pubbliche. Aumenta la trasparenza delle scelte degli amministratori, li responsabilizza, migliora il controllo degli elettori attraverso il più diretto collegamento tra le decisioni di spesa e quelle di entrata.

Era questo il principale argomento avanzato a favore di un assetto più autonomistico della finanza regionale e locale: si sottolineava il ruolo del "principio di corrispondenza", che vuole coniugata la fornitura dei beni pubblici con il loro finanziamento. Questo aspetto, della "visibilità" del rapporto tra produzione di beni pubblici e loro finanziamento in capo agli stessi cittadini, a un tempo fruitori, finanziatori ed elettori, era considerato cruciale nella responsabilizzazione degli amministratori locali e nella promozione dell'efficienza. Occorreva però una effettiva autonomia finanziaria, la possibilità di gestire una propria politica di bilancio, altrimenti tutta l'*imprenditorialità* degli amministratori locali si sarebbe risolta nello sforzo di ottenere dallo stato, attraverso la contrattazione politica, maggiori trasferimenti per aumentare la quantità della spesa. Ne scaturiva l'indicazione della necessità di un robusto rafforzamento dell'autonomia finanziaria, attraverso l'istituzione di tributi propri significativi, l'assegnazione di compartecipazioni al gettito dei tributi statali e la riduzione dei trasferimenti statali, con l'abbandono della destinazione vincolata.

L'opinione che prevalse fu che il rafforzamento dell'autonomia finanziaria doveva basarsi in primo luogo sui tributi propri, ma anche sulle compartecipazioni. Al riguardo, può essere utile ricordare le argomentazioni della Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996). I tributi propri, a differenza delle compartecipazioni, consentono, attraverso la manovra delle aliquote, una effettiva manovrabilità dei bilanci, una piena autonomia finanziaria. Inoltre, comportano una maggiore responsabilizzazione degli attori delle scelte politiche locali, sia dal lato degli eletti, sia dal lato degli elettori (utenti). E' importante che i tributi locali siano distinti da quelli statali, chiaramente individuabili da parte del contribuente: dev'essere chiaro quale livello di governo aumenta o riduce le imposte, e perché. Il sistema delle compartecipazioni rende le responsabilità del prelievo indistinguibili, rende oscure le scelte dei diversi livelli di governo, "inganna" il cittadino utente-contribuente. *"L'efficienza che con il decentramento e la diffusione dei poteri, ovvero con il federalismo, si conta di ottenere è legata molto più all'autonomia fiscale che alle compartecipazioni. Per assegnare a un sistema plurilivello una agevole comprensibilità da parte dei governanti e, soprattutto, da parte di utenti, contribuenti e cittadini-elettori, conviene per quanto possibile separare le basi imponibili sulle quali i diversi livelli di governo esercitano i propri poteri di prelievo. Secondo il giudizio della scuola economico-finanziaria della public choice le compartecipazioni danno luogo a una sorta di "cartello" per lo sfruttamento del contribuente. Se il federalismo serve per porre sistematicamente a confronto i benefici della spesa pubblica e i relativi costi, ogni meccanismo di illusione fiscale va accantonato". Infine, gli effetti di benefica concorrenza fiscale (...) tra enti in un contesto federale originano soprattutto da quel tanto di pressione fiscale che è lasciato alla scelta autonoma*

⁴ Interpretazioni "autonomistiche" dei principi costituzionali, seppure "minoritarie", erano state avanzate da tempo. Ad esempio, si veda Gallo (1979). Si veda anche Gallo (1995).

delle autorità locali". *"Tuttavia, nel caso delle regioni italiane la presenza delle compartecipazioni, accanto a consistenti entrate autonome, può essere apprezzata, e deve quindi essere perseguita, perché essa svincola i bilanci locali da decisioni imperative centrali, spesso assunte con l'aggravante del ritardo, offrendo alla programmazione locale la possibilità di essere impostata in un quadro di prevedibile evoluzione"*⁵.

Accanto al rafforzamento dell'autonomia finanziaria locale, si sottolineava l'importanza del nuovo ruolo che lo stato avrebbe dovuto assumere in tema di trasferimenti, ponendosi come regolatore e correttore degli squilibri insiti in ogni sistema federale. Un sistema di trasferimenti si rende comunque necessario, in aggiunta ai tributi propri e alle compartecipazioni, per compensare traboccamenti, per incentivare la produzione di servizi "meritori", ma soprattutto per compensare le differenze geografiche nella dotazione delle risorse, nei bisogni e nei costi di produzione e garantire livelli accettabilmente uniformi di produzione su tutto il territorio nazionale. Il fatto è che le risorse economiche e le basi imponibili sono ripartite in modo differenziato sul territorio, talmente differenziato nel caso italiano che basare il finanziamento degli enti esclusivamente sulle risorse proprie produrrebbe differenze inaccettabili nei livelli dei pubblici servizi forniti. Inaccettabili soprattutto alla luce del fatto che taluni servizi (come ad esempio la sanità) sono tutelati come diritti di cittadinanza, sono cioè servizi che la Costituzione riconosce sia diritto di tutti i cittadini fruire a livelli qualitativi ragionevolmente uniformi. Dato che la spesa pro-capite necessaria a fornire i servizi di competenza regionale è piuttosto omogenea tra le varie regioni, molto più omogenea delle basi imponibili pro-capite da cui deriva il gettito delle compartecipazioni e dei tributi propri, è necessario integrare le entrate regionali con trasferimenti perequativi che portino il complesso delle risorse disponibili da ciascuna regione a livelli tali da garantire una capacità di spesa pro-capite omogenea.

Il dibattito degli anni novanta ha molto insistito sulla differenza tra un federalismo "competitivo" in cui i trasferimenti perequativi sono assenti e le risorse provengono solo da tributi propri e compartecipazioni, e un federalismo "cooperativo" (o "solidaristico") in cui i trasferimenti perequativi assolvono, appunto, il ruolo di "perequare" le capacità di spesa delle diverse regioni. La conclusione è stata a favore dell'ultima soluzione, anche se il grado di solidarietà non necessariamente deve essere totale.

Queste linee guida di riforma del sistema della finanza regionale erano coerenti con la Costituzione vigente, se interpretata in senso più autenticamente autonomistico. Ma erano anche compatibili con un assetto più accentuatamente federale; anzi, in qualche misura erano mosse anche dalla preoccupazione di porre la finanza regionale in condizioni di assolvere alle nuove funzioni che un'eventuale revisione della Costituzione avesse loro affidato.

1.2 Le azioni intraprese

Nel corso del decennio le regioni sono state progressivamente dotate di autonomia finanziaria, con l'attribuzione di tributi propri di notevole peso e con l'attribuzione di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

Nel 1990 l'unico tributo proprio delle regioni erano le tasse regionali di circolazione sui veicoli, che pesavano poco più dell'uno per cento sulle entrate complessive delle regioni. Nel 1993 furono attribuiti l'intera tassa sugli autoveicoli e i contributi sanitari, prevedendo anche libertà di manovra delle aliquote. Le regioni potevano aumentare i contributi sanitari fino a un massimo del 6 per cento, per finanziare livelli di spesa superiori a quelli *standard* previsti; erano obbligate ad aumentarli in caso di disavanzi nella gestione della spesa sanitaria.

Nessuna regione ha mai fatto ricorso all'aumento dei contributi sanitari. Da un lato, trattandosi di una sorta di tassa speciale sul lavoro, sono prelievi per loro natura poco manovrabili: il loro aumento

⁵ Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), p. 35.

esporrebbe la regione interessata a uno svantaggio competitivo rispetto alle altre regioni e susciterebbe le reazioni convergenti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Dall'altro lato, e soprattutto, la fondata aspettativa di un intervento di ripiano da parte dello stato toglieva ogni incentivo all'adozione di misure impopolari. Vi è da notare che la legislazione statale in materia sanitaria aveva fissato principi di uniformità delle prestazioni che avevano poi portato al ripiano a piè di lista, quando le regioni avevano potuto argomentare che gli eccessi di spesa erano conseguenza di diritti al servizio riconosciuti per legge al cittadino, e costituzionalmente tutelati.

Nel 1996 venne istituita una compartecipazione al gettito dell'imposta di fabbricazione sulla benzina, attribuendo alle regioni una quota del tributo prelevato sulla vendita al dettaglio effettuata sul territorio. Contestualmente furono ridotti i trasferimenti statali, e anche riformati, eliminando i fondi esistenti (ad eccezione del fondo sanitario) e istituendo un fondo perequativo, non vincolato.

Il momento più importante in questo processo di potenziamento dell'autonomia finanziaria è stata la riforma fiscale Visco del 1997, che ha istituito a partire dall'anno seguente l'Irap e l'addizionale Irpef. Su questi tributi le regioni hanno facoltà, dal 2001, di manovrare le aliquote.

1.3 L'istituzione dell'Irap e dell'addizionale Irpef

L'istituzione di queste due imposte costituisce un tassello importante, ma non l'unico, di una riforma di più ampia portata (ricordiamo solo la DIT, la riforma della tassazione delle rendite finanziarie, quella delle plusvalenze da riorganizzazioni aziendali) che ha portato a un sistema tributario molto più neutrale, soprattutto nella tassazione delle imprese e del capitale. L'esame degli effetti economici della riforma esula dai confini di questo lavoro, ma forse non è qui inutile ricordare che, nelle intenzioni dichiarate della riforma, l'istituzione dell'Irap rispondeva a tre finalità principali:

- semplificare il sistema dei prelievi (tributari e contributivi);
- dotare le regioni di un'autonoma capacità impositiva;
- sciogliere l'irrisolto problema del finanziamento della sanità.

Alle ultime due finalità contribuiva anche l'addizionale regionale all'Irpef⁶.

Il sistema oggi è indubbiamente più semplice: all'istituzione dell'Irap si è infatti accompagnata la soppressione dei contributi sanitari (compresa la tassa per la salute), dell'Ilor, della patrimoniale sulle imprese, dell'Iciap e della tassa sulla partita IVA.

Le regioni sono state dotate di un'autonomia impositiva ampia: oggi i due tributi in esame forniscono rispettivamente circa 30 e 5 miliardi di euro. La quota dei tributi propri supera il 30 per cento delle entrate complessive. La manovra delle aliquote dei due tributi consente uno spazio finanziario notevole.

Il nodo del finanziamento della sanità, irrisolto da due decenni, è stato sciolto. I contributi sanitari costituivano un *“retaggio delle modalità di finanziamento, basati sul criterio mutualistico-assicurativo, antecedenti alla riforma del 1978 che ha istituito il sistema sanitario nazionale. La riforma prevedeva che la spesa del servizio, a regime, fosse posta interamente a carico della fiscalità generale, coerentemente con l'estensione della fruibilità del servizio alla*

⁶ E' forse utile rammentare alcune caratteristiche di questa addizionale, meno nota dell'Irap. Non è un'addizionale sulla imposta dovuta (sovrainposta), ma una sorta di “riserva di aliquota” sulla base imponibile dell'Irpef erariale. In sostanza, l'imponibile determinato con le regole dell'Irpef è assunto come base per l'applicazione, con aliquota unica, dell'addizionale regionale. La soluzione offre il vantaggio della semplicità amministrativa e di calcolo. Evita che variazioni della struttura delle aliquote erariali influenzino il gettito destinato alle regioni. La funzione redistributiva, nel senso dell'equità verticale e orizzontale e della tutela di particolari esigenze sociali (attuata attraverso la progressività delle aliquote, le detrazioni e le deduzioni), resta in capo allo stato. Il tributo è distinto e “visibile” per il contribuente. Il tributo è dichiarato e riscosso con le stesse modalità dell'Irpef e affluisce direttamente alle regioni. Il criterio di ripartizione è la residenza del contribuente.

generalità della popolazione”⁷. Era stato invece mantenuto il prelievo contributivo sui redditi da lavoro, che copriva circa la metà dei finanziamenti (solo la residua metà rispettava il criterio solidaristico, provenendo dal bilancio dello stato). Per motivi di equità, sanzionabili anche da eccezioni di incostituzionalità, erano stati imposti contributi anche sui percettori di redditi diversi dal lavoro dipendente. In particolare, era stata istituita la cosiddetta “tassa sulla salute” che, con aliquote e massimali diversi, colpiva i redditi da lavoro autonomo, da capitale, da fabbricati e terreni, e le pensioni. Si trattava di un rimedio costoso amministrativamente (gli adempimenti erano complessi), regressivo sul piano distributivo, con ampie disparità di trattamento tra redditi diversi.

Un aspetto importante, ma forse non sufficientemente sottolineato, della soluzione data all'autonomia tributaria delle regioni risiede nel fatto che, istituendo due tributi nuovi, a larga base imponibile, indirizzati a una platea ampia di contribuenti (imprese e famiglie) e destinati al finanziamento del bilancio regionale senza vincolo di scopo (aldilà del periodo transitorio iniziale), si è reso possibile riformare il finanziamento della sanità affrancandolo da entrate, quali i contributi sanitari, che per loro natura debbono avere un vincolo di destinazione. La riforma tributaria ha costituito la premessa per il completamento della riforma della finanza regionale, verso un sistema con bilancio unitario e senza vincoli di destinazione. Si è aperta, come vedremo tra poco, la prospettiva di ricondurre la gestione della sanità (finanziamento e spesa) all'interno del bilancio regionale, avviando a superamento i problemi che hanno condotto periodicamente alla formazione di disavanzi “sommersi” e di ripiani a piè di lista da parte dello stato.

1.4 Il nuovo sistema di perequazione

La riforma dei tributi propri (istituzione dell'Irap e dell'addizionale Irpef) ha lasciato inizialmente invariato il sistema dei trasferimenti regionali, con l'esplicito intento di non complicare una riforma già complessa sommandovene un'altra di ampia portata. Fino al 2000 il fondo sanitario è stato quindi alimentato dall'Irap (al 90 per cento) e dall'addizionale Irpef anziché dai soppressi contributi sanitari. Il passaggio dai fondi speciali a destinazione vincolata ai trasferimenti generali è stato completato con la riforma attuata all'inizio del 2000 (D.Lgs. 56), che ha abolito il fondo sanitario nazionale, assieme a tutti gli altri trasferimenti esistenti. E' stata anche istituita una corposa compartecipazione al gettito dell'IVA. Soprattutto, è stato istituito un nuovo meccanismo perequativo, che si caratterizza in modo molto innovativo.

Con la compartecipazione all'IVA, commisurata per il 2001 a una percentuale del 38,55 per cento del gettito (circa 53.000 miliardi di lire) si sono poste le basi per abbandonare la definizione annuale del finanziamento, e parametrare invece il flusso di risorse all'evoluzione di un'imposta che cresce con i consumi, una grandezza che può essere considerata un buon indicatore della domanda di servizi rivolta alla regione. Da questo punto di vista, l'IVA è un buon candidato: è un'imposta di ampie dimensioni, dal gettito piuttosto stabile (a differenza delle imposte sui profitti, come l'Irpeg) e garantisce nel medio periodo flussi di risorse abbastanza dinamici da evitare ristrettezze di bilancio (a differenza, ad esempio, dell'imposta sulla benzina, che segue la crescita della quantità dei consumi) ma non talmente dinamici da finanziare un'evoluzione della spesa regionale più rapida del PIL (diversamente dall'Irpef, che nel medio periodo, a causa del drenaggio fiscale, tende ad avere un'elasticità superiore all'unità). La compartecipazione è ripartita sulla base di un parametro macroeconomico, i consumi regionali rilevati dall'ISTAT. Altre soluzioni, basate sulla documentazione fiscale IVA, sono state scartate perché complesse e costose amministrativamente e imprecise nei risultati⁸.

La compartecipazione non è attribuita direttamente alle regioni, ma è prima “corretta” per effettuare la perequazione tra regioni. In altre parole, alcune regioni (quelle “ricche”) ricevono la loro quota di compartecipazione decurtata dell'importo derivante dalla perequazione, altre (quelle “povere”) la

⁷ Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), p. 82.

⁸ Cfr. Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), pp. 40-42.

ricevono accresciuta. Dal punto di vista formale, le regioni “ricche” si vedono decurtate di un contributo che affluisce al fondo di solidarietà interregionale, che a sua volta alimenta il fondo perequativo destinato alle regioni “povere”. Il saldo complessivo è nullo. La perequazione è quindi di natura “orizzontale”: alcune regioni “devolvono” ad altre una quota della compartecipazione loro spettante. La regolazione finanziaria è effettuata direttamente dallo stato, che eroga a ciascuna regione il saldo netto di quanto loro spetta in termini di compartecipazione e perequazione. In sostanza, con la perequazione orizzontale si è voluto rendere esplicito e trasparente lo sforzo solidaristico tra le regioni. Attribuendone l'erogazione allo stato, si è voluto evitare qualsiasi rischio di contenzioso o di “prova di forza” da parte di qualche regione.

La perequazione avviene sulla base di una formula che riflette, per il primo anno, l'esigenza di coprire la spesa storica. In altri termini, compensa i trasferimenti soppressi (al netto degli aumenti obbligatori di tributi propri). Questo termine della formula perde progressivamente importanza e si azzerà nel 2013. Garantita quindi una fase (lunga) di transizione, a regime la perequazione avverrebbe sulla base:

- della quota di popolazione residente;
- della capacità fiscale, definita come differenza tra il gettito pro-capite regionale dei tributi propri, calcolati applicando un'aliquota *standard* alle basi imponibile teoriche, e il gettito medio pro-capite su scala nazionale;
- dei fabbisogni sanitari, definiti come differenza tra la spesa pro-capite regionale (quota capitaria stabilita dal piano sanitario nazionale) e il fabbisogno medio nazionale (spesa pro-capite nazionale);
- della dimensione, stimata sulla base del rapporto tra la spesa regionale non sanitaria pro-capite standardizzata e quella media nazionale.

Il primo termine (popolazione residente) semplicemente redistribuisce la compartecipazione IVA complessiva in modo omogeneo tra le regioni, in base alla popolazione residente. Ci si può chiedere che senso abbia attribuire la compartecipazione all'IVA prima sulla base dei consumi pro-capite regionali, e poi redistribuirla in funzione della popolazione residente. L'esercizio non è affatto inutile se al sistema della perequazione si vuole attribuire anche il compito di rendere visibile e trasparente l'entità dei trasferimenti interregionali attuati.

La correzione in base alla capacità fiscale intende riportare la dotazione complessiva di risorse a disposizione di ciascuna regione verso un importo pro-capite omogeneo, correggendo le sperequazioni derivanti dai differenti livelli di sviluppo economico e quindi di basi imponibili e di gettito potenziale pro-capite dei tributi propri. In sostanza, la dotazione IVA è aumentata (diminuita) per le regioni che, per la ristrettezza (ampiezza) delle loro basi imponibili potenziali, ottengono alle aliquote *standard* un gettito pro-capite inferiore (superiore) al gettito medio pro-capite. L'utilizzo di aliquote *standard* è necessario per evitare di penalizzare lo sforzo fiscale delle regioni: se infatti si utilizzassero le aliquote effettive, si avrebbe il risultato che le regioni che le innalzano sarebbero penalizzate perché parte del maggior gettito sarebbe erosa dalla perequazione, mentre quelle che le abbassano potrebbero compensare parzialmente la perdita di gettito con un miglioramento sul fronte della perequazione. L'utilizzo delle basi imponibile teoriche (laddove possibile) intende correggere per il diverso grado di evasione ed elusione e per evitare un disincentivo all'azione di accertamento da parte delle regioni. Infatti, se si utilizzassero le basi imponibili effettive, parte dei maggiori proventi derivanti dalla lotta all'evasione sarebbe sterilizzata da minori trasferimenti. Vi è infine da notare che la correzione delle differenze nella capacità fiscale non è totale, ma è tarata su un parametro che perequa al 90 per cento. Si è voluto affermare il sostanziale rispetto del principio solidaristico, ma mantenere un minimo di disuguaglianza. Anche questo residuo di disuguaglianza è un incentivo a espandere la propria capacità di spesa attraverso lo sforzo fiscale, sia potenziando l'accertamento, sia, più in generale, incoraggiando lo sviluppo economico con opportune politiche.

La correzione per i fabbisogni sanitari risponde al richiamato principio che, trattandosi di un diritto di cittadinanza, ogni regione deve ricevere risorse che la pongano in grado di finanziare la fornitura dei servizi sanitari essenziali. Si attribuiscono quindi maggiori (minori) somme se il fabbisogno sanitario pro-capite regionale, come calcolato e stabilito dal Ministero della sanità (sulla base di parametri demografici e di morbilità), è superiore (inferiore) a quello nazionale. Questa correzione è applicata integralmente.

La correzione in base alla dimensione risponde alla considerazione che per il complesso dei servizi, esclusi quelli sanitari, la produzione gode di economie di scala: maggiore è la dimensione della regione, minori sono i costi unitari di produzione. Questa correzione non si applica per intero, ma solo per il 70 per cento.

1.5 Il finanziamento della sanità

Il nuovo sistema di finanziamento delle regioni, come ricordato, riconduce il finanziamento della sanità nell'ambito del bilancio regionale nel suo complesso, avendo eliminato il fondo sanitario e i vincoli di destinazione. Le specifiche necessità di finanziamento della sanità, volte a garantire disponibilità finanziarie sufficienti per la produzione dei livelli essenziali e uniformi di servizio, sono riconosciute e incorporate nel sistema di determinazione dei trasferimenti. L'intento era di creare le premesse per superare il tradizionale meccanismo dello sfioramento delle spese rispetto alle dotazioni del fondo e dei ripiani ex-post. L'idea non è nuova: Giarda (1995) sosteneva che *“le quote spettanti alle singole regioni dovrebbero e potrebbero essere determinate sulla base di pochi parametri oggettivi (partendo da una quota capitaria uniforme, corretta per alcune caratteristiche demografiche e per indicatori generali del grado di morbilità). Tali quote potrebbero essere assegnate alle singole regioni a titolo di incremento del fondo generale di finanziamento dell'attività regionale. Il trasferimento finalizzato al sostegno dell'assistenza sanitaria sarebbe riconoscibile come tale, ma non comporterebbe un vincolo giuridico di destinazione, con due conseguenze positive. La prima, che una singola regione potrebbe trattenere i risparmi realizzati nella gestione della spesa sanitaria rispetto alle assegnazioni, ma dovrebbe finanziare con risorse proprie gli eccessi di spesa; la seconda, che la piena osmosi delle fonti di finanziamento dovrebbe ridurre la capacità di pressione delle regioni sul governo centrale per ottenere ulteriori finanziamenti a fronte di possibili sfondamenti della spesa”*.

L'abbandono dei vincoli di destinazione dal lato delle risorse lascerebbe le regioni libere di decidere cosa fare dal lato della spesa. In altre parole all'obbligo per lo stato di fornire risorse sufficienti a coprire la fornitura dei servizi sanitari essenziali, non corrisponderebbe un analogo obbligo delle regioni di produrli. Alla luce anche di esperienze straniere (in particolare quella canadese) esisteva la fondata preoccupazione che alcune regioni potessero essere indotte a ridurre le loro prestazioni sanitarie, preferendo utilizzare altrimenti le loro risorse. E' stato quindi imposto un obbligo di impegno sulle spese regionali: ciascuna regione deve destinare alla spesa sanitaria un ammontare di risorse definito in funzione della quota capitaria. Il D.Lgs. 56/2000 ha anche previsto che, a partire dal 2004, il vincolo venga rimosso per le regioni che attiveranno procedure di verifica e monitoraggio dell'assistenza sanitaria, basate su parametri quantitativi e qualitativi. L'intento era di fissare e verificare ex-post livelli qualitativi e quantitativi dei servizi ritenuti essenziali, senza fissare ex-ante livelli di spesa pro-capite *standard* cui commisurare gli impegni di spesa; sono previste sanzioni (in termini di minori trasferimenti) in caso di inadempienza.

Potrebbe sorgere il dubbio che la riforma, in realtà, abbia lasciato le cose come stanno. Lo stato continua a fornire le risorse ritenute necessarie, le regioni hanno un vincolo di destinazione su una parte delle loro spese. Perché non mantenere il fondo sanitario a destinazione vincolata? I vantaggi ci sono e sono importanti. L'unicità del bilancio, come ricordava Giarda, incentiva le regioni a produrre a costi inferiori, perché trattengono i risparmi; al contrario, le conseguenze della cattiva gestione vanno coperte nel bilancio regionale. Soprattutto, una volta concordato e attuato il nuovo sistema di finanziamento e abolito il fondo a destinazione vincolata, diviene molto problematica la richiesta di ripiani a piè di lista

da parte delle regioni, poggiata sulla minaccia di ricorsi alla Corte Costituzionale. E' evidente poi che la soddisfazione dei bisogni del cittadino sarà molto più efficacemente garantita dai controlli ex-post sulla effettiva quantità e qualità dei servizi che dall'obbligo formale di spendere le risorse assegnate a titolo di fondo sanitario, proprio del vecchio sistema di finanziamento a destinazione vincolata.

1.6 Il patto di stabilità interno

L'adesione all'UEM e l'ingresso nel gruppo dei paesi che hanno adottato fin dall'inizio la moneta unica ha comportato l'assunzione dell'obbligo di rispettare i vincoli sui disavanzi e sul debito imposti dal Trattato. Dato che i vincoli riguardano il complesso delle amministrazioni pubbliche, e non solo lo stato, si è posto il problema di coniugare l'accresciuta autonomia finanziaria delle regioni (e quella degli enti locali) con il rispetto dei vincoli internazionali. Per rispondere a questa esigenza, dal 1999 è stato adottato il cosiddetto *patto di stabilità interno*, che intende corresponsabilizzare le regioni nel processo di consolidamento dei bilanci pubblici. In particolare, sono stati imposti obiettivi di riduzione dei saldi di bilancio regionali (definiti come differenza tra entrate, al netto dei trasferimenti, e spese, al netto di investimenti e interessi), e quindi di riduzione del debito. Nel caso che l'Italia subisca sanzioni nel quadro delle procedure contro i disavanzi eccessivi, è prevista la ripartizione dell'onere sulle amministrazioni che non hanno rispettato gli obiettivi. Al di là dei suoi limiti e punti critici, il patto di stabilità intende dare una risposta "cooperativa" a un ineludibile problema di coordinamento delle politiche di bilancio tra i diversi livelli di governo, in regime di autonomia finanziaria.

1.7 Alcune considerazioni d'insieme e di prospettiva

La logica di questo sistema di finanziamento è di rendere le regioni effettivamente autonome e responsabili finanziariamente, di porle in grado di gestire una autonoma politica di bilancio. Le modifiche sono state introdotte a Costituzione data, ma con un'interpretazione più autonomistica. Allo stesso tempo il nuovo sistema di finanziamento era compatibile con una eventuale revisione costituzionale in senso più accentuatamente federale, che avrebbe potuto ampliare le funzioni e quindi le spese. In quest'ottica, le Regioni sono state dotate di tributi propri di dimensioni consistenti (soprattutto Irap e addizionale sull'Irpef), di cui possono manovrare le aliquote con margini ampi di autonomia finanziaria. E' stata loro attribuita una robusta compartecipazione all'IVA, uscendo dalla prassi dei trasferimenti decisi e contrattati di anno in anno e dando quindi la possibilità di una programmazione pluriennale. I trasferimenti dello stato a destinazione vincolata sono stati soppressi, garantendo l'unitarietà del bilancio regionale. In particolare, è stato abolito il fondo sanitario, sostituito da un meccanismo di finanziamento che tiene conto dell'esigenza di finanziare i livelli essenziali ed uniformi di prestazioni sanitarie cui i cittadini hanno diritto; per garantire questo diritto, sono stati posti vincoli e controlli sulla spesa regionale. Si sono poste le basi per superare la prassi degli sfondamenti di spesa sanitaria e dei ripiani a piè di lista da parte dello stato. E' stato istituito un sistema di perequazione che mantiene un livello di solidarismo molto elevato e al contempo incentiva lo sforzo fiscale delle regioni.

In sostanza, il modello di federalismo finanziario verso cui ci si è orientati è un modello solidaristico, paragonabile da questo punto di vista al modello tedesco. Differisce invece profondamente da quest'ultimo, e si avvicina ai modelli nord-americani, per l'enfasi data ai tributi propri e all'autonomia finanziaria, assente totalmente in Germania dove il finanziamento dei *Laender* è assicurato esclusivamente dalle compartecipazioni. In Italia si è coniugato il solidarismo cooperativo, indispensabile a garantire i diritti di cittadinanza tutelati dalla Costituzione, con un ricorso sostanzioso ai tributi locali e all'autonomia di bilancio, funzionali a guadagni di efficienza sia sul fronte della formazione delle scelte pubbliche e della responsabilizzazione delle amministrazioni, sia per l'introduzione di un qualche grado di concorrenza fiscale tra le regioni. Per coniugare la maggiore autonomia finanziaria delle regioni con l'esigenza di corresponsabilizzarle al rispetto degli impegni assunti con l'adesione all'UEM, si è fatto ricorso al patto di stabilità interno.

E' presto per poter valutare l'effettiva efficacia del nuovo assetto finanziario, soprattutto per quanto riguarda il formarsi di eccessi di spesa sanitaria e, più in generale, il controllo dei disavanzi. Il completamento della riforma è troppo recente e il cambiamento di governo intervenuto nell'anno stesso della sua adozione non ha certo giovato alla sua applicazione. I nuovi orientamenti politici sembrano volti a nuove e diverse soluzioni in campo sanitario, come più in generale su tutto il tema del federalismo, anche se stenta ad emergere un disegno preciso. Inoltre, le regioni hanno adottato comportamenti molto diversi tra loro riguardo alla gestione della sanità e al controllo della spesa. E' però da notare che, superato il contenzioso sull'entità effettiva della spesa su cui tarare le risorse finanziarie nell'anno iniziale, dal 2001 la responsabilità della copertura ricade ormai sulle regioni, che la finanziano con il loro bilancio. Questo può essere considerato come un dato di fatto ormai acquisito. L'esperienza dell'ultimo anno ha visto numerose regioni ricorrere all'addizionale Irpef per coprire le spese sanitarie eccedenti.

Dal 2001 le regioni hanno iniziato a esercitare la loro autonomia finanziaria usufruendo della facoltà di variare le aliquote, timidamente ma significativamente. Riguardo all'Irap, sono state concesse prevalentemente riduzioni di aliquote sulle attività a finalità sociale e su quelle produttive di minori dimensioni. Nessuna regione finora ha manovrato l'aliquota di base (4,25 %). Riguardo all'addizionale Irpef, numerose regioni hanno introdotto maggiorazioni di aliquota, mosse soprattutto dall'esigenza di coprire la spesa sanitaria. E' da notare che molte hanno scelto di dare una struttura progressiva all'addizionale, laddove la legge vigente prevedeva un'aliquota unica. La scelta fatta a suo tempo era infatti coerente con l'indicazione tradizionale di *policy*, che la funzione redistributiva compete al governo centrale. E' però interessante il fatto che, con la maggiore autonomia prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni, in assenza di una norma ordinamentale che fissi i criteri del coordinamento tra i vari livelli di governo in materia tributaria, si ritengono autorizzate a intervenire sulla equità verticale (progressività) dell'Irpef. Il che rende, quanto meno in parte, controvertibile quanto verrà deciso in futuro a livello di stato con l'annunciata riforma dell'Irpef. Ma su questi aspetti si tornerà in seguito.

2 La modifica del Titolo V della Costituzione

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, entrata in vigore dopo il referendum popolare confermativo, ha modificato il Titolo V della Costituzione, che delinea i ruoli di regioni, comuni e province e i loro rapporti con lo stato. In sintesi, emergono:

- un potenziamento del rango costituzionale e dell'autonomia di regioni, comuni, province e città metropolitane (queste ultime in precedenza non menzionate dalla Costituzione), che vengono indicati come enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla stessa Costituzione;
- l'esplicitazione del criterio della sussidiarietà nella ripartizione delle funzioni: tutto ciò che non è formalmente assegnato ai livelli di governo superiori, resta assegnato a quelli inferiori. In particolare, le funzioni amministrative competono tutte ai comuni, tranne quelle che sono conferite esplicitamente alle province, alle città metropolitane, alle regioni e allo stato. Per quanto riguarda la potestà legislativa, la ripartizione delle competenze tra lo stato e le regioni è fortemente innovata ed è riconducibile al modello delle Costituzioni federali: mentre in precedenza le regioni potevano legiferare solo in alcune materie espressamente indicate e dovevano attenersi ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, ora il rapporto è capovolto: le regioni legiferano in tutte le materie, tranne quelle espressamente riservate alla legislazione dello stato. In un ambito delimitato di legislazione definita "concorrente", lo stato fissa i principi fondamentali cui debbono conformarsi le leggi regionali. In particolare, per quanto qui interessa, restano competenza esclusiva dello stato il suo proprio sistema tributario e contabile e la perequazione finanziaria tra i diversi livelli di governo; nella legislazione concorrente ricade il coordinamento della finanza pubblica e del

sistema tributario; non menzionata altrove, ricade nella competenza esclusiva regionale la materia dei tributi regionali e locali.

- ogni livello di governo è dotato di fonti di finanziamento che si articolano in: tributi ed entrate proprie, stabilite e applicate secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (oggetto, si ricorda, di legislazione concorrente); compartecipazioni al gettito di tributi erariali, riferibili al loro territorio; risorse, senza vincoli di destinazione, provenienti da un fondo perequativo istituito con legge dello stato per i territori con minore capacità fiscale. Queste risorse consentono agli enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Lo stato destina risorse aggiuntive 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 scopi diversi dall'esercizio delle normali funzioni.
- sono possibili forme differenziate di autonomia tra le diverse regioni. Con legge statale (a iniziativa regionale, approvata a maggioranza assoluta e sulla base di un'intesa con la regione interessata), una regione ordinaria può ottenere forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie soggette a legislazione concorrente, nonché in materia di istruzione e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

2.1 La potestà impositiva e il coordinamento del sistema tributario

Il nuovo testo costituzionale attribuisce potestà normativa in materia di imposizione alle regioni, per quanto concerne i propri tributi. La cosiddetta "riserva di legge" (l'art. 23 Cost.), che sancisce che nessuna prestazione patrimoniale possa essere imposta se non in base alla legge, sembra oggi pienamente soddisfatta dalla legge regionale. Prima della modifica costituzionale si era invece ritenuto che la potestà legislativa delle regioni in materia di imposte fosse solo derivata dalla legge dello stato, in assenza della quale la riserva di legge non sarebbe stata soddisfatta⁹.

Sembra quindi aprirsi, con il nuovo testo costituzionale, la possibilità per ogni regione di istituire i tributi che desidera, in piena autonomia, definendone tutti gli elementi fondamentali: soggetti passivi, basi imponibili, territorialità, aliquote, riscossione, accertamento. Solo il contenzioso appare escluso: ricade infatti nella sfera del sistema giudiziario, materia che resta assegnata allo stato. Quindi le liti tributarie continueranno ad essere giudicate, tutte, indipendentemente dal tipo di tributo, da un sistema giudiziario unico deciso dallo stato (le odierne commissioni tributarie).

L'esercizio della potestà impositiva da parte delle regioni deve ovviamente rispettare i principi della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali¹⁰, e deve anche essere temperato con le esigenze del coordinamento nazionale. Le regioni potranno quindi legiferare autonomamente, ma entro il vincolo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il coordinamento, come ricordato, è materia di legislazione concorrente, in cui lo stato fissa i principi generali e le regioni legiferano in accordo con tali principi.

I comuni, le province e le città metropolitane hanno anch'essi riconosciuta l'autonomia finanziaria di entrata e possono stabilire e applicare tributi propri. La riserva di legge preclude però a questi enti una potestà impositiva diretta. Potranno istituire i loro tributi, utilizzando lo strumento giuridico del regolamento, entro la cornice della legge, che sarà regionale ma dovrà rispondere ai principi generali della legge di coordinamento. Per rispettare il principio dell'autonomia, le leggi non dovrebbero entrare troppo analiticamente nella determinazione dei tributi locali. La loro stessa istituzione (almeno di alcuni) potrebbe essere facoltativa. In sostanza, il nuovo dettato costituzionale prevede un assetto, in

⁹ Su questi temi, si veda Gallo (2002).

¹⁰ Cfr. l'Art. 117. Tra le altre norme della Costituzione, ha particolare rilevanza per l'esercizio della potestà impositiva l'Art. 53: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

verità un po' complesso e macchinoso, in cui la legge di coordinamento fissa i principi fondamentali per i tributi locali, le regioni legiferano in materia e predispongono la cornice entro la quale gli enti locali effettuano in concreto le loro scelte.

L'esigenza del coordinamento in materia tributaria è evidente. L'autonomia dei diversi livelli di governo va temperata con i cosiddetti "diritti dei contribuenti", cioè con la necessità di costruire un sistema impositivo che sia improntato alla chiarezza, alla semplicità e alla gestibilità, che non imponga oneri di adempimento eccessivi. Lo testimonia il diffuso apprezzamento per le iniziative attuate negli ultimi anni in questa direzione (semplificazione del sistema e della legislazione, istituzione dello "statuto del contribuente", dichiarazioni e versamenti unificati, compensazioni tra imposte diverse, regionali e erariali, ecc.).

Occorre anche, e soprattutto, evitare che un'eccessiva frammentazione del sistema dei tributi generi ostacoli all'attività produttiva e al mercato. Questo sarebbe davvero un esito paradossale, soprattutto in una fase come l'attuale in cui a livello europeo gli stati membri della UE riconoscono che le diversità tra i regimi nazionali possono costituire un freno al buon funzionamento del mercato unico e discutono sui modi e le forme di un miglior coordinamento. Né pare desiderabile che singole regioni, nel tentativo di attrarre basi imponibili mobili, adottino misure di competizione fiscale "dannosa", contro la quale si sono impegnati, al livello di governo nazionale, i G7, gli stati membri dell'UE (con il codice di condotta sulla tassazione delle imprese) e l'OCSE.

Più in generale, è evidente che il sistema tributario va considerato nel suo insieme, dal punto di vista del *tax design*. Gli effetti sull'economia sono prodotti dal complesso dei tributi. L'equità verticale (progressività) e quella orizzontale non dipendono solo dall'Irpef erariale; il carico impositivo sul capitale investito nelle imprese dipende, oltre che dall'Irpeg, anche dalle imposte locali sulle attività produttive; e così via. Le esigenze del federalismo fiscale (ogni livello di governo deve essere dotato di tributi propri, visibili al contribuente) vanno temperate con quella di avere un'architettura complessiva del sistema dei tributi che sia razionale, attui un'appropriata redistribuzione, favorisca la crescita economica e risponda in modo appropriato alle variazioni del ciclo.

L'esigenza del coordinamento coinvolge diversi aspetti. Sul piano amministrativo, l'accertamento dei tributi compete a ciascun ente impositore, ma sarebbero utili regole comuni di procedura e per l'affidamento della funzione a soggetti terzi. Anche la riscossione compete all'ente impositore, ma è indubbio che la riscossione unificata con compensazione tra tributi diversi e ripartizione automatica del gettito a ciascun ente coinvolto offre notevoli vantaggi in termini di semplicità, sicurezza e costi di gestione, sia ai contribuenti, sia agli enti. In generale sarebbe utile stabilire il principio del perseguimento della semplificazione amministrativa e degli adempimenti a carico dei contribuenti. Con l'avvertenza che non tutto deve (e può) essere disciplinato per legge. In queste materie la cooperazione tra i diversi livelli di governo, sul piano istituzionale e amministrativo, può produrre risultati importanti. Ad esempio, quasi tutte le regioni si sono orientate ad affidare l'accertamento dell'Irap all'Agenzia delle entrate, sulla base di apposite convenzioni (tra l'altro, una delle ragioni a favore della riforma del Ministero delle finanze con la creazione di agenzie autonome è stata proprio, nell'ottica del federalismo, la possibilità di instaurare questo tipo di collaborazione amministrativa).

Il campo più delicato del coordinamento è quello del sistema dei tributi, cioè dei caratteri essenziali dei tributi regionali (e locali): soggetti passivi, basi imponibili, territorialità, aliquote.

Come ricordato, è opportuno che le basi imponibili siano ripartite chiaramente tra i diversi livelli di governo, che quindi i tributi siano separati e "visibili". I tributi locali dovrebbero assumere basi imponibili riferibili alle attività economiche svolte sul territorio. Dovrebbe trattarsi di basi imponibili non molto "mobili", per evitare fenomeni di "spostamento" che potrebbero essere distorsivi. Anche se,

va ricordato, un certo grado di competizione fiscale tra gli enti impositori è da considerare desiderabile, come stimolo all'efficienza nella produzione dei servizi. In generale, anche con riferimento all'esperienza internazionale, i fabbricati forniscono una base imponibile atta al finanziamento degli enti locali. Le tasse sui veicoli sono anch'esse adatte alla finanza non statale. Anche le attività produttive sono tassabili localmente (come con l'Irap). Gli utili d'impresa non sono però la base imponibile più appropriata: hanno una variabilità ciclica piuttosto elevata e soprattutto è difficile la loro ripartizione territoriale. Utilizzare la residenza del contribuente è arbitrario, genererebbe forti sperequazioni nell'attribuzione del gettito e, data la facilità con cui la residenza può essere cambiata, si presterebbe a forme indesiderabili di competizione fiscale tra le regioni e di *tax planning* da parte dei contribuenti. Calcolare gli utili prodotti in ciascuna regione sarebbe amministrativamente molto complesso per i contribuenti, costretti a tenere una contabilità fiscale separata per ciascuno "stabilimento", e darebbe luogo a contenziosi in materia di prezzi di trasferimento, ben noti nella tassazione internazionale. La base imponibile Irap (valore del prodotto netto) è più stabile rispetto al ciclo e, soprattutto, consente una ripartizione dell'imponibile semplice e certa, mantenendo l'unicità del bilancio fiscale e utilizzando come parametro di ripartizione il costo del lavoro.

Su alcune basi imponibili erariali possono applicarsi addizionali, come sull'Irpef, purché il tributo sia chiaramente distinguibile, agli occhi del contribuente, rispetto a quello dello stato. L'utilizzo della stessa base imponibile offre il vantaggio della semplicità e della riduzione degli adempimenti. Su altre basi imponibili ciò non è possibile o problematico. Ad esempio, addizionali sull'IVA sono impediti dalle regole comunitarie. Sugli utili delle società, si porrebbero i seri problemi di ripartizione del gettito esaminati poc'anzi. Sarebbe utile, come regola generale di coordinamento, stabilire espressamente su quali basi imponibili erariali le regioni possano imporre addizionali, escludendo le altre.

In generale, sarebbe opportuno che le basi imponibili a livello di tassazione locale fossero il più possibile armonizzate tra loro, sia per semplificare gli adempimenti dei contribuenti, sia per evitare fenomeni di doppia o nessuna imposizione e distorsioni sulle attività produttive. Soprattutto la esclusione di alcuni tipi particolari di imponibile, mirata alla competizione fiscale e foriera di distorsioni, andrebbe limitata. Sarebbe opportuno lasciare invece alla manovra delle aliquote generali il compito di garantire l'autonomia finanziaria e l'esercizio di quel tanto di competizione fiscale che è utile al sistema, in modo trasparente e visibile.

Le aliquote, che sono l'aspetto fondamentale nel quale si esplica l'autonomia finanziaria, debbono godere di uno spazio di manovra adeguato, con la fissazione di forchette ampie. Può essere desiderabile, in alternativa, fissare almeno aliquote minime, per evitare che la competizione fiscale porti alla non tassazione. Sarebbe anche opportuno limitare la possibilità di differenziare le aliquote per tipo di contribuente, di attività economica e di imponibile, per evitare anche in questo caso forme di competizione fiscale esasperate su basi imponibili o contribuenti particolarmente mobili, che producono distorsioni e minano l'efficiente funzionamento del mercato.

La territorialità è un aspetto molto delicato. L'applicazione di criteri difforni da parte delle diverse regioni potrebbe produrre effetti altamente indesiderabili. Ad esempio, si immagini, che per la stessa imposta (poniamo, l'addizionale Irpef) alcune regioni mantengano il criterio della residenza del contribuente, mentre altre optino per la localizzazione del reddito prodotto: si determinerebbero fenomeni di doppia imposizione o di assenza di imposizione. In generale, in un mercato altamente integrato (a livello nazionale, oltre che europeo e internazionale), il coordinamento della territorialità delle imposte è cruciale per evitare distorsioni. Occorre ricordare, in particolare, che definizioni troppo ampie della territorialità possono condurre a "esportare" l'imposta al di fuori dei confini nazionali, con i conseguenti problemi di copertura nei vigenti trattati contro le doppie imposizioni (il riferimento è ovviamente all'imposta sulle società della California, che assume a base l'utile mondiale e lo ripartisce in base a una formula di ripartizione, che "attrae" a tassazione redditi prodotti al di fuori degli USA).

Dal punto di vista funzionale, può essere utile porsi il problema se alcuni compiti debbano essere ripartiti tra i vari livelli di governo o attribuiti a uno solo. In particolare, la funzione redistributiva deve essere assolta dallo stato e dalle regioni, o vi può (deve) essere una specializzazione? Il precetto costituzionale della progressività è riferito al sistema fiscale nel suo complesso, o alle singole parti? Deve cioè ogni regione preoccuparsi della progressività del suo sistema di tributi propri? Oppure è il sistema tributario nazionale, nel suo complesso, che deve ispirarsi a criteri di progressività? Sembra che quest'ultima interpretazione sia più in sintonia con l'indicazione della Costituzione. D'altro canto, il perseguimento di politiche redistributive difformi a livello di singole regioni produrrebbe effetti contraddittori, soprattutto alla luce del fatto che i contribuenti possono essere indotti a cambiare residenza. Come ricordato, la tradizionale ripartizione dei compiti tra livelli di governo assegna la funzione redistributiva allo stato. Si potrebbe quindi mantenere allo stato il compito di definire la redistribuzione verticale e orizzontale (essenzialmente attraverso l'Irpef). In questo caso, alle regioni potrebbe essere precluso (o consentito entro limiti piuttosto ristretti) di attuare una propria redistribuzione aggiuntiva.

Tutte queste problematiche sono state in qualche modo affrontate e risolte nel costruire l'assetto vigente del sistema tributario nazionale. Il punto è che, con il nuovo assetto costituzionale, l'autonomo esercizio della potestà impositiva da parte delle regioni potrebbe portare ad esiti indesiderabili, in assenza di un opportuno coordinamento. E' quindi urgente che si assumano iniziative in questa materia. L'assenza di leggi dello stato che fissino i principi del coordinamento non sembra possa costituire un impedimento per le regioni all'esercizio della loro potestà impositiva¹¹. E' positivo il fatto che per ora lo stato e le altre amministrazioni coinvolte abbiano convenuto sulla necessità di procedere d'intesa e in modo coordinato¹². I contenuti concreti si vedranno, auspicabilmente, nel prossimo futuro.

2.2 Il sistema di perequazione

Si pone la questione se il sistema di perequazione oggi in vigore (ex D.Lgs. 56/2000), descritto nel primo paragrafo, sia compatibile con i principi contenuti nel nuovo testo del Titolo V o necessiti invece modifiche, più o meno radicali.

Come notazione generale, sembra alquanto implausibile che lo stesso Parlamento e la stessa maggioranza politica che hanno attuato le riforme della finanza regionale descritte nel primo paragrafo abbiano anche dato avvio a modifiche costituzionali che stabiliscono principi in netto contrasto con quelli che hanno ispirato quelle stesse riforme.

Questa osservazione, che certo non esime da una più puntuale e approfondita discussione del merito della questione, trova però qualche conferma significativa da un primo confronto tra il nuovo testo (NT) del Titolo V e il vecchio (VT). Nel NT sono esplicitati molti dei principi che sono alla base dell'attuale assetto della finanza regionale. Ad esempio, il NT indica esplicitamente la perequazione come fonte di finanziamento per le regioni, mentre il VT non la menzionava affatto: come fonti di finanziamento erano infatti contemplati i tributi propri, quote di tributi erariali e contributi speciali dello stato, per provvedere a scopi determinati. La perequazione, nell'ambito del VT, poteva giustificarsi come un modo particolare di redistribuire quote di tributi erariali o come un contributo dello stato per provvedere a scopi particolari. Il NT assume come criterio della perequazione la capacità fiscale, che il VT non menziona affatto. Il NT, nell'esplicitare la compartecipazione al gettito dei tributi erariali, precisa che è riferita al loro territorio e che i fondi sono senza vincolo di destinazione, laddove il VT si limitava a menzionare generiche "quote" di tributi erariali, attribuite (come i tributi propri) in relazione ai "bisogni" delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali. Il NT, invece,

¹¹ Si veda Gallo (2002), p. 595.

¹² Tuttavia non manca qualche eccezione. Ad esempio, la regione Sicilia ha istituito un dazio sul gas destinato al continente che transita nei metanodotti localizzati sul suo territorio. A fronte dell'evidente contrasto con la Costituzione e con la normativa europea, ha trasformato il dazio in tassa ambientale.

non contiene alcun riferimento esplicito ai “bisogni”, ma stabilisce il principio dell’autosufficienza finanziaria delle regioni, esplicitando che tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi consentono alle regioni (e agli enti locali) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

In sostanza, l’assetto vigente della finanza regionale appare, a una prima lettura, assai più in sintonia con il NT che con il VT. Nel NT sono rafforzati ed esplicitati principi come l’autonomia nello stabilire i tributi propri, l’assenza di vincoli di destinazione, l’unicità del bilancio, la perequazione in base alla capacità fiscale. L’attuale assetto della finanza regionale sembra semmai, a un primo esame, porre interrogativi e necessitare sforzi interpretativi maggiori se posto a raffronto con il VT. Tuttavia, laddove il più scarso VT consentiva margini di interpretazione più ampi, il NT, più articolato e puntuale, rende necessaria un’analisi più precisa.

Osserva Gallo che, riguardo al sistema perequativo, si porranno “*gravi e delicati problemi interpretativi in sede di adeguamento dell’attuale legislazione ordinaria*”¹³. Il punto fondamentale è l’applicazione combinata: del ricordato principio di autosufficienza finanziaria (art. 119, comma 4), in base al quale i tributi propri, le compartecipazioni e i fondi perequativi consentono alle regioni (e agli enti locali) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite; della previsione di risorse aggiuntive da parte dello stato (art. 119, comma 5), in particolare per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona; della assegnazione alla competenza esclusiva dello stato della legislazione in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117, comma 2, lett. m).

In concreto, dato che tra le funzioni attribuite alle regioni ve ne sono alcune (in particolare la sanità) in cui compete allo stato fissare i livelli essenziali del servizio, in che modo si realizzerà l’autosufficienza finanziaria? Basteranno i fondi derivanti dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (riferito al territorio) e dal fondo perequativo parametrato sulla capacità fiscale a coprire le spese necessarie a fornire i servizi sanitari essenziali e a svolgere efficacemente le altre funzioni assegnate alle regioni? Non resteranno le regioni “povere” in condizioni di ristrettezza finanziaria?

Alcune interpretazioni sottolineano il fatto che la clausola di autosufficienza intende consentire alle regioni di finanziare *integralmente* le funzioni loro attribuite, e ne traggono la conclusione che, laddove le funzioni riguardino prestazioni relative a diritti civili e sociali (diritti di cittadinanza) le risorse debbono essere adeguate a garantire a tutti i cittadini i livelli essenziali stabiliti dallo stato. Ad esempio De Ioanna, alla luce di un’interpretazione sistematica dell’intero testo della Costituzione, afferma che i livelli essenziali delle prestazioni e i diritti di cittadinanza “*giocano in modo preventivo ed esterno rispetto alla determinazione dei meccanismi di perequazione e coordinamento tra stato, regioni ed enti locali. In altri termini, la compartecipazione ai tributi erariali e la perequazione debbono operare a valle della determinazione dei livelli essenziali. La compartecipazione e la perequazione non possono essere realizzate in modo da compromettere o addirittura da non rendere possibile l’esercizio delle funzioni assegnate alla competenza esclusiva dello stato e che attengono alle garanzie di uguaglianza e degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 e 3 Cost.)*”¹⁴ In questa interpretazione, i contributi speciali, ai sensi del quinto comma dell’art. 119, sono esterni al meccanismo *ordinario* di perequazione e riguardano situazioni e aree territoriali particolari.

Che tutto ciò possa però avvenire effettivamente all’interno della clausola di autosufficienza (con perequazione parametrata *solo* alla capacità fiscale, compartecipazioni al gettito erariale *riferito al territorio* e tributi propri) non è affatto garantito. Probabilmente le regioni meno sviluppate si troverebbero nella situazione di dovere agire maggiormente sui tributi propri, con effetti negativi sulla loro economia.

¹³ Si veda Gallo (2002), p. 599.

¹⁴ Si veda De Ioanna (2002), p. 11.

Un'interpretazione alternativa è quella che attribuisce al comma 5 dell'art. 119 un ruolo di perequazione aggiuntiva in termini di fabbisogno, non straordinaria e mirata, associata in qualche modo a vincoli di destinazione¹⁵. Quindi, laddove lo richiede la produzione di livelli essenziali di prestazioni connesse ai diritti di cittadinanza, alla perequazione sulla base della capacità fiscale devono aggiungersi perequazioni particolari, commisurate ai fabbisogni.

Il meccanismo perequativo stabilito con il D.Lgs. 56/2000 sembra in sintonia con quest'ultima interpretazione. Esso assolverebbe simultaneamente alla funzione perequativa secondo la capacità fiscale (di cui all'art. 119, comma 3) e alla perequazione aggiuntiva secondo i fabbisogni sanitari (di cui al successivo comma 5, per la parte in cui fa riferimento all'effettivo esercizio dei diritti della persona). Ovviamente, e a maggior ragione, il sistema vigente sarebbe in sintonia anche con l'interpretazione precedentemente menzionata, che assegna alla perequazione anche il compito di assicurare il finanziamento delle prestazioni essenziali. Riguardo alla coerenza dell'attuale modello di perequazione orizzontale con il nuovo Titolo V, sembra che la risposta debba essere affermativa. Infatti, il comma 3 dell'art. 119 nulla dice riguardo alla forma specifica della perequazione, che è demandata alla legislazione ordinaria dello stato¹⁶.

Il sistema di perequazione vigente sembra quindi compatibile con i principi sanciti dal nuovo Titolo V. Entrerà invece in difficoltà sul piano applicativo non appena le regioni cominceranno a utilizzare appieno la loro potestà tributaria. La perequazione della capacità fiscale è oggi (relativamente) agevole perché i tributi regionali sono omogenei, si applicano su basi imponibili uniformi e, nella fissazione delle aliquote, hanno come riferimento aliquote minime o forchette attorno ad aliquote *standard*. Man mano che le regioni cominceranno a differenziare tra loro la struttura dei tributi propri, istituendone di nuovi e modificando quelli esistenti, diverrà estremamente complesso definire e calcolare i differenziali di capacità fiscale. Da questo punto di vista, il coordinamento in materia tributaria costituisce anche un presupposto per la corretta applicazione della perequazione.

Infine, un'osservazione sul significato da attribuire al comma 5 dell'art. 119. Al di là del riferimento all'effettivo esercizio dei diritti della persona, la previsione di risorse aggiuntive e di interventi speciali dello stato per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, e per rimuovere gli squilibri economici e sociali, non ha un ruolo meramente residuale, di "chiusura" del sistema di finanziamento delle regioni. Può invece assumere un ruolo molto importante, nel senso di consentire interventi dello stato volti a incentivare il sistema delle autonomie verso particolari politiche, ritenute meritevoli di promozione dal centro. In un sistema di più articolato federalismo lo stato mantiene il diritto-dovere di "interferire" nelle scelte degli altri livelli di governo, orientandole con strumenti finanziari. La memoria va all'esperienza statunitense degli anni sessanta in materia di promozione dell'integrazione razziale.

3 L'annunciata riforma fiscale

Con un disegno di legge delega presentato all'inizio dell'anno il governo ha proposto una vasta riforma del sistema tributario dello stato. All'articolo 8 è prevista anche la graduale soppressione dell'Irap, a partire dal costo del lavoro. Che una riforma del sistema tributario dello stato possa prevedere la soppressione del principale tributo regionale appare quantomeno curioso, soprattutto alla luce della potestà impositiva delle regioni, come definita dalle ricordate modifiche della Costituzione.

Nel merito, la soppressione dell'Irap creerebbe seri problemi per il finanziamento delle regioni (oltre che per i conti pubblici in generale). La delega prevede che il gettito sia sostituito da trasferimenti o

¹⁵ Si vedano Gallo (2002), p. 606, e Giarda (2001).

¹⁶ Il comma 3 dell'art. 119 si limita a stabilire che: "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

compartecipazioni. Secondo le intenzioni del governo (già enunciate nel DPEF per il 2002-2006) il tributo abolito dovrebbe essere “assorbito” dall’Irpeg e devoluto alle regioni sotto forma di compartecipazioni. Dato che, secondo la stessa legge di delega, la riforma dovrebbe essere attuata senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello stato, è da ritenere che l’Irpeg dovrebbe aumentare in modo da “assorbire” l’intero gettito dell’Irap. Trattandosi di due tributi di entità analoga (circa 30 miliardi di euro), è problematico che ciò avvenga: verrebbero forse raddoppiate le aliquote (o le basi imponibili) dell’Irpeg? Il messaggio politico e mediatico è in direzione opposta: la riforma intenderebbe attuare una vigorosa detassazione delle imprese. Peraltro, in una nota trasmessa al Parlamento, il governo evidenzia che dall’attuazione della riforma della tassazione delle società si attende circa due miliardi di euro, da destinare alla parziale esclusione del costo del lavoro dall’imponibile Irap.

Tralasciando i problemi di copertura, che comunque notoriamente costituiscono il punto più critico della proposta riforma, soprattutto alla luce delle attuali tendenze dei conti pubblici, va posto in rilievo che la sostituzione di un tributo proprio dell’importanza dell’Irap con compartecipazioni al gettito dell’Irpeg costituisce una limitazione molto forte dell’autonomia finanziaria delle regioni. Le compartecipazioni, come ricordato nel primo paragrafo, non sono manovrabili dalle regioni: solo la manovra delle aliquote dei tributi propri consente una vera autonomia finanziaria.

Inoltre, l’annunciata scelta dell’Irpeg come tributo da compartecipare non appare la più felice. Si sono evidenziate sopra le difficoltà di ripartire territorialmente il gettito di un’imposta sugli utili delle società: il criterio della residenza da luogo a risultati paradossali e arbitrari; costringere le società a calcolare a fini fiscali l’utile ripartito su base territoriale darebbe luogo a complicazioni e costi amministrativi assolutamente sconsigliabili. Sembra riproporsi il problema che nacque con la riforma tributaria dei primi anni settanta, e che rimase irrisolto fino all’istituzione dell’Irap. Fu allora istituita l’Ilor (imposta locale sui redditi) che doveva finanziare le regioni e tutti gli enti locali, con aliquote differenziate entro forchette decise dalle amministrazioni interessate. Fin dall’inizio il gettito fu acquisito interamente al bilancio dello stato, che erogava trasferimenti, anche per la difficoltà di individuare un criterio soddisfacente di ripartizione territoriale del gettito dell’Ilor. L’auspicio è che oggi il governo trovi la soluzione che finora è mancata. Una soluzione dovrà essere trovata anche per il periodo transitorio in cui l’Irap non sarà ancora totalmente soppressa, ma dal suo imponibile sarà escluso il costo del lavoro. Quest’ultimo costituisce infatti il parametro per la ripartizione della base imponibile tra le regioni e la sua eliminazione comporterà l’esigenza di definire un criterio alternativo per la ripartizione territoriale del tributo in via di abolizione.

Anche l’annunciata riforma dell’Irpef, che contempla la trasformazione delle attuali detrazioni in deduzioni dall’imponibile, avrà conseguenze sulla finanza delle regioni. Infatti, a parità di gettito per lo stato, la base imponibile dell’addizionale regionale (la stessa dell’Irpef erariale) si ridurrà, costringendo le regioni ad aumenti di aliquota se vorranno mantenere invariato il gettito. Anche la revisione dell’IVA, che prevede un ampliamento della deducibilità, ridurrà la compartecipazione delle regioni.

In conclusione, l’annunciata riforma tributaria dello stato interferisce pesantemente sull’autonomia finanziaria delle regioni e si pone in evidente controtendenza rispetto alle iniziative attuate negli ultimi anni, volte invece a potenziare l’autonomia. Nell’ambito dell’indagine conoscitiva promossa dalla Camera dei Deputati (VI commissione finanze), la conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome non ha mancato di sollevare rilievi critici, sia sul metodo che sul merito. Sul metodo, ha lamentato la totale mancanza di coinvolgimento, in contrasto con il riformato Titolo V della Costituzione. Nel merito, prevedendo l’abolizione dell’Irap, la riforma ne nega completamente la natura di imposta regionale e toglie alle regioni una leva fondamentale per la loro politica economica e finanziaria. Le regioni *“esprimono forti dubbi e perplessità sulla possibilità di individuare una base imponibile alternativa sulla quale far gravare un tributo proprio che presenti le stesse caratteristiche di manovrabilità, stabilità e di collegamento con la realtà economica territoriale”*. L’istituzione dell’Irap intendeva dotare le regioni di una “grande imposta” manovrabile in funzione delle proprie politiche; con la sua abolizione *“si condiziona, o*

si svuota addirittura prima che essa possa essere attuata, la capacità di autonomia tributaria delle regioni?'. La sostituzione dell'Irap con trasferimenti o compartecipazioni equivale a intendere il federalismo come "mera attribuzione di risorse, senza attribuire ad essa la valenza della responsabilità politica delle amministrazioni regionali nella determinazione di una propria politica fiscale. E' da notare la regressione rispetto al D.Lgs. 56/2000 sul federalismo fiscale laddove si torna al sistema dei trasferimenti, ma soprattutto la contraddizione con il nuovo art. 119 Cost."

4 Conclusioni ?

Nel decennio scorso sono state attuate in Italia modifiche profonde della finanza regionale, sul fronte dell'autonomia finanziaria, della capacità di manovrare il bilancio, dell'autonomia tributaria, del sistema di perequazione, della gestione e del finanziamento della spesa sanitaria. I tratti salienti di queste modifiche sono stati descritti nel secondo paragrafo e se ne sono delineati i motivi di fondo. Nel complesso, emerge un disegno sufficientemente coerente nelle sue linee portanti, di ampliamento dell'autonomia, di cooperazione e di mantenimento dei principi di solidarietà tra i diversi livelli di governo, di tutela dei diritti di cittadinanza.

La modifica del Titolo V sembra modificare i principi costituzionali in sintonia con le linee di riforma seguite, anzi, sembra per certi versi rafforzarle. Pone però la necessità di attuare forme di coordinamento impegnative sul fronte del sistema tributario.

L'annunciata riforma tributaria, soprattutto con l'abolizione dell'Irap, ridurrebbe fortemente l'autonomia finanziaria delle regioni, con forti dubbi di coerenza con i nuovi principi costituzionali.

Anche il rispetto dei vincoli di bilancio e degli impegni derivanti dall'appartenenza all'UE necessita un coordinamento efficace tra i diversi livelli di governo. Il patto di stabilità interno è stato rafforzato con la finanziaria per il 2002, imponendo tetti alla crescita delle spese correnti. Al di là dei dubbi sulla effettiva coerenza del patto, il passaggio da obiettivi sui saldi a obiettivi sulla spesa indubbiamente acuisce molto le interferenze nell'autonomia di bilancio delle regioni.

Verso quale modello evolverà il federalismo finanziario italiano nel prossimo futuro ? E' quasi impossibile dirlo. Gli orientamenti dell'attuale governo e della maggioranza che lo esprime non sono agevolmente decifrabili. La riforma del Titolo V non è stata accettata politicamente. Ad essa è stato contrapposto un disegno di legge che, innestandosi sul nuovo testo della Costituzione, intende modificarlo aggiungendo tra le competenze esclusive delle regioni nuove materie in campo di sanità, istruzione e polizia locale. Al di là dell'evidente importanza politica della cosiddetta *devolution*, nel merito la portata innovativa delle modifiche proposte sembra modesta, soprattutto se confrontata con la possibilità di autonomia differenziata già prevista dal testo vigente¹⁷. Il messaggio politico e mediatico è tuttavia che il federalismo finora attuato è di portata modesta e che si intende attuare un rafforzamento dell'autonomia delle regioni.

D'altro canto, in materie come l'istruzione e la sanità (meglio "salute", come è stato ribattezzato il rinato dicastero) il governo continua ad esprimere posizioni, proposte e iniziative; il che, indipendentemente dal merito, non sembra in linea con il dichiarato intendimento di devolvere queste materie alla competenza esclusiva delle regioni. Anche in materia di infrastrutture, la legge obiettivo tende a ricollocare competenze dalle regioni allo stato. Come ricordato, gli orientamenti sul fronte dell'autonomia tributaria e del patto di stabilità sono in direzione opposta all'accentuazione del federalismo, comportando un restringimento dell'autonomia finanziaria. In conclusione, stenta a delinearsi un disegno sufficientemente organico e intelligibile di federalismo finanziario.

¹⁷ Si veda Luciani (2002).

BIBLIOGRAFIA

- Arachi, G. e Zanardi, A. (2000), Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti, in L. Bernardi (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Bologna, Il Mulino, pp. 157-194.
- Arachi, G. e Zanardi, A. (2001), La devoluzione nel paese del dualismo, in L. Bernardi e A. Zanardi (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2001*, Bologna, Il Mulino, pp. 349-376.
- Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*.
- Bordignon, M. (1996), *Come fare la perequazione regionale in Italia?*, IGIER, Working Paper n. 107.
- Bordignon, M. e Cerniglia, F. (2001), Riforme costituzionali e decentramento fiscale, in *Economia Italiana*, n.3, pp. 549-576.
- Ceriani, V. (1995), Gli aspetti economici del federalismo, in A. Cantaro e M. Degni (a cura di) *Il principio federativo*, Molfetta, Edizioni la meridiana, pp. 45-81.
- Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, Roma, Ministero delle finanze.
- De Ioanna, P. (2002), *Diritti di cittadinanza e federalismo possibile. Una prima analisi ricostruttiva*, dattiloscritto.
- Gallo, F. (1979), *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Il Mulino.
- Gallo, F. (1995), Per un progetto di federalismo fiscale, in *Rassegna tributaria*, n. 11.
- Gallo, F. (2002), Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione, in *Rassegna tributaria*, n. 2, pp. 585-606.
- Giarda, P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Giarda, P. (2001), Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in *Le Regioni*, dicembre.
- Luciani, M. (2002), Federalismo, in F. Tuccari (a cura di), *Il governo Berlusconi*, Roma-Bari, Laterza.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, Mc Graw-Hill.
- Musgrave, R.A. (1969), Theories of Fiscal Federalism, in *Public Finance/Finance Publiques*, pp. 521-532.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace.
- Oates, W. (a cura di) (1978), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books.
- Summary*: During the nineties Italy has implemented many steps towards enhanced regional decentralisation: a new regional tax on productive activities (Irap) and a personal income surcharge tax have been introduced; shares of the excise tax on petrol and VAT have been assigned to the regions; existing state transfers have been abolished and a new equalisation fund has been established; new tasks

have been assigned to the regions. The aim was to enhance regional autonomy and accountability, in a framework of co-operative solidarism among regions and preservation of reasonably uniform provision of public goods to all citizens. The constitutional reform, which was approved in 2001, appears to be in line with those principles. Its implementation needs the definition of some rules for co-ordination among the different levels of government, in particular in the field of taxation. Recent trends in government initiative are difficult to interpret: the intention to assign new powers to the regions is at odds with continuous government initiatives in the same areas; the recently proposed tax reform severely undermines the regional tax autonomy mainly through the abolition of Irap.