



SVIMEZ

Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

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

Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale

Roma, 10 novembre 2008

INDICE

Introduzione e sintesi	p.	3
I. Il finanziamento delle funzioni essenziali		8
1. L'“approvazione” (il “principio” di territorialità)		8
2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni		9
3. Le funzioni non concernenti i “livelli essenziali”		13
4. Alcune possibili prospettive		13
II. Il meccanismo di finanziamento delle funzioni non essenziali: alcune proposte di modifica		15
1. Premessa		15
2. Il meccanismo proposto per il finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera <i>m</i>)		16
3. Le conseguenze dell'adozione del meccanismo proposto		18
4. Un'applicazione		19
5. Una prima proposta di modifica: la considerazione dell'ex fondo perequativo (legge 549/1995)		20
6. Una seconda proposta di modifica: la valutazione del fabbisogno ammesso anche per le funzioni non riconducibili alla lettera <i>m</i>)		23
III. Il Mezzogiorno e gli interventi per la coesione		28
1. Il Mezzogiorno e l'attuazione del federalismo		28
2. Gli interventi per la coesione		30
3. Risorse aggiuntive e interventi speciali		31
4. Il coinvolgimento delle Regioni negli interventi per la coesione		32
Allegati		
1. Legge 28 dicembre 1995, n. 549. Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. Art. 3.		34
2. Fondi soppressi con la legge 549/1995 sostituiti con l'accisa sulla benzina e con il fondo perequativo: Tabella B (articolo 3, comma 1)		37

INTRODUZIONE E SINTESI

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

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

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

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

un'organica e strutturale politica di *coesione* ed *unificazione nazionale*, così come previsto dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione.

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

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

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

3. In materia di perequazione occorre partire, recuperando in tal modo i contributi della Commissione Vitaletti, da una definizione che abbia dignità, sul piano scientifico e sul piano civile. Per perequazione si intende l’*insieme* dei mezzi attraverso

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

i quali lo Stato (che ne ha nel nostro ordinamento la *competenza esclusiva*) consente a cittadini i quali, in diverse zone d'Italia, scontano a parità di reddito una medesima pressione fiscale, un livello “ampiamente comparabile” dei servizi. Su questa base, il principio della *flessibilità fiscale*, quale è indicato nel punto *p*) dell'art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli, merita la massima attenzione.

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

Nello specifico si propone che:

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

5. Per quel che riguarda gli interventi previsti nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, che più opportunamente sarebbero da indicare come interventi *per la coesione* anziché interventi *speciali*, come fa il disegno di legge, è da lamentare

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

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

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

Regioni a statuto ordinario	Trasferimenti da sopprimere (b)	Con l'applicazione del meccanismo del D.d.I.				Secondo la proposta SVIMEZ(a)			
		Perequazione al 100%		Perequazione al 90%		Perequazione al 100%		Perequazione al 90%	
		Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi	Risorse assegnate	Differenze con trasferimenti soppressi
Piemonte	424,1	511,6	87,5	518,8	94,6	437,3	13,1	438,3	14,2
Lombardia	516,2	1.107,9	591,7	1139,5	623,3	605,0	88,8	609,7	93,5
Veneto	341,4	556,3	214,9	560,3	218,9	373,6	32,2	374,2	32,8
Liguria	224,5	189,0	-35,5	191,7	-32,8	219,2	-5,3	219,6	-4,9
Emilia Romagna	375,3	488,9	113,6	500,4	125,1	392,3	17,0	394,1	18,8
Toscana	349,8	427,3	77,5	430,0	80,3	361,4	11,6	361,8	12,0
Marche	172,7	180,3	7,6	178,7	6,0	173,8	1,1	173,6	0,9
Umbria	162,5	101,6	-60,9	100,9	-61,7	153,4	-9,1	153,3	-9,2
Lazio	589,1	623,7	34,6	632,6	43,5	594,3	5,2	595,6	6,5
Abruzzo	252,3	154,1	-98,2	150,5	-101,8	237,6	-14,7	237,0	-15,3
Molise	121,9	38,5	-83,4	37,2	-84,7	109,4	-12,5	109,2	-12,7
Campania	857,2	690,2	-167,0	661,9	-195,4	832,2	-25,1	827,9	-29,3
Basilicata	231,4	71,5	-159,8	68,6	-162,8	207,4	-24,0	207,0	-24,4
Puglia	633,9	484,2	-149,7	465,3	-168,6	611,5	-22,5	608,6	-25,3
Calabria	613,7	241,0	-372,7	229,7	-384,0	557,8	-55,9	556,1	-57,6
Centro-Nord	3.155,6	4.186,6	1.031,0	4.253,0	1.097,4	3.310,3	154,6	3.320,2	164,6
Mezzogiorno	2.710,5	1.679,5	-1.031,0	1.613,1	-1.097,4	2.555,8	-154,6	2.545,9	-164,6
ITALIA	5.866,1	5.866,1	0,0	5.866,1	0,0	5.866,1	0,0	5.866,1	0,0

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

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

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

I. Il finanziamento delle funzioni essenziali

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

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

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

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

Il postulato della “appropriazione” è ora tradotto, nel D.d.l. Calderoli, con l'espressione “*principio di territorialità*”. Questo “principio” è affermato nell'art. 2, lettera *b*) e nell'art. 2, comma 2, lettera *z*), del testo: esso comporta che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale “spettino” alla collettività medesima (spettino al “territorio”), e che la collettività abbia titolo in qualche misura a trattenerle, eventualmente disponendone per ragioni di “solidarietà” a favore collettività

meno fortunate. Il “principio” della territorialità comporta che, a parità di reddito e di imposta erariale pagata, i cittadini (ricchi o poveri che siano) i quali risiedono in collettività a minore capacità fiscale abbiano minori diritti, e possano fruire di minori servizi, rispetto a quelli che, invece, risiedono in collettività più ricche.

2. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni

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

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

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

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

I. La nozione di *costo standard* non è univoca. Ciò che peraltro è possibile escludere è che, rispetto alla problematica qui discussa, “standard” possa significare “medio”, o comunque valore ottenuto attraverso elaborazioni di tipo statistico:

“standard”, nel contesto di cui si tratta, così come correntemente nella lingua italiana, significa “corrispondente ad una valutazione *tecnica* che un soggetto determinato ha titolo a considerare come appropriata”. In riferimento all’assistenza sanitaria, i valori di costo standard andranno determinati in *sede tecnica* tenendo conto di variabili che, preliminarmente, *in sede politica* siano ritenute rilevanti (contesto sociale; disponibilità di attrezzature; distribuzione della popolazione nel territorio; ecc.). Talune di queste grandezze possono assumere il significato di *obiettivi* che il sistema deve poter conseguire, piuttosto che quello di concreti riscontri.

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

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

Può darsi, tuttavia, che la spesa concretamente verificata (la c.d. “spesa storica”) non corrisponda alle valutazioni di appropriatezza che lo Stato è tenuto a stabilire e non

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Le funzioni non concernenti i “livelli essenziali”

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

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

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

4. Alcune possibili prospettive

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

I. Al punto *p)* dell’art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli viene indicata tra i principi e criteri direttivi generali cui *debbono* informarsi i decreti legislativi “la previsione di una adeguata flessibilità fiscale tale da consentire a tutte le Regioni ed Enti locali, compresi quelli a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa *non riconducibile ai LEP*”. Questa

proposizione apre la questione, *generale ed importante*, del premio allo sforzo fiscale, nel senso che già la Commissione Vitaletti aveva utilmente indicato. Si tenga conto che tra le spese extra LEP è compresa la parte di spesa afferente a funzioni LEP in ordine alla quale gli Enti ritengano appropriato un maggiore livello, rispetto al livello essenziale. Per questa via, può aprirsi, con riferimento alle funzioni di cui all'art.117, comma 2, lettera *m*) (che concerne i LEP), la questione del rapporto tra “spesa per LEP”, “spesa per i livelli normali”, “spesa effettiva”.

II. La seconda questione concerne, come è generalmente riconosciuto, la misura della perequazione. Poiché è caduto il riferimento di cui al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, relativo al finanziamento integrale delle funzioni attribuite a Regioni ed Enti locali, resta senza soluzione l'individuazione di una misura effettivamente appropriata della correzione nella distribuzione delle risorse che il comma 3 dello stesso articolo richiede. Ne seguono rischi evidenti. Ne segue l'oggettiva incongruenza di attribuire, sia pure “nominalmente”, ad Enti risorse al di fuori di qualsiasi plausibile valutazione, per poi, a partire dalla misura di cui si tratta delle medesime risorse nominalmente attribuite, finanziare, anche a tal riguardo al di fuori di un criterio leggibile, altri Enti. Lo scarto in tal modo prodotto tra la redistribuzione attualmente in atto e quella voluta, concerne una popolazione di circa 12 milioni di abitanti (Campania + Puglia + Calabria). Occorre fare ogni necessario conto per cercare di comprendere se il gioco valga le difficoltà logiche che la soluzione proposta implica.

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

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

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

1. Premessa

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

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

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

Secondo la Relazione di accompagnamento al D.d.l., per le funzioni non riconducibili alla lettera *m*) la perequazione è limitata alla riduzione delle differenze di capacità fiscale per abitante, in modo da consentire l'emergere di “differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico”. Tale spiegazione appare, tuttavia, infondata. “Anche un modello di perequazione “esteso” – cioè strutturato in modo da considerare la capacità fiscale standard e i *costi standard* - in presenza di un'effettiva autonomia tributaria consente l'emergere di livelli diversi di intervento pubblico tra le varie Regioni, essendo il suo obiettivo solo quello di penalizzare gli enti dove livelli più bassi di intervento (ad esempio rispetto a quello medio degli altri enti) siano dovuti a inefficienze di gestione. E ciò appare confermato dal fatto che il D.d.l. delega prevede l'applicazione del modello esteso di perequazione nei confronti dei Comuni e delle Province, per le funzioni delle quali la possibilità di differenziazioni dell'intervento

pubblico sul territorio in relazione alle diverse preferenze dei cittadini, non appare meno giustificabile che per le funzioni residue delle Regioni”³.

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

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

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

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

Per quanto riguarda il primo parametro (l’*aliquota di equilibrio*), la proposizione chiave è quella contenuta nell’art. 6, comma 1, lettera *h*) dell’articolato: “...l’importo

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

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

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

A regime si avrebbe il seguente meccanismo:

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

3. Le conseguenze dell'adozione del meccanismo proposto

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

La seconda conseguenza scaturisce dall'applicazione del coefficiente di perequazione. La lettura del disegno di legge mostra che la perequazione delle capacità fiscali non deve essere piena. L'art. 6, comma 1, punto *b*) del D.d.l. infatti stabilisce che, per i servizi non riconducibili alla lettera *m*), il fondo perequativo ha l'obiettivo di “... ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante”, in base ad un coefficiente di perequazione (o di solidarietà) β compreso tra 0 e 1, che determina il livello di riduzione delle “differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante”. Tale scelta non consentirà alle Regioni più povere di raggiungere i livelli nell'erogazione dei servizi autonomi, così come nell'ipotetica Regione “media”; mentre lo stesso meccanismo consentirà alle Regioni più ricche di non restituire l'intero “bonus” ricavato con l'applicazione dell'aliquota di compartecipazione α , ma di trattenerne una parte che dipenderà dal valore del coefficiente di perequazione β .

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

4. Un'applicazione

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

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

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

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

Gli incrementi delle ineguaglianze tra le Regioni possono inoltre essere crescenti nel tempo. I differenziali tra trasferimenti soppressi e spesa finanziabile, infatti, rimarrebbero costanti nel tempo solo nel caso in cui le variabili della funzione avessero

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

⁵ Mentre nel D.d.l. si pone rimedio agli effetti dell'applicazione del meccanismo nei riguardi delle Regioni con minor numero di abitanti (art. 7, comma 1, punto e), nulla è previsto, invece, per contenere l'effetto derivante dall'eliminazione del criterio della scarsità delle risorse nelle Regioni del Sud.

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

tassi di crescita uguali negli anni. Ma l'ipotesi di uguali tassi di crescita nelle spese e nelle entrate è poco verosimile nelle Regioni italiane.

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

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

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

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

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

tal caso bisogna operare affinché le Regioni meridionali non rispondano a questa riduzione con un inasprimento fiscale che ostacolerebbe ulteriormente il loro sviluppo.

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

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

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

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

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

Il punto rilevante sul quale sollecitiamo l'attenzione, è che il fondo ex perequativo che all'atto della sua costituzione sostituiva fondi a specifica destinazione

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

(come si è detto il fondo comune regionale, il fondo programmi regionali di sviluppo, il fondo nazionale trasporti, il fondo agricoltura e foreste e leggi specifiche, ecc.), attualmente è costituito da una serie di interventi ancora finanziati con contributi specifici ma a destinazione generica (*block grant*). Il pericolo è che questi contributi, avendo perso la connotazione originaria di trasferimenti specifici e a destinazione vincolata (*matching grants*), vengano ripartiti tra le Regioni allo stesso modo dei finanziamenti ordinari⁸.

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

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

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

In particolare si propone che si provveda ad una valutazione esplicita e prioritaria dei contenuti dei programmi di trasferimento della Legge 549/1995, candidati ad essere soppressi: quando le somme inserite nell'ex fondo perequativo riguardano le spese relative al trasporto pubblico locale e a materie che attengono a servizi essenziali della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione, è evidente che le modalità del

⁸ A dimostrare che non si tratta di un pericolo aleatorio, ma di un pericolo reale si riporta la stesura del punto f) del comma 1 dell'art. 11 della precedente "Bozza" Calderoli (norma accettata e, anzi, caldeggiata nella Conferenza delle Regioni), dove si affermava che "gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico, mantenendo le proprie finalizzazioni originarie e finanziati nell'ambito del finanziamento ordinario".

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

finanziamento devono essere assimilate alle funzioni essenziali e quindi con una percentuale pari al 100%. Quando, invece, nel fondo ex perequativo sono presenti trasferimenti con contenuti di sviluppo territoriale, legati agli obiettivi di riduzione dei forti differenziali strutturali, economici e sociali esistenti tra le varie parti del Paese, riteniamo che tali fondi debbano essere inseriti tra quelli che dovranno finanziare gli obiettivi previsti dal comma 5 dell'art. 119 del nuovo Titolo V della Costituzione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Aliquota media, calcolata su 15 Regioni, sufficiente ad assicurare al *complesso* delle Regioni un ammontare di risorse tale

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

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

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

b) Aliquota media, calcolata su 15 Regioni, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse

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

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

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

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

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

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

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

III. Il Mezzogiorno e gli interventi per la coesione

1. Il Mezzogiorno e l'attuazione del federalismo

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

A tal fine è essenziale che sia assicurata la *sostenibilità* finanziaria degli Enti. Qualunque sia il regime che si voglia introdurre, esso deve essere compatibile con la tenuta dei bilanci degli Enti territoriali ovunque essi operino. Ciò implica che il fabbisogno sia valutato in riferimento ai *costi standard* dei livelli di prestazioni da finanziare (e non, come è avvenuto in questi anni per la sanità, in misura inferiore) e che nella determinazione dei *costi standard* sia data adeguata considerazione alle maggiorazioni che, a parità di efficienza degli Enti, tali costi subiscono per effetto del diverso contesto ambientale (dotazione infrastrutturale) e sociale (disoccupazione) in cui operano e della diversa domanda di servizi proveniente da una popolazione a livelli di reddito più bassi¹⁰. Connessa a questi aspetti è la definizione dei criteri da seguire nella loro introduzione, con una tempistica che potrebbe anche essere diversa per consentire alle amministrazioni che operano in situazioni di particolare difficoltà di introdurre più gradualmente le modifiche richieste per l'adeguamento ai *costi standard*.

Si può obiettare che per tale via si rischia di costruire un *costo standard* “su misura” per ciascun Ente, ma “il costo standard è un sistema molto efficiente se i partecipanti sono posti sullo stesso piano in quanto a possibilità di impiego dei diversi fattori produttivi che concorrono alla fornitura del servizio”¹¹; nel momento in cui non lo sono ed anzi essi sperimentano una diversa pressione della domanda di servizi pubblici, occorrerà che almeno le principali determinanti di tali differenze siano tenute in debito conto. La mancata considerazione di queste differenze porrebbe problemi di tenuta dei bilanci per gli Enti meridionali, con la conseguenza di produrre aumenti dei livelli di tassazione e/o l'utilizzo improprio, per la copertura di oneri riguardanti funzioni *normali*, delle risorse destinate in base al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione ad interventi per lo sviluppo che, ancora una volta, risulterebbero

¹⁰ F. Pica, F. Moro, *Il Prof. Antonio Brancasi e l'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in “Rivista dei tributi locali”, n. 1, 2008.

¹¹ P. Liberati, *Il progetto di riforma del finanziamento regionale*, in “Regione Toscana, IRPET, Tributi in Toscana”, n. 3, 2008.

sostitutive e non aggiuntive della spesa ordinaria. Nel disegno di legge del Governo si parla dell'utilizzo dei *costi standard*, ai fini della valutazione del fabbisogno, ma nessuna indicazione viene fornita sui criteri e le modalità per la loro determinazione, riguardo ai quali elevato è il rischio di contrapposizioni tra Regioni, come è avvenuto per gli indicatori utilizzati per la ripartizione regionale delle risorse destinate alla sanità.

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

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

2. Gli interventi per la coesione

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

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

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

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

3. Risorse aggiuntive e interventi speciali

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

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

Sulla questione è intervenuta l'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale¹² che ha ricondotto "tale bipartizione alla differente natura delle spese che ciascuna tipologia di strumento concorre a finanziare"; così l'attribuzione di risorse aggiuntive servirebbe a garantire la copertura di spese di natura corrente relative a funzioni straordinarie, mentre gli interventi speciali servirebbero a sostenere la politica di investimenti degli Enti sottodotati.

Gli Uffici studi di Camera e Senato forniscono¹³ al riguardo una diversa interpretazione. Per essi "le risorse aggiuntive sembrano destinate a tradursi in fondi vincolati ed a consentire forme di controllo statale sul relativo utilizzo, mentre gli interventi speciali potrebbero comportare sia forme di collaborazione che di sostituzione dello Stato all'ente interessato."

L'ampliamento delle modalità di intervento dello Stato, al di là del semplice trasferimento di risorse, sembra finalizzato a prevedere, direttamente nella Costituzione, uno strumento più ampio che consenta di svolgere, nella nuova ripartizione di competenze introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, un'azione più incisiva per affrontare problemi di natura strutturale come quello del Mezzogiorno. Più che dalla diversa natura delle spese, la possibilità di far ricorso all'una o all'altra

¹² Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale – ACoFF, *Relazione sull'attività*, 2005 pag. 101.

¹³ Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Servizio studi, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, Scheda di sintesi*, ottobre 2008.

modalità di intervento potrebbe essere infatti riferita alla natura e dimensione del problema da affrontare: in riferimento all'obiettivo di rimozione degli squilibri economici e sociali, ad esempio, sarebbe sufficiente il ricorso a trasferimenti di risorse alle Regioni, nel caso di squilibri modesti interni al territorio regionale (come nella maggior parte delle aree sottoutilizzate del Centro-Nord), mentre agli interventi speciali dovrebbe essere affidato il compito di riduzione del divario economico e sociale del Mezzogiorno con il resto del Paese.

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

4. Il coinvolgimento delle Regioni negli interventi per la coesione

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

Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione dell'art. 119 Cost., allora la disposizione risulterebbe *inutile e priva di effettivo contenuto precettivo*".

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

Gli interessi generali del Paese non possono infatti essere considerati la sommatoria degli interessi delle singole Regioni: al riguardo è stato osservato che "La Corte ragiona di necessità di una *visione d'insieme* che solo lo Stato può garantire (sentenza n. 270/2005) e di livelli regionali a ciò *strutturalmente inadeguati* (sentenza n. 285/2005); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004)."¹⁴. Né un sistema di *codecisione* con lo Stato, che toglie trasparenza alle decisioni, sembra in linea con la maggiore responsabilizzazione degli Enti, che con il federalismo fiscale si intende perseguire.

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

¹⁴ F. Marcelli, V. Giammuso, Servizio studi Senato della Repubblica, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V, 5 anni e 500 pronunce*, Quaderni di documentazione, n. 44, ottobre 2006.

Allegato 1

Legge 28 dicembre 1995, n. 549. Misure di razionalizzazione della finanza pubblica Art. 3.

1. A decorrere dall'anno 1996 **cessano i finanziamenti** in favore delle Regioni a statuto ordinario, previsti dalle disposizioni di cui alla **tabella B** allegata alla presente legge, per gli importi indicati nella **tabella C** allegata alla presente legge, intendendosi trasferite alla competenza regionale le relative funzioni.
2. A decorrere dall'anno 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo perequativo per la corresponsione in favore delle Regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 ai sensi dei commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare dei trasferimenti indicati nella tabella C allegata alla presente legge; tale importo è aumentato per gli anni successivi del tasso programmato di inflazione previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria.
3. Per ogni anno a partire dal 1998, l'aumento percentuale della quota spettante a ciascuna Regione è calcolato con riferimento alla differenza, calcolata sui valori per abitante, tra importo dei trasferimenti soppressi rilevato nella tabella C allegata alla presente legge e gettito dell'accisa rilevato due anni prima. Per le Regioni ove tale differenza è inferiore al valore medio, le quote del fondo perequativo aumentano in relazione diretta a tale differenza, in misura pari a zero per la Regione ove la differenza è minima e pari al tasso d'inflazione programmato per la Regione ove tale differenza è massima. Quando in una Regione il gettito dell'accisa diventa superiore ai trasferimenti soppressi, la quota del fondo perequativo viene ridotta in misura pari al 50 per cento della eccedenza. Per le Regioni ove tale differenza è superiore al valore medio e per le Regioni del Mezzogiorno, le quote del fondo perequativo delle singole Regioni aumentano tutte in misura pari al tasso d'inflazione programmato.
4. Al fine di far fronte ad eventuali difficoltà di cassa segnalate dalle Regioni a statuto ordinario, il Ministero del tesoro è autorizzato a concedere anticipazioni straordinarie di cassa, senza interessi, nei limiti delle differenze presunte risultanti dalla tabella C allegata alla presente legge, con regolamentazione da effettuare nell'anno successivo, a valere sulle erogazioni di cui al comma 2. Le Regioni sono autorizzate ad iscrivere nei propri bilanci in distinti capitoli di entrata la quota dell'accisa di cui ai commi da 12 a 14 del presente articolo e l'ammontare presunto del fondo perequativo ad esse spettante negli importi rispettivamente indicati dalla tabella C; il limite di indebitamento e delle anticipazioni ordinarie di cassa non può comunque essere inferiore a quello determinato per l'anno 1995.
5. Le entrate di cui al comma 12 del presente articolo sono comprensive dei conguagli relativi al fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e successive modificazioni ed integrazioni, relativo all'anno 1993, occorrenti per assicurare a ciascuna Regione le risorse indicate all'art. 4, comma 6, della legge 23 dicembre 1992, n. 500; per gli anni 1994 e 1995 si provvede in sede di assegnazione dei fondi di cui al comma 2. Per le Regioni che evidenziano conguagli negativi, per le quali il fondo di cui al comma 2 non risulta sufficiente, per procedere alle relative compensazioni si provvede, per la parte eccedente, sulle erogazioni di cui al comma 12 del presente articolo. Per effetto dei predetti conguagli e della conseguenziale nuova distribuzione regionale del fondo comune relativo all'anno 1995, il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto e con effetto dall'anno 1997, modifiche agli importi di cui alla tabella C allegata alla presente legge e ad operare, con le stesse modalità sopra indicate, le opportune compensazioni relative all'anno 1996.
6. Le disposizioni di cui all'art. 20, comma 2, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, possono applicarsi anche alle eventuali operazioni di ricontrattazione e consolidamento delle esposizioni debitorie verso istituti di credito avviate insieme al ripiano dei disavanzi dalle Regioni ai sensi dell'art. 20, comma 1, del citato decreto-legge 18 gennaio

1993, n. 8. Le erogazioni del Ministero del tesoro sono effettuate ad unico istituto di credito indicato dalla regione quale capofila qualora le operazioni di ricontrattazione e consolidamento siano effettuate con più di due istituti di credito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Allegato 2

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

SETTORI D'INTERVENTO

FINANZA REGIONALE

A - FONDO COMUNE EX ARTICOLO 8, LEGGE 16 MAGGIO 1970, N. 281, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI ED INTEGRAZIONI:

1) ARTICOLO 12, LEGGE 24 DICEMBRE 1993, N. 537, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI (CONFLUENZE):

REGIO DECRETO 27 SETTEMBRE 1929, N. 1663;

REGIO DECRETO 13 FEBBRAIO 1933, N. 215;

ARTICOLO 44, TERZO COMMA, LEGGE 25 NOVEMBRE 1971, N. 1096;

ARTICOLO 8, COMMA 1, LEGGE 14 AGOSTO 1991, N. 281;

ARTICOLO 42, COMMA 6, LETTERA Q), LEGGE 5 FEBBRAIO 1992, N. 104;

B - FONDO PER I PROGRAMMI REGIONALI DI SVILUPPO:

1) ARTICOLO 9, LEGGE 16 MAGGIO 1970, N. 281, E ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERE A) E B), LEGGE 14 GIUGNO 1990, N. 158;

2) ARTICOLO 12, LEGGE 24 DICEMBRE 1993, N. 537, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI (CONFLUENZE):

ARTICOLO 1, LEGGE 14 MARZO 1968, N. 292;

LEGGE 24 MARZO 1989, N. 122;

ARTICOLO 11, LEGGE 9 GENNAIO 1991, N. 10;

LEGGE 28 GIUGNO 1991, N. 208.

TRASPORTI

ARTICOLO 9, LEGGE 10 APRILE 1981, N. 515 (FNT PARTE CORRENTE, CONFLUITO NEL FONDO COMUNE REGIONALE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 3, LEGGE 23 DICEMBRE 1992, N. 500).

AGRICOLTURA

ARTICOLO 6, LETTERA A), LEGGE 9 MAGGIO 1975, N. 153.

ARTICOLO 15, PRIMO COMMA, LETTERA C), LEGGE 10 MAGGIO 1976, N. 352.

ARTICOLO 2, LEGGE 1 LUGLIO 1977, N. 403.

ARTICOLI 14 E 16, LEGGE 1 AGOSTO 1981, N. 423.

LEGGE 29 GENNAIO 1992, N. 113.

RIFINANZIAMENTO ARTICOLI 3, 4 E 6, LEGGE 8 NOVEMBRE 1986, N. 752 (ACCANTONAMENTO SU FONDO SPECIALE DI CONTO CAPITALE CAPITOLATO 9001/TESORO).

LAVORI PUBBLICI

ARTICOLO 17, DECRETO-LEGGE 13 AGOSTO 1975, N. 376, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 16 OTTOBRE 1975, N. 492.

AMBIENTE

ARTICOLO 7, LEGGE 28 AGOSTO 1989, N. 305.

RISPARMIO ENERGETICO

ARTICOLO 12, LEGGE 29 MAGGIO 1982, N. 308.

ARTICOLO 9, LEGGE 9 GENNAIO 1991, N. 10.

SANITÀ ED ASSISTENZA

ARTICOLO 3, LEGGE 21 DICEMBRE 1978, N. 861.

ARTICOLO 5, LEGGE 4 MARZO 1987, N. 88.

ARTICOLO 27, LEGGE 5 FEBBRAIO 1992, N. 104.

TURISMO

ARTICOLO 1, COMMA 1, DECRETO-LEGGE 4 NOVEMBRE 1988, N. 465, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 30 DICEMBRE 1988, N. 556.

DIFESA NAZIONALE

ARTICOLO 4, COMMA 2, LEGGE 2 MAGGIO 1990, N. 104.

INTERVENTI DIVERSI

ARTICOLO 17, COMMA 12, LEGGE 11 MARZO 1988, N. 67.

ARTICOLI 2, COMMA 10, E 8, LEGGE 9 GENNAIO 1991, N. 19.

ARTICOLO 3, COMMA 9, DECRETO-LEGGE 20 MAGGIO 1993, N. 148, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 19 LUGLIO 1993, N. 236.

RIFINANZIAMENTO LEGGE 23 MARZO 1981, N. 93 (ACCANTONAMENTO SU FONDO SPECIALE DI CONTO CAPITALE CAPITOLO 9001/TESORO).

(*) COMPENSIVO DELL'IMPORTO DI LIRE 154 MILIARDI QUALE RIFINANZAMENTO DEL DECRETO-LEGGE 148/93, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE N. 236/93 IN AGGIUNTA ALL'IMPORTO DI LIRE 97 MILIARDI CONSIDERATO NEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE.

(**) COMPENSIVO DELLA SOMMA DI LIRE 196 MILIARDI AD INTEGRAZIONE DEL FONDO NAZIONALE DEI TRASPORTI.