



Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni

IL FEDERALISMO FISCALE

RASSEGNA DI DOTTRINA



TOMO II

REGGIO CALABRIA - 25 GIUGNO 2012



Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni

A cura dell'Area Assistenza Commissioni del Consiglio regionale della Calabria

coordinamento

Pietro Aurelio MODAFFERI

editing

Vincenzo FERA

Caterina Tiziana ROMEO

collaborazione

Valeria CARÈ

Giuseppina FEI

Santina Martina Libera FINTOLINI

Eliana ROMEO

Luigi ROSACE

Domenico VACALEBRE



INDICE TOMO II

FINANZA REGIONALE E FEDERALISMO FISCALE

- 320** Residui fiscali regionali e riforma federalista. Quanto residuerà delle politiche regionali e redistributive? *Adriano Giannola - Carmelo Petraglia - Domenico Scalera*
- 345** Il lungo e lento cammino della finanza regionale: verso quale federalismo fiscale?
Ernesto Longobardi

IL FEDERALISMO FISCALE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

- 380** Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine.
Francesco Palermo
- 398** La Sicilia alla prova del federalismo fiscale. *Stefania Profeti*
- 432** L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità. *Elisabetta Vigato*

FINANZA MUNICIPALE E FEDERALISMO FISCALE

- 452** La fiscalità municipale: l'evoluzione dalla riforma federalista al *decreto liberalizzazioni*.
Camilla Buzzacchi
- 473** La fase transitoria del federalismo municipale. Aspetti quantitativi contabili e fiscali delle nuove entrate comunali.
Viviana Capozzi - Tommaso Di Nardo - Barbara Guardabascio - Stefano Ranucci
- 504** Federalismo fiscale: il nuovo fisco municipale. *Ettore Jorio*
- 511** I meccanismi di perequazione della finanza comunale: un ruolo per le Regioni.
Alessandro Petretto
- 518** I nodi irrisolti della finanza comunale. *Enzo Russo*
- 523** Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni. *Alberto Zanardi*

APPENDICE

- 535** Note sul profilo degli autori



Munich Personal RePEc Archive

Fiscal residua and federalist reform in Italy. Will regional and redistributive policies survive?

Giannola, A.; Petraglia, C. and Scalera, D.

Università "Federico II" di Napoli, Università "Federico II" di Napoli, Università degli Studi del Sannio

01. February 2011

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/30895/>
MPRA Paper No. 30895, posted 12. May 2011 / 17:46

Residui fiscali regionali e riforma federalista. Quanto residuerà delle politiche regionali e redistributive?*

Adriano Giannola^a, Carmelo Petraglia^a e Domenico Scalera^b

^a Dipartimento di Economia, Università Federico II di Napoli

^b Dipartimento di Studi dei Sistemi Economici, Giuridici e Sociali, Università del Sannio

Sintesi: In questo lavoro, discutiamo la validità delle argomentazioni di quanti guardano alla riforma federalista come uno strumento per restituire alle regioni centro-settentrionali le risorse drenate dagli sprechi del Mezzogiorno, evidenziando come la confusione tra problemi di efficienza della amministrazione pubblica e legittimità ed intensità delle politiche regionali e redistributive possa mettere a rischio la perequazione interregionale derivante dalla progressività del sistema tributario e dall'impegno pubblico per il riequilibrio territoriale. Più in particolare, esaminando la distribuzione regionale della spesa pubblica pro capite negli ultimi 15 anni, mostriamo che, per entrambe le componenti di conto corrente e conto capitale, l'ipotesi di un eccesso di trasferimenti al Mezzogiorno non è affatto supportata dall'evidenza empirica. La tesi dell'eccessiva ampiezza dei trasferimenti alle regioni meridionali viene infine valutata e respinta sulla base del confronto tra i residui fiscali effettivi e quelli «teorici» da noi calcolati per il periodo 2004-2006, corrispondenti all'avanzo o disavanzo regionale implicito nel funzionamento di un sistema tributario basato su un'imposta personale progressiva (IRPEF) e nell'operare di politiche di riequilibrio territoriale che prevedano di impegnare nelle regioni del Mezzogiorno una quota minima del 45% del totale della spesa pubblica in conto capitale.

Abstract: This paper criticizes the idea to conceive the fiscal federalist reform in Italy as a tool to empower central-northern regions to retain resources otherwise wasted in the South. We argue that such a view muddles up efficiency and redistribution issues, thus threatening the legitimate inter-regional fiscal flows. To dispute the thesis of excessive transfers to Mezzogiorno regions, we first show that the regional distribution of (both current and capital) government expenditure has systematically penalized the South in the last 15 years. Secondly, for the years 2004-2006, we calculate «benchmark» regional fiscal residua, consistent with the progressive Italian personal taxation (IRPEF), and the announced targets of regional policies (45% of total capital government expenditure to be made in the South). For most centre-northern regions, the actual residua turn out to be lower than the «benchmark» ones.

JEL Classification: E62, H23, H50, H70, H77, O10

Keywords: Mezzogiorno, redistribution, inter-governmental relations, federalism, regional development policies

* Desideriamo ringraziare Alberto Zazzaro per i commenti ad una precedente versione del lavoro.

1. Introduzione

Il tema della dipendenza finanziaria del Mezzogiorno, da lungo tempo al centro del dibattito specialistico¹, ha guadagnato negli ultimi 15 anni una crescente attenzione, con il progressivo affermarsi delle proposte di riorganizzazione in senso decentrato del sistema fiscale italiano. Nel contesto di tali proposte, infatti, un peso rilevante ha acquisito un indicatore fondamentale della dipendenza, denominato «residuo fiscale» e definito come il saldo tra le entrate e le spese delle amministrazioni pubbliche riconducibili a un certo ambito territoriale (tipicamente una regione). Il residuo fiscale, in quanto misura della differenza tra il contributo fornito dagli abitanti di un'area al finanziamento dell'azione pubblica (in primo luogo attraverso il pagamento delle imposte) e i benefici che gli stessi ricevono da tale azione (soprattutto sotto forma di servizi pubblici), è stato largamente impiegato nella contabilità del dare e dell'avere tra territori (Pica, 2010), in riferimento alla sua capacità di rappresentare l'avanzo o disavanzo pubblico primario di un territorio, di individuare il contributo di ciascuna area al complessivo risultato di bilancio pubblico e soprattutto di evidenziare l'ampiezza dei trasferimenti interregionali implicitamente operati dal sistema fiscale.

In particolare, quest'ultima proprietà ha reso la nozione di residuo fiscale rilevante sia nella genesi stessa della proposta federalista – la ragion d'essere del federalismo fiscale all'italiana – sia nella definizione dei criteri di perequazione da applicare in fase di attuazione della riforma. Così, mentre già la relazione che nel giugno del 2007 accompagnava il disegno di legge presentato al Senato dal Consiglio regionale della Lombardia lamentava, ispirandosi addirittura ad Abramo Lincoln, che “(*il Nord*) è stanco di correre con le catene ai piedi...non si può rinforzare il debole indebolendo il più forte” e che “*i nostri cittadini pagano le tasse, creano ricchezza ma i trasferimenti vanno ad altri*”, oggi, con lo stesso spirito, molte formulazioni del disegno della futura Italia fiscalmente federale si ispirano apertamente alla minimizzazione, o almeno alla riduzione, del valore assoluto dei residui fiscali², attraverso una procedura che nella sostanza mira ad individuare quantità-qualità minimali per i servizi pubblici essenziali (i cosiddetti «Livelli Essenziali delle Prestazioni», LEP) e «Costi Standard» (CS) per la loro erogazione, per consentire quindi trasferimenti interregionali solo nella misura

¹ L'origine del dibattito può essere ricondotta a Pantaleoni (1891) e Nitti (1900); in tempi più recenti si segnalano i contributi di Giannola e Lopes (1992), Pilloton (1992), Magnani (1997), Cannari e Chiri (2004).

² Ad esempio, Unioncamere Veneto (2009, p. 80) individua tra gli obiettivi della riforma quello di “ridurre il residuo fiscale del Veneto (...), una risorsa non sfruttata che potrebbe garantire performance in termini di competitività, di miglioramento della qualità dei trasporti, di sostegno alle imprese, di aumento del reddito disponibile delle famiglie”. Meno apertamente, il Ministero dell'Economia nella Relazione del 30 giugno 2010 rileva la necessità che il federalismo fiscale, pur assicurando “l'appropriato grado di perequazione infraregionale (...), sia governato da meccanismi di solidarietà responsabile, economicamente sostenibile, ispirati allo spirito mutualistico (e quindi di copertura temporanea di rischi imprevedibili) e non basato sul presupposto di trasferimenti irrazionalmente operati *ex post*”.

sufficiente a coprire gli eventuali deficit delle regioni non in grado di finanziare autonomamente i LEP, e comunque sempre sotto la condizione che i costi effettivi non eccedano i CS.

Questa impostazione del federalismo fiscale, che caratterizza la legge delega 42/2009, si basa evidentemente sull'idea che tutti i trasferimenti eccedenti la misura necessaria a coprire i costi di una pubblica amministrazione mediamente efficiente nella produzione dei servizi essenziali servirebbero a coprire gli sprechi delle pubbliche amministrazioni meridionali³ o comunque a finanziare spese non strettamente necessarie e sarebbero pertanto ingiustificati. Secondo questa visione, la peggior qualità dei servizi nel Sud si leggerebbe come un indice di sovrabbondanza di risorse rispetto alle reali necessità e su tale evidenza si fonderebbe la pretesa di ottenere la restituzione di risorse illegittimamente sottratte al Nord, per sanare l'ingiustizia fiscale palesata dagli elevati valori positivi dei residui fiscali delle regioni settentrionali.

Lo scopo principale del presente lavoro è quello di discutere criticamente questa impostazione, evidenziando come essa implichi un pesante ridimensionamento delle politiche redistributive, limitate, nell'approccio sopra delineato, al trasferimento delle sole risorse necessarie alla produzione di beni e servizi pubblici essenziali, e una sostanziale completa rinuncia alle politiche regionali. In effetti, come appare per certi versi ovvio, pur essendo in realtà spesso trascurato, la questione della definizione (ed eventualmente della riduzione o dell'azzeramento) del residuo va inevitabilmente ricondotta alla opzione di fondo sulla intensità dell'azione delle politiche redistributive e regionali, dal momento che residui fiscali regionali più contenuti (in valore assoluto) sottintendono immancabilmente un ridimensionamento dell'impegno di *policy* a favore del riequilibrio nei redditi personali e nelle condizioni economiche dei diversi territori.

Più nello specifico, due punti del dibattito corrente meritano senza dubbio di essere richiamati. Il primo riguarda la indebita, e forse non involontaria, confusione tra due questioni, entrambe strettamente connesse alla riorganizzazione federale del sistema fiscale italiano ma logicamente del tutto distinte: la questione dell'efficienza dell'amministrazione e quella della redistribuzione delle risorse. In un contributo poco noto ma molto illuminato, Dréze (1993), all'indomani del trattato di Maastricht, sottolineava la necessità che un eventuale futuro processo di regionalizzazione dell'Europa avvenisse nel rispetto del principio della «neutralità distributiva». Ciò implicava che un ipotetico passaggio dall'Europa degli Stati a quella delle Regioni, diretto a sfruttare i possibili vantaggi della

³ Significativamente, nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge delega si può leggere: “la Costituzione italiana prevede sì il principio di uguaglianza di trattamento dei cittadini riguardo a certi servizi rilevanti per il godimento dei diritti civili e sociali, ma sancisce anche il principio della buona amministrazione”.

riduzione nell'ampiezza delle giurisdizioni⁴, dovesse realizzarsi senza che gli egoismi delle regioni ricche, poco propense a trasferire reddito alle regioni povere, creassero un incentivo a successive, eccessive ed inefficienti secessioni. La nostra opinione è che, anche nel disegno della struttura del federalismo fiscale italiano, il rispetto del principio della neutralità distributiva sarebbe fortemente auspicabile e che cogliere invece l'occasione del riassetto del sistema fiscale per alterare (in particolare, ridurre) il grado di redistribuzione tra le regioni, e quindi tra gli individui, assegnerebbe scorrettamente alla riforma un compito del tutto improprio⁵.

Il secondo punto di rilievo è che l'orientamento a considerare la riduzione dei residui fiscali regionali quale obiettivo della riforma federale trascura (consapevolmente o meno) il fatto che i residui rappresentano in qualche modo anche una misura dell'intensità delle politiche redistributive e regionali⁶. Per quanto riguarda queste ultime, in particolare, se in uno stato unitario il settore pubblico sostiene le aree in ritardo di sviluppo, è del tutto plausibile che questo possa avvenire finanziando gli interventi con risorse prelevate, almeno in parte, nei territori più ricchi. Da questa considerazione discende evidentemente che i valori dei residui fiscali regionali non possono essere contratti solo sulla base di un presunto diritto degli enti locali a trattenere per sé le risorse finanziarie attinte dai loro territori e nemmeno essere determinati *ex post* come risultato più o meno casuale del riassetto federale del sistema fiscale. È invece necessario che il residuo fiscale scaturisca consapevolmente dalla impostazione complessiva e dall'intensità che a livello centrale si sceglie di dare alle politiche regionali⁷ e all'attività di redistribuzione⁸ dello stato.

⁴ Sulla rilevanza di tali vantaggi, sostenuta da consolidata teoria (per una rassegna, si veda Oates, 1999), recente ed autorevole letteratura (Lockwood, 2006) ha invitato a maggiore cautela di giudizio; sul punto, si veda la discussione di Scalera e Zazzaro (2010). Anche recenti verifiche empiriche (ad esempio, Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2010) mettono in dubbio la effettiva capacità del decentramento fiscale di attivare maggiore efficienza nella produzione di beni e servizi pubblici e generare maggiore crescita.

⁵ Peraltro, ancora al momento in cui redigiamo questo testo, nonostante l'approvazione dei decreti sulla finanza comunale e regionale, non appaiono ancora chiare modalità ed intensità della perequazione tra enti locali ricchi e poveri. Si veda sul punto Zanardi (2011).

⁶ I residui fiscali regionali possono essere inoltre il riflesso del finanziamento di interventi congiunturali a fronte di shock macroeconomici idiosincratici.

⁷ È bene chiarire che questa considerazione prescinde da eventuali valutazioni in merito alla efficacia delle politiche regionali. Se queste politiche sono poco efficaci, si può cercare di disegnarle meglio o, se ciò è impossibile o interessa poco, si può preferire eliminarle: in ogni caso, annullare la parte di residuo fiscale attribuibile alle politiche regionali significa rinunciare alle politiche regionali.

⁸ L'idea che le politiche redistributive debbano essere appannaggio del livello di governo centrale è ben radicata nella teoria del federalismo fiscale (ad esempio, Oates, 1972; Ladd e Doolittle, 1982; Brown e Oates, 1987; Musgrave e Musgrave, 1989), dal momento che demandare l'adozione di misure redistributive a livello locale può da un lato attivare migrazioni strategiche, con conseguenti *deadweight losses* (Pauly, 1973) e dall'altro, dando luogo a ricadute (*spillovers*) sulle giurisdizioni vicine, non internalizzabili dal governo che le produce, portare l'attività complessiva di redistribuzione ad un livello subottimale. Riteniamo al proposito molto discutibile la previsione della legge 42/2009 di una «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», con rappresentanti di tutte le Regioni, con il potere di partecipare

Nei termini ora esplicitati, residui fiscali negativi per le regioni povere non possono essere semplicisticamente considerati come necessariamente patologici o addirittura come una prova di una iniqua sottrazione di risorse del Nord a beneficio (dello sperpero) del Sud. Essi sono piuttosto il riflesso di una redistribuzione operata da politiche regionali di riequilibrio territoriale e da un sistema tributario improntato a criteri di progressività che, esattamente come redistribuisce reddito dai residenti più ricchi a quelli più poveri all'interno di una certa circoscrizione, così redistribuisce risorse fra residenti di circoscrizioni diverse. La presunta equazione fra residui fiscali negativi e inefficienza degli amministratori è quindi di per sé del tutto fuorviante. In realtà, il fatto che gli amministratori meridionali siano mediamente meno efficienti di quelli settentrionali (circostanza nel complesso probabile ma talora asserita senza tener adeguatamente conto delle condizioni di contesto), mentre costituisce sempre e certamente un danno per i residenti del Sud, riguarda e danneggia i residenti del Nord solo nella misura in cui esso attivi trasferimenti maggiori di quelli impliciti nella progressività del sistema tributario.

Di conseguenza, affermare che il residuo fiscale sia di per sé «alto» o «basso» o «giusto» ha poco senso, se non si dispone di parametri di riferimento. In altri termini, una valutazione del residuo può essere fatta solo in relazione all'impostazione di *policy*, ossia alla intensità che si intende dare all'impegno del settore pubblico nelle politiche redistributive e regionali. Con questo presupposto, nel seguito del lavoro si procederà alla definizione di un concetto di residuo fiscale, che definiremo «teorico», conforme ad un orientamento di politica basata da una parte su un grado di progressività del sistema tributario corrispondente ad una imposta sui redditi personali con la struttura di aliquote e scaglioni dell'IRPEF 2005-2006 e dall'altra su un intervento di politica regionale che preveda di impegnare nelle regioni del Mezzogiorno una quota minima del 45% del totale della spesa pubblica in conto capitale, un obiettivo strategico di diversi passati governi, più volte enunciato⁹ in attuazione del comma V dell'art. 119, e mai effettivamente conseguito. Per rendere il residuo teorico coerente con la lettera dell'art. 3 della Costituzione, che garantisce l'uguaglianza dei cittadini, e quindi che tutti possano godere di un livello essenziale di prestazioni da parte del settore pubblico, ipotizzeremo inoltre che le uscite pubbliche pro capite in conto corrente (al netto delle prestazioni sociali) siano uguali in tutte le regioni. Una volta stimati in questo modo i residui regionali teorici, essi saranno confrontati con

alla definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione delle risorse per i programmi di sostegno delle aree sottosviluppate.

⁹ L'obiettivo programmatico del 45% è stato fissato nei vari DPEF (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria) che si sono susseguiti dal 2001 al 2005, per poi essere contenuto successivamente al 42,3% nel DPEF del 7 luglio 2006 per gli anni 2007-2011, e al 41,4% nel DPEF del 28 giugno 2007 per il biennio 2010-2011. I successivi DPEF e il più recente Documento di Economia e Finanza del 13 aprile 2011 non fanno più alcun riferimento esplicito all'obiettivo.

quelli effettivi, per verificare la validità dei giudizi di quanti ritengono eccessiva l'ampiezza dei trasferimenti alle regioni meridionali.

Prima di addentrarci nelle questioni centrali del lavoro, non si può evitare l'usuale richiamo di cautela ai seri problemi di misurazione del residuo fiscale, legati in primo luogo alla difficoltà di imputazione di spese ed entrate a questo o quel territorio. Esempi eclatanti in tal senso sono rappresentati, da una parte, dalle spese che esercitano ricadute in termini di benefici non limitate ad una sola regione e, dall'altra, sul fronte delle entrate, dall'IVA. Poiché infatti questa imposta è pagata dall'acquirente consumatore finale ma, per una quota consistente, attribuita come entrata ai luoghi di origine della produzione o dell'intermediazione commerciale, si realizza, in assenza di correzione, una sottostima del livello delle entrate fiscali riconducibili ai residenti dei territori economicamente meno avanzati (quelli meridionali, nel caso italiano)¹⁰. I problemi di misurazione ora richiamati vengono in genere affrontati apportando ai dati grezzi delle entrate e delle uscite del settore pubblico diverse correzioni, contenenti inevitabilmente margini più o meno ampi di discrezionalità.

Un altro limite rilevante della nozione di residuo fiscale, almeno quando questo si interpreta come una *proxy* della dipendenza finanziaria del Mezzogiorno, concerne l'esclusione della spesa per interessi e dell'eventuale ammortamento del debito dal computo del residuo. Tale esclusione viene solitamente giustificata con la difficoltà di realizzare stime attendibili della distribuzione territoriale dei titoli del debito pubblico e delle conseguenti spese legate al pagamento dei relativi interessi (ossia, dal punto di vista dei privati, "*le difficoltà concettuali di interpretare la distribuzione territoriale dei benefici connessi con questo tipo di spesa*"; Staderini e Vadalà, 2009). Questa omissione diventa particolarmente importante nel caso in cui la distribuzione dei titoli del debito sia sensibilmente sbilanciata in favore di certe aree, presumibilmente quelle più ricche, che ricevono flussi finanziari che il residuo fiscale non registra¹¹. Benché il caso italiano presenti certamente un grave squilibrio nella distribuzione dei titoli pubblici fra residenti del Nord e del Sud, seguendo gran parte della letteratura sul tema¹², trascureremo questo «errore di omissione» la cui correzione, comunque, presumibilmente rafforzerebbe le nostre conclusioni.

¹⁰ In effetti, proprio per correggere la distorsione del dato contabile dell'incasso, anche il recente decreto del giugno 2010 determina la compartecipazione regionale all'IVA (vale a dire, l'attribuzione territoriale degli incassi riferibili a questa imposta) sulla base dei consumi delle famiglie residenti nella regione.

¹¹ La distorsione diventa ancora maggiore con un orientamento di politica fiscale restrittivo mirante a ridurre il debito. In tal caso infatti i rimborsi netti costituiscono un'ulteriore modalità di trasferimento automatico di risorse finanziarie ai territori ricchi, senza che il residuo fiscale ne tenga conto in alcun modo.

¹² A nostra conoscenza, le sole eccezioni sono Giannola e Scalera (1995) e Giannola e Petraglia (2007; 2010).

Il prosieguo del lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2 si riportano e discutono le stime più recenti dei residui fiscali regionali. Il paragrafo 3 si sofferma sugli andamenti recenti dei flussi di spesa pubblica riguardanti le regioni meridionali, smentendo senza ambiguità il diffuso luogo comune dell'eccessivo flusso di risorse pubbliche di cui godrebbe il Mezzogiorno. Nel paragrafo 4, calcoliamo i valori teorici dei residui fiscali regionali, definiti come sopra spiegato, a partire dai dati di Staderini e Vadalà (2009) e li confrontiamo con i residui effettivi. I risultati del nostro esercizio mostrano che una corretta contabilità del dare e dell'avere tra territori si presta poco a supportare la tesi dell'ingiusto drenaggio di risorse dal produttivo Nord all'inefficiente Sud. Anzi, in aggregato, il Mezzogiorno risulta penalizzato e il Centro-Nord premiato da una redistribuzione più modesta rispetto a quella che si avrebbe per effetto della progressività del sistema tributario, in presenza di una distribuzione della spesa che tenga conto di politiche regionali di riequilibrio. Nel paragrafo 5 sono infine riportate le principali conclusioni.

2. Le stime recenti dei residui fiscali regionali

La Tabella 1 mostra alcune tra le stime più recenti dei residui fiscali pro capite delle regioni italiane. In particolare, le diverse colonne riassumono rispettivamente la valutazione del residuo fornita da sei diversi recenti lavori sul tema: Ambrosanio *et al.* (2008) relativamente al 2005, Arachi *et al.* (2010), per la media degli anni dal 1996 al 2002, Ferrario e Zanardi (2009), riguardo le sole regioni a statuto ordinario per gli anni dal 1999 al 2006, Pisauro (2009) per l'anno 2006, Staderini e Vadalà (2009), per la media degli anni 2004-2006, e Unioncamere Veneto (2009) per la media degli anni 2005-2007.

Per ciascuna regione, il saldo esprime la differenza tra entrate (al netto dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) e spese (al netto degli interessi sul debito pubblico e dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) delle amministrazioni pubbliche e misura l'entità dei flussi finanziari che intercorrono tra gli abitanti della regione stessa e l'operatore pubblico. Quindi, un saldo positivo indica che gli abitanti della regione sono contributori netti e trasferiscono (attraverso il bilancio pubblico) il proprio surplus primario alle altre regioni; viceversa, un saldo negativo indica che gli abitanti della regione sono beneficiari netti della redistribuzione, vedendo indirettamente il proprio deficit primario coperto dall'avanzo delle altre regioni¹³.

¹³ Si noti che in Arachi *et al.* (2010), Ferrario e Zanardi (2009) e Staderini e Vadalà (2009), la definizione adottata di residuo è opposta alla nostra e quindi i segni dei saldi regionali risultano invertiti.

TAB. 1. Residui fiscali regionali: le stime più recenti (euro pro capite)

	Ambrosiano <i>et al.</i> (2008) 2005 ¹	Arachi <i>et al.</i> (2010) 1996-2002 ²	Ferrario e Zanardi (2009) 1999-2006 ²	Pisauro (2009) 2006 ³	Staderini e Vadalà (2009) 2004-2006 ⁴	Unioncamere Veneto (2009) 2005-2007 ³
Piemonte	469	2.100	212	1.372	1.370	2.657
Valle d'Aosta	-890	-3.397	-	-4.163	-3.595	-1.605
Lombardia	3.653	4.893	3.425	3.971	4.601	6.231
Trentino Alto Adige	388	-631	-	-998 (Trento); -559 (Bolzano)	-1.296 (Trento); -1.574 (Bolzano)	410
Veneto	1.836	2.841	1.382	3.267	2.179	3.626
Friuli Venezia Giulia	212	727	-	-574	109	971
Liguria	-1.386	-232	-1.894	-530	-914	380
E. Romagna	1.751	3.180	1.806	3.625	2.516	3.967
Toscana	160	1.049	-71	1.351	1.105	2.371
Umbria	-1.785	-797	-2.549	-598	-1.517	-205
Marche	-146	538	-732	1.432	363	1.726
Lazio	737	2.252	1.206	682	2.470	3.012
R.S.O. Nord	-	-	-	-	2.830	4.314
R.S.O. Centro	-	-	-	-	1.446	2.393
R.S.S. Nord	-	-	-	-	-734	594
Abruzzo	-1.394	-779	-1.914	-872	-1.173	-43
Molise	-2.510	-2.471	-3.558	-2.121	-3.657	-1.592
Campania	-2.311	-1.927	-3.124	-1.137	-2.376	-899
Puglia	-2.056	-1.689	-2.975	-1.404	-2.294	-1.309
Basilicata	-2.313	-2.923	-4.020	-2.322	-3.953	-2.184
Calabria	-2.817	-3.440	-4.579	-2.607	-4.079	-2.342
Sicilia	-2.661	-2.846	-	-2.648	-3.013	-2.212
Sardegna	-2.361	-2.617	-	-1.415	-2.936	-1.928
R.S.O. Mezzogiorno	-	-	-	-	-2.580	-1.212
R.S.S. Mezzogiorno	-	-	-	-	-2.993	-2.141
Centro-Nord	-	-	-	-	2197	3.511
Mezzogiorno	-	-	-	-	-2712	-1.511
ITALIA	0	825	0	-	460	1.747

Note: ¹ La spesa pubblica in conto capitale è esclusa dal computo. La spesa pubblica corrente include: spesa in beni pubblici nazionali regionalizzata seguendo il criterio del beneficio; spese per istruzione e sanità (fonte Ministeri competenti e Istat); protezione sociale regionalizzata (fonte Ragioneria Generale della Stato); e spesa per beni pubblici locali (fonte CPT). Dal lato delle entrate, le fonti dei dati sono Ministero delle Finanze e Istat, mentre i contributi sociali sono di fonte CPT; ² media del periodo (valori costanti 2000). I dati di base sono di fonte CPT. La spesa in conto capitale è inclusa nel calcolo. Alcune categorie di spesa pubblica centralizzata sono ripartite su base regionale in base al criterio del beneficio, altre usando quello dell'erogazione; ³ i dati di entrate e spese sono di fonte CPT; ⁴ la spesa pubblica primaria centralizzata (fonte Istat) viene ripartita su base regionale seguendo il criterio del beneficio. La spesa per difesa, ordine pubblico e sicurezza è ripartita sulla base della popolazione residente, la spesa per istruzione sulla base del numero dei docenti e la spesa per la sanità viene ripresa dai bilanci degli enti sanitari. La spesa pubblica in conto capitale e le prestazioni sociali sono incluse. Per il riparto regionale delle entrate si segue il criterio della localizzazione dell'unità a cui è associato il presupposto impositivo del prelievo, ottenendo una "ripartizione del gettito che si otterrebbe qualora le imposte fossero trasformate in tributi regionali e quindi fossero applicate ad una base imponibile riferibile al territorio". Tutte le voci di entrata sono di fonte CPT, ad eccezione dei contributi sociali di fonte Istat.

Le metodologie di stima dei lavori citati sono in parte eterogenee, sia per quanto riguarda le categorie di spesa ed entrata incluse nel computo del residuo¹⁴, sia per i criteri di riparto regionale delle diverse categorie di spesa pubblica centralizzata¹⁵. Anche i periodi di riferimento delle indagini e le fonti dei dati sono parzialmente diversi¹⁶. Nonostante ciò, le conclusioni dei diversi studi risultano relativamente simili.

In particolare, tutti i lavori concordano nell'assegnare residui fiscali negativi a tutte le regioni meridionali e all'Umbria, che risultano pertanto essere sempre beneficiarie nette. Per converso, tutte le regioni del Nord territorialmente più estese (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) e il Lazio risultano essere sempre contribuenti nette, mentre le regioni settentrionali a statuto speciale (tranne il Friuli Venezia Giulia) e la Liguria mostrano, con pochissime eccezioni, residui negativi¹⁷. Di conseguenza, un abitante (ad esempio) della Calabria, risulta ricevere annualmente tra i 2.342 euro (Unioncamere Veneto, 2009) e i 4.579 euro (Ferrario e Zanardi, 2009) dagli abitanti di tutte le altre regioni, mentre viceversa un cittadino residente in Lombardia trasferisce mediamente tra i 3.425 euro (Ferrario e Zanardi, 2009) e i 6.231 euro (Unioncamere Veneto, 2009) all'anno agli abitanti di tutte le altre regioni.

Più in generale, i lavori citati producono un'evidenza univoca e sufficiente a supportare la conclusione che, almeno negli anni considerati, le regioni del Mezzogiorno hanno implicitamente beneficiato di notevoli trasferimenti interregionali, soprattutto dalle grandi regioni settentrionali.

¹⁴ Alcune informazioni aggiuntive sono riportati nella nota alla Tabella 1. Per maggiori dettagli si rinvia ai lavori citati.

¹⁵ Le alternative possibili sono il criterio del beneficio e quello dell'erogazione. Applicando il primo, "la spesa viene allocata sulla base delle unità (imprese e individui) controparti della spesa (beneficiari della funzione pubblica a cui questa si riferisce); seguendo il secondo criterio, l'allocazione avviene in base al luogo in cui la spesa è erogata" (Staderini e Vadalà, 2009).

¹⁶ Arachi *et al.* (2010), Ferrario e Zanardi (2009), Pisauro (2009) e Unioncamere Veneto (2009) utilizzano la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS). I lavori di Ambrosanio *et al.* (2008) e Staderini e Vadalà (2009) integrano le informazioni dei CPT con altri dati forniti dai ministeri competenti e dall'Istat. I CPT costruiscono il conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale, aggregando e consolidando i bilanci degli enti territoriali, per la parte relativa alle amministrazioni locali, e ripartendo a livello regionale i flussi relativi ad enti operanti su scala sovraregionale (amministrazioni centrali ed enti di previdenza). La banca dati dei CPT è talvolta sottoposta a critiche per alcuni limiti che ne condizionerebbero l'affidabilità. In particolare, i bilanci regionali spesso adottano differenti criteri di classificazione delle diverse poste delle entrate e delle uscite. Inoltre, le procedure di riparto regionale di entrate e spese seguono criteri disomogenei, limitando il potere informativo dei saldi.

¹⁷ Per la Liguria, solo Unioncamere Veneto (2009) stima un residuo leggermente positivo mentre, per il Trentino Alto Adige, il residuo risulta lievemente positivo secondo Ambrosanio *et al.* (2008) e Unioncamere Veneto (2009). Il residuo del Friuli Venezia Giulia è negativo solo per Pisauro (2009), mentre quello della Toscana è appena sotto lo zero solo nell'indagine di Ferrario e Zanardi (2009). Infine, le Marche hanno un residuo negativo secondo Ambrosanio *et al.* (2008) e Ferrario e Zanardi (2009) e positivo in tutti gli altri studi. Staderini e Vadalà (2009) sottolineano il ruolo della forma istituzionale del governo regionale, mettendo in evidenza le differenze tra le regioni a statuto speciale (RSS) e quelle a statuto ordinario (RSO) all'interno di entrambe le macroaree. Le RSS trattengono una quota consistente delle risorse erariali per finanziare la spesa decentrata, dal che deriva una maggiore capacità di spesa, e livelli di spesa pro capite più elevati. Nel confronto con le RSO, questo giustifica un valore assoluto più elevato per le RSS con residui negativi (nel Mezzogiorno) e valori più contenuti per le RSS con residui fiscali positivi (nel Centro-Nord).

Altrettanto chiaramente, tuttavia, questa evidenza non sembra di per sé sufficiente a dimostrare che la redistribuzione interregionale così realizzatasi sia patologicamente elevata e che vada pertanto drasticamente ridotta, così come taluni sostenitori della «questione settentrionale» (ma non gli autori degli studi richiamati) affermano. In realtà, un giudizio avveduto sulla effettiva rilevanza dei residui necessita, come detto in precedenza, di una qualificazione riguardo l'orientamento e l'intensità delle politiche e, ancor prima, di un'analisi approfondita del dettaglio delle uscite e delle entrate, per comprendere se e quanto il deficit meridionale dipenda da un effettivo eccesso delle prime e/o da un difetto delle seconde. Peraltro, eventuali differenze nel livello della spesa pro capite possono evidentemente riflettere diversità strutturali delle aree considerate (legate ad esempio alla differente struttura per età della popolazione – che incide significativamente su spese importanti quali quelle per la salute e l'istruzione – o alla diversa condizione lavorativa, rilevante per l'operare del sistema di previdenza sociale), oltre che inefficienze delle amministrazioni locali¹⁸. Parimenti, le minori entrate pro capite nel Mezzogiorno possono probabilmente in qualche misura essere attribuite ad una maggiore elusione ed evasione fiscale nonché alla minore capacità di esigere i crediti da parte delle amministrazioni meridionali, ma sono senza dubbio in primo luogo giustificate dal minore reddito pro capite.

Il residuo fiscale determinatosi per effetto delle diversità strutturali delle regioni (che possono richiedere un diverso livello di spesa per garantire il rispetto dell'art. 3 della Costituzione, sia per la fornitura dei servizi essenziali che per la promozione delle opportunità di sviluppo attraverso, ad esempio, la spesa per infrastrutture) e per la minore capacità contributiva delle più povere di esse (che implica minori entrate, in ossequio all'art. 53 della Costituzione) non è altro che un riflesso della redistribuzione implicita nell'azione pubblica diretta all'attuazione del dettato costituzionale e pertanto non può essere considerato di per sé patologico.

3. Il mito dell'eccessiva spesa pubblica nel Mezzogiorno

Uno dei presupposti dell'argomento della ingiustizia fiscale sofferta dal Nord (assunto talvolta addirittura al rango di questione settentrionale) è la presunta sovrabbondanza di risorse pubbliche che affluirebbe al Mezzogiorno, rispetto alle reali necessità di finanziamento dell'azione pubblica in regime

¹⁸ C'è ovviamente anche la possibilità che le diverse amministrazioni scelgano di fornire una maggiore o minore quantità (oppure migliore o peggiore qualità) di bene pubblico, magari coerentemente con le preferenze degli elettori, con conseguente maggiore o minore spesa pro capite. Secondo alcuni autori (ad esempio Pica, 2010), nel Mezzogiorno la spesa degli enti locali sarebbe incrementata dalla peggiore condizione economica e in particolare dalla maggiore disoccupazione, che addosserebbe al settore pubblico l'onere di assorbire l'eccesso di forza lavoro.

di efficienza media. Perché questo argomento sia logicamente fondato, è necessario che la spesa pubblica pro capite nel Mezzogiorno sia più alta o che i costi standard siano più bassi (o entrambe le cose). Dal momento che c'è più di una ragione per credere che i costi standard dell'amministrazione della cosa pubblica, se non uguali, siano presumibilmente maggiori nelle regioni meridionali che nei territori del Centro-Nord (Pica, 2010), dovremmo aspettarci un Mezzogiorno chiaramente favorito dalla distribuzione della spesa pubblica. Ma l'evidenza empirica è ben diversa.

Dalla banca dati dei CPT appare con chiarezza che la spesa pubblica complessiva del Settore Pubblico Allargato (SPA)¹⁹ è risultata tra gli anni 1996 e 2007 *“assai squilibrata a sfavore del Mezzogiorno (solo il 28,5% a fronte di un peso demografico pari a circa il 36%) e fortemente antidistributiva”* (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2009). Secondo la stessa fonte, nello stesso periodo di riferimento, un abitante del Centro-Nord si è avvalso in media di circa 14.300 euro di spesa per anno (a valori costanti del 2000) rispetto ai 10.200 euro di un abitante del Mezzogiorno, a riprova del fatto che, accanto al molto enfatizzato problema di efficienza della spesa, esiste certamente un problema di disparità, che penalizza le regioni meridionali sia per la componente corrente che per quella in conto capitale.

La spesa pubblica in conto corrente dovrebbe in teoria essere distribuita tenendo conto delle caratteristiche individuali dei cittadini (età, condizione personale, socio-economica etc.), al fine di rendere effettivo il godimento dei diritti di cittadinanza relativi alla salute, all'istruzione, all'assistenza sociale etc. (art. 32, 34 e 38 Cost.). Considerato che la condizione socio-economica dei residenti meridionali è mediamente peggiore, la spesa pubblica pro capite nel Mezzogiorno dovrebbe assumere valori almeno uguali a quelli delle regioni centro-settentrionali. Invece, il confronto tra il peso demografico delle regioni italiane e la quota di spesa pubblica corrente a esse di fatto attribuita evidenzia vistose disparità tra i territori.

¹⁹ Il Settore Pubblico Allargato include tutti gli enti sotto il controllo pubblico, impegnati nella produzione di servizi destinabili alla vendita, comprendendo, oltre alla PA in senso stretto, le imprese pubbliche (nazionali e locali).

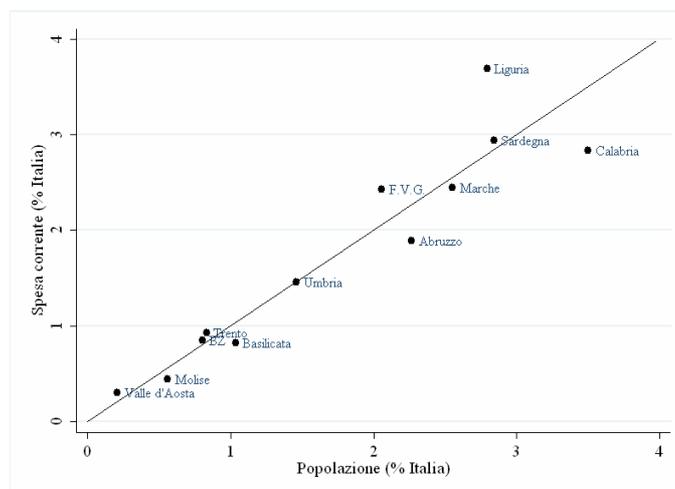


FIG. 1. Spesa corrente e popolazione, Regioni piccole (valori medi, 1996-2007)

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS e Istat, dati medi del periodo

Nelle Figure 1 e 2, sono riportati i dati relativi a ciascuna regione della popolazione residente e della spesa pubblica corrente come quote rispetto al totale nazionale. Le regioni collocate lungo la bisettrice ricevono evidentemente un ammontare di risorse esattamente proporzionale alla popolazione residente mentre quelle collocate al di sopra (sotto) fruiscono, rispetto alla popolazione residente, di una spesa corrente più alta (bassa). Dai due grafici, relativi rispettivamente alle regioni piccole e grandi, risulta chiaramente che, nel periodo preso in esame, la spesa pubblica corrente si è distribuita tra le regioni favorendo, più o meno marcatamente, la maggior parte di quelle centro-settentrionali, a danno della maggior parte di quelle meridionali.

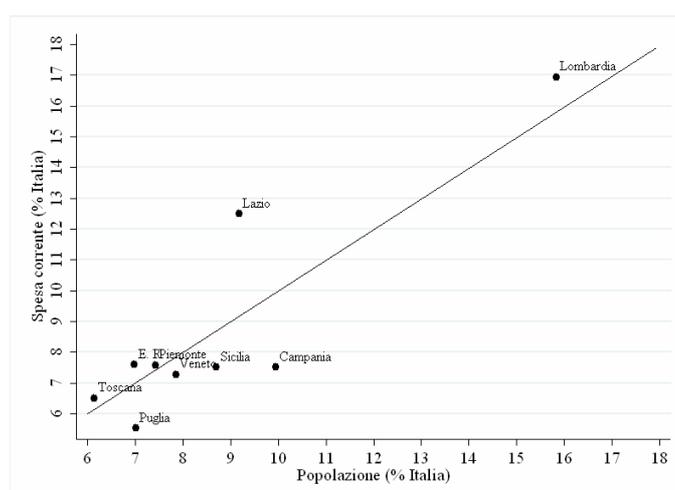


FIG. 2. Spesa corrente e popolazione, Regioni grandi (valori medi, 1996-2007)

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS e Istat, dati medi del periodo

Esaminando quindi la Tabella 2, che presenta il dettaglio sui settori di intervento, si può notare (in particolare guardando l'ultima colonna della Tabella) un forte vantaggio percentuale per Valle d'Aosta, Lazio e Liguria e un sensibile svantaggio percentuale per la Campania²⁰. Mentre quindi il mito dell'eccessiva spesa nel Sud appare del tutto infondato, si evidenzia che in aggregato il Mezzogiorno ha ricevuto una quota di spesa pubblica corrente inferiore di 6 punti percentuali al proprio peso demografico, subendo uno svantaggio percentuale di ben il 18%.

La spesa pubblica in conto capitale rappresenta, come è noto, una quota piuttosto esigua della spesa pubblica complessiva²¹ ma è nondimeno un importante strumento di riequilibrio delle opportunità di sviluppo dei diversi territori. A partire dal 1999, i documenti ufficiali utilizzano un nuovo strumento di programmazione e valutazione delle politiche di spesa, il Quadro Finanziario Unico che, in riferimento al complesso della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, distingue la fonte di finanziamento ordinaria da quella aggiuntiva di provenienza comunitaria e nazionale. La politica regionale, in particolare, è finanziata da risorse nazionali derivanti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), istituito nel 2003, stanziato annualmente dalla legge Finanziaria e ripartite con delibere del Cipe, e da risorse comunitarie dei fondi strutturali con cofinanziamento nazionale.

In sede programmatica, come richiamato sopra nella nota 9, il governo, almeno per un certo numero di anni, si è posto come «obiettivo intermedio» il raggiungimento di una soglia di spesa in conto capitale, da destinare al Mezzogiorno, pari almeno al 45% del totale della spesa pubblica in conto capitale. Questo impegno è stato però nei fatti costantemente disatteso, a riprova del fatto che, senza volere sottovalutare il problema della qualità della spesa nelle regioni meridionali, sussiste indubbiamente anche un problema di adeguatezza quantitativa della spesa in conto capitale rispetto alle finalità di politica regionale enunciate.

²⁰ Una sola regione meridionale (Sardegna) ha una quota di spesa maggiore della quota di popolazione e due sole regioni del Centro-Nord (Marche e Veneto) si trovano nella situazione opposta. In tutti e tre i casi, comunque, gli scarti percentuali sono in valore assoluto assai ridotti (ultima colonna della Tabella 2).

²¹ La spesa pubblica in conto capitale è qui intesa al netto delle partite finanziarie, ossia delle componenti relative a strumenti finanziari (concessione di crediti e anticipazioni, partecipazioni azionarie e conferimenti, etc.).

TAB. 2. Spesa pubblica corrente (SPA, % Italia, medie 1996-2007)

Aree geografiche	Amm.ne generale	Servizi generali ¹	Conoscenza, cultura e R&S ²	Sanità	Ciclo integrato dell'acqua ³	Ambiente e territorio ⁴	Politiche sociali ⁵	Mobilità ⁶	Reti ⁷	Att. Prod. e Op. Pubb. ⁸	(1) Tot.	(2) Pop.	(1)-(2)/(2)
Abruzzo	2,01	1,70	2,19	1,98	2,53	1,44	2,04	1,37	1,74	1,15	1,89	2,27	-0,17
Basilicata	0,87	0,68	1,16	0,93	0,79	0,71	0,78	0,77	0,83	0,52	0,82	1,03	-0,20
Calabria	2,77	2,78	3,57	3,62	2,30	3,39	2,61	2,90	2,49	2,43	2,83	3,50	-0,19
Campania	7,98	8,60	10,13	8,84	10,26	10,14	6,61	9,12	6,29	5,41	7,51	9,95	-0,25
E. Romagna	6,73	5,03	6,69	8,05	12,03	9,30	8,58	5,50	6,53	7,86	7,61	6,99	0,09
F.V. Giulia	2,38	2,87	2,28	2,03	2,63	2,18	2,61	2,57	2,04	2,59	2,43	2,06	0,18
Lazio	16,60	18,69	12,19	8,13	9,15	8,01	10,48	23,39	14,41	12,80	12,49	9,18	0,36
Liguria	3,09	4,05	2,54	2,76	2,58	3,54	3,91	4,58	4,32	4,67	3,69	2,80	0,32
Lombardia	14,88	9,42	13,14	17,03	11,82	18,22	17,58	14,53	19,87	22,50	16,93	15,84	0,07
Marche	2,42	1,69	2,52	2,59	2,42	2,03	2,68	1,78	1,54	3,29	2,44	2,55	-0,04
Molise	0,53	0,45	0,53	0,49	0,64	0,31	0,47	0,37	0,36	0,20	0,44	0,56	-0,21
Piemonte	6,97	5,98	6,56	7,45	7,42	7,72	8,95	6,65	7,83	4,19	7,58	7,42	0,02
P.A. Bolzano	1,21	0,67	1,15	1,07	0,61	0,82	0,80	0,76	0,70	0,60	0,86	0,80	0,07
P. A. Trento	1,19	0,71	1,25	0,98	0,70	1,05	0,90	0,78	0,77	0,57	0,91	0,83	0,10
Puglia	5,09	8,21	6,67	6,40	6,56	4,71	5,33	4,06	4,59	5,05	5,54	7,02	-0,21
Sardegna	2,83	3,01	3,23	2,91	4,80	2,51	2,46	1,97	2,41	6,40	2,94	2,84	0,04
Sicilia	7,74	12,08	9,28	8,04	7,47	7,56	6,48	5,35	8,15	6,84	7,52	8,71	-0,14
Toscana	5,81	6,22	6,35	6,71	7,64	8,19	7,15	5,74	6,80	3,75	6,51	6,15	0,06
Umbria	1,39	0,99	1,58	1,74	1,30	1,65	1,69	1,28	1,00	0,87	1,46	1,46	0,00
Valle d' Aosta	0,60	0,22	0,28	0,25	0,11	0,24	0,25	0,38	0,43	0,20	0,30	0,21	0,43
Veneto	6,92	5,96	6,70	8,01	6,22	6,27	7,62	6,13	6,90	8,09	7,28	7,85	-0,07
Centro-Nord	70,18	62,49	63,24	66,80	64,64	69,24	73,22	74,08	73,14	71,97	70,51	64,12	0,10
Mezzogiorno	29,82	37,51	36,76	33,20	35,36	30,76	26,78	25,92	26,86	28,01	29,49	35,88	-0,18

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS

Note: Dati medi del periodo; ¹ Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica e Oneri non ripartibili; ² Istruzione, Formazione, Cultura e servizi ricreativi, Ricerca e sviluppo; ³ Acqua, Fognature e Depurazione delle acque; ⁴ Ambiente, Smaltimento dei rifiuti, altri interventi igienico sanitari; ⁵ Interventi in campo sociale e assistenza e beneficenza, Previdenza e integrazione salariale, Lavoro; ⁶ Viabilità, Altri trasporti; ⁷ Telecomunicazioni, Energia; ⁸ Agricoltura, Pesca marittima e acquicoltura, Commercio, Edilizia abitativa e Urbanistica, Industria e artigianato, Altre in campo economico, Altre opere pubbliche, Turismo.

TAB. 3. Spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno (% Italia, 2001-2008)

Anni	Pubblica Amministrazione	Settore Pubblico Allargato
2001	41,1	36,7
2002	39,4	34,0
2003	37,5	32,6
2004	36,7	31,6
2005	36,8	31,7
2006	36,9	32,2
2007	35,0	31,0
2008	34,4	30,9

Fonte: DPS

Dai dati esposti nella Tabella 3, si evince con chiarezza che la quota di spesa pubblica in conto capitale della Pubblica Amministrazione destinata al Mezzogiorno è diminuita progressivamente dal 41,1% del 2001 al livello minimo del 34,4% del 2008. A deteriorare ulteriormente il quadro ha contribuito inoltre la notevole concentrazione degli investimenti delle Imprese Pubbliche Nazionali nel Centro-Nord, che ha determinato la netta flessione della quota di spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato destinata alle regioni meridionali, scesa dal 36,7% del 2001 al 30,9% del 2008. Infine, la Figura 3 mostra che nel periodo 1996-2008, in media, la spesa in conto capitale pro capite destinata al Mezzogiorno (1.029 euro) è stata inferiore a quella realizzata nelle regioni settentrionali (1.116 euro), registrando un marcato trend decrescente a partire dal 2001.

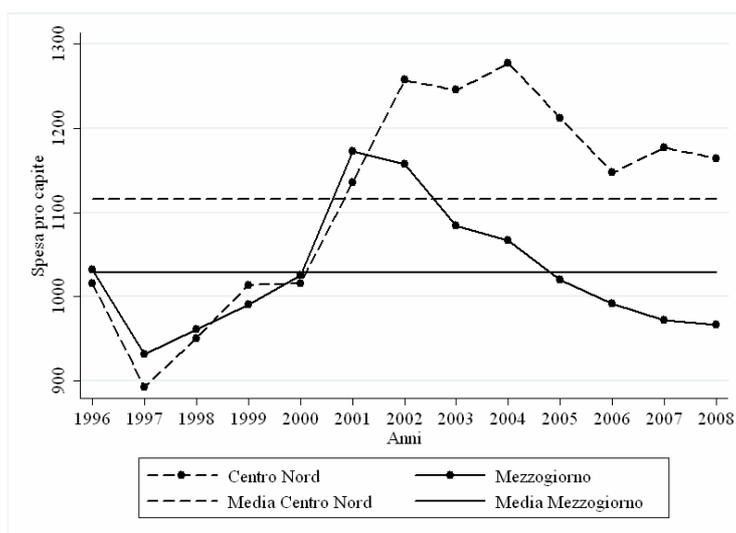


FIG. 3. Spesa in conto capitale pro capite al netto delle partite finanziarie del SPA (euro costanti 2000)

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS

TAB. 4. *Spesa per lo sviluppo (euro pro capite, media 2004-2006)*

Aree geografiche	(1) Spesa effettiva	(2) Spesa programmata	Eccesso / Difetto di spesa (1)-(2)
Piemonte	997	874	123
Lombardia	662	581	81
Veneto	830	728	102
Liguria	1.006	882	124
Emilia Romagna	848	744	104
Toscana	871	764	107
Umbria	1.409	1.235	174
Marche	828	726	102
Lazio	886	777	109
Abruzzo	975	1.176	-201
Molise	1.451	1.748	-297
Campania	933	1.126	-193
Puglia	718	867	-149
Basilicata	1.591	1.922	-331
Calabria	1.282	1.548	-266
RSO Nord	809	710	99
RSO Centro	913	801	112
RSO Sud	964	1.164	-200
Valle d'Aosta	4185	3.675	510
P. A. Trento	3.418	2.997	421
P. A. Bolzano	2.953	2.590	363
Friuli Venezia Giulia	1.542	1.352	190
Sicilia	931	1.124	-193
Sardegna	1.705	2058	-353
RSS Nord	2.335	2.048	287
RSS Mezzogiorno	1.123	1.355	-232
Italia	962	962	0
Centro-Nord	936	821	115
Mezzogiorno	1.015	1.226	-211

Fonte: nostre elaborazioni su dati Staderini e Vadalà (2009)

Un semplice esercizio può fornire una misura disaggregata a livello regionale della difformità tra obiettivi e valori effettivi della spesa in conto capitale. A partire dai dati pro capite stimati da Staderini e Vadalà (2009), abbiamo prima calcolato i valori totali di spesa per il periodo 2004-2006, poi ripartito il totale nazionale tra Mezzogiorno e Centro-Nord in coerenza con l'obiettivo programmatico del 45% al Sud, e infine diviso la spesa totale relativa a ciascuna delle due macroaree tra le regioni ad esse appartenenti, in proporzione alla quota della spesa effettiva ivi realizzata. Il raffronto tra spesa pro

capite teorica (ossia coerente con il programma del 45% al Mezzogiorno) ed effettiva è mostrato nella Tabella 4: a valori positivi (negativi) nell'ultima colonna della Tabella corrispondono eccessi (difetti) di spesa rispetto agli obiettivi programmatici. È del tutto evidente come la mancata realizzazione degli obiettivi abbia penalizzato gravemente le regioni meridionali.

In conclusione, gli andamenti recenti delle due componenti di spesa corrente e in conto capitale non sembrano affatto confortare l'ipotesi di un eccesso di trasferimenti a favore del Mezzogiorno. Sia la spesa pubblica corrente, che, al netto delle prestazioni sociali, dovrebbe distribuirsi sostanzialmente in proporzione alla popolazione, sia quella in conto capitale, che, secondo gli impegni del governo, doveva affluire per almeno il 45% alle regioni meridionali, sono rimaste nel Mezzogiorno ben al di sotto della quota di popolazione residente nell'area. Come rilevato da Barca (2009), nonostante il varo di un nuovo ciclo di politiche regionali con la cosiddetta «Nuova Programmazione», *“Non si può assolutamente affermare – come pure si è fatto di frequente nel disinformato dibattito italiano – che la nuova politica ha spostato risorse finanziarie a favore del Mezzogiorno. Anzi, essa ha coinciso con un effetto depressivo della spesa pubblica sul Sud”* (p. 239).

In definitiva, la dinamica della spesa corrente evidenzia, per gli ultimi 15 anni, una crescente distanza tra la realtà e l'obiettivo di favorire il pari accesso alla soddisfazione dei diritti di cittadinanza costituzionalmente garantiti. Allo stesso modo, l'andamento della spesa pubblica in conto capitale nelle regioni meridionali ed il sistematico mancato conseguimento degli obiettivi programmatici misurano l'inadeguatezza dello sforzo e delle risorse impegnate nello svolgimento del compito di *“promuovere lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici e sociali”* assegnato allo stato dal comma V dell'articolo 119 della Costituzione.

4. Residui fiscali: un semplice esercizio contabile

Come si è detto a commento della Tabella 1, un risultato comune a tutti i recenti studi è l'attribuzione di residui fiscali positivi alle regioni settentrionali e negativi a quelle del Mezzogiorno, sicché, al di là delle differenze nella stima dell'entità dei flussi, i cittadini settentrionali risultano generalmente contribuenti netti mentre i residenti nelle regioni meridionali sono indicati come beneficiari netti della redistribuzione. Questo dato di fatto del tutto inoppugnabile non pare, d'altra parte, affatto sorprendente, in considerazione delle differenze nei redditi personali nelle due macroaree (che implicano ovviamente un diverso livello delle entrate tributarie) e della diversità della condizione economica delle due circoscrizioni, che giustifica uno sforzo di politica regionale differenziato (e quindi un diverso livello di spesa in conto capitale). In altre parole, l'esistenza di un residuo fiscale

negativo per il Mezzogiorno non può essere considerato di per sé come una patologia, né pare lecito sostenere la necessità di un azzeramento o anche di una riduzione del residuo con l'argomento, in realtà irrilevante, di veri o presunti sprechi.

Si può fondatamente ritenere che negli anni recenti le politiche di riequilibrio siano state meno efficaci di quanto sperato e quindi ci si può preoccupare di ridisegnarle per renderle più idonee a stimolare la crescita e a limitare atteggiamenti opportunistici e parassitari; oppure si può pensare che esse siano poco utili o addirittura controproducenti, e quindi scegliere di ridurre o annullare l'impegno pubblico. In ogni caso, si deve riconoscere che è dall'intensità di tali politiche che deriva il residuo fiscale, che in assoluto non può giudicarsi troppo alto o troppo basso, e che può essere ridotto solo accettando un ridimensionamento dell'azione di *policy*.

Per quanto esposto, sembra sensato cercare di valutare l'ampiezza dei residui fiscali regionali effettivi solo in relazione ad opportuni parametri di riferimento; proprio a questo scopo, introduciamo nel seguito l'idea di un residuo fiscale «teorico», corrispondente a specifiche ipotesi sul grado di intensità desiderato delle politiche regionali e redistributive. Naturalmente, realizzare una stima precisa del residuo fiscale di ciascuna regione in coerenza con un dato orientamento di politica è un compito estremamente complesso che, per essere svolto soddisfacentemente, avrebbe bisogno di una preliminare soluzione dei seri problemi teorici di attribuzione ai territori di tutte le entrate e le uscite pubbliche (di cui si è fatto cenno in precedenza) e di una mole di dati enorme, con un livello di dettaglio statistico molto spinto. Molto più modestamente, nel seguito di questa sezione, a puro titolo esemplificativo, proponiamo un semplice esercizio nel quale computiamo, partendo dalla base di dati di Staderini e Vadalà (2009)²² un residuo teorico corrispondente alle seguenti ipotesi sull'orientamento di *policy* del governo: a) le entrate pro capite regionali sono commisurate, con un criterio di progressività dell'imposta, alla media dei redditi personali nella regione, applicando le aliquote IRPEF vigenti nel biennio 2005-2006²³; b) la spesa corrente pro capite al netto delle prestazioni sociali²⁴ viene posta uguale in tutte le regioni al valore medio nazionale (5.230 euro), assumendo la piena applicazione

²² In particolare, facciamo riferimento ai dati esposti nella tav. 2 di Staderini e Vadalà (2009, p. 602) relativi a «Entrate totali» e «Spesa primaria» (Totale, Prestazioni sociali, Spesa corrente primaria al netto delle prestazioni sociali, Spesa in conto capitale).

²³ La scelta è legata al fatto che i dati sui redditi utilizzati da Staderini e Vadalà (2009) si riferiscono al periodo 2004-06. Più precisamente, seguendo Scalera (2010), si considera il reddito medio dei residenti in ciascuna regione e, utilizzando gli scaglioni e le aliquote del biennio 2005-2006, si calcola per ciascun cittadino-regione l'IRPEF pagata da un lavoratore dipendente. Il reddito residuo viene quindi assoggettato ad un'imposta proporzionale del 30,276%, in modo tale che per l'Italia il totale dell'imposta teorica così calcolata corrisponda alle entrate totali pro capite riportate da Staderini e Vadalà (2009).

²⁴ Cautelativamente, si è preferito conservare la spesa pro capite per prestazioni sociali ai valori effettivi, così come stimati da Staderini e Vadalà (2009), in quanto questo aggregato è positivamente correlato ai contributi versati dai beneficiari e quindi ai redditi dei residenti nella regione.

dell'art. 3 della Costituzione che stabilisce il principio dell'uguaglianza dei cittadini (e quindi un livello di prestazioni garantito per tutti); c) la spesa pro capite in conto capitale viene ipotizzata uguale ai valori di spesa programmati esposti nella seconda colonna della Tabella 4, ossia corrispondente all'obiettivo programmatico di erogare nel Mezzogiorno il 45% della spesa pubblica totale in conto capitale.

La Tabella 5 sintetizza i risultati del nostro esercizio. Il residuo teorico pro capite, ossia la differenza fra entrate e spesa primaria pro capite teoriche (cioè calcolate con il metodo sopra esposto), viene riportato nella quinta colonna della Tabella e quindi confrontato con il residuo effettivo di Staderini e Vadalà (2009). Nelle ultime due colonne, lo scostamento del residuo fiscale effettivo dal suo valore teorico è espresso in termini percentuali rispetto a quest'ultimo, per misurare il vantaggio (o lo svantaggio) percentuale che ciascuna regione ottiene dalla effettiva spesa ed imposizione rispetto ai valori teorici di esse. In particolare, la penultima colonna della Tabella 5 riguarda le sole regioni per le quali Staderini e Vadalà (2009) stimano un residuo fiscale positivo. Un valore positivo di «eccesso» di residuo indica che la regione in questione risulta penalizzata dalla redistribuzione effettiva, perché trasferisce alle altre regioni eccessive risorse rispetto agli obiettivi di *policy* che abbiamo ipotizzato. Nel nostro caso, due sole regioni, Piemonte e Lombardia, si trovano in questa situazione, ma mentre la prima mostra un residuo effettivo molto superiore (del 46%) a quello che dovrebbe teoricamente registrare, nel caso della Lombardia l'eccesso è decisamente modesto (3,7%). Viceversa, contribuiscono alla redistribuzione meno di quanto dovrebbero tutte le altre regioni del Centro-Nord e in particolare quelle di minore estensione territoriale.

TAB. 5. Residuo effettivo e residuo teorico (euro pro capite, media 2004-2006)

Aree geografiche	(1) entrate teoriche ¹	(5) spesa primaria teorica			residuo teorico =(1)-(5)	confronto con il residuo effettivo		
		(2) conto capitale ²	(3) prestazioni sociali ³	(4) spesa al netto delle prestazioni sociali ⁴		residuo effettivo ⁵	eccesso (in %) ⁶	difetto (in %) ⁷
Piemonte	12.158	874	5.115	5.230	939	1.371	46,0	
Lombardia	14.905	581	4.657	5.230	4.437	4.602	3,7	
Veneto	13.045	728	3.953	5.230	3.134	2.180	-30,4	
Liguria	11.127	882	5.779	5.230	-764	-915		-19,8
Emilia Romagna	13.904	744	5.019	5.230	2.911	2.516	-13,6	
Toscana	12.084	764	4.840	5.230	1.250	1.104	-11,7	
Umbria	10.152	1.235	4.813	5.230	-1.127	-1.517		-34,7
Marche	10.962	726	4.300	5.230	706	362	-48,7	
Lazio	13.469	777	4.489	5.230	2.973	2.470	-16,9	
Abruzzo	8.664	1.176	3.938	5.230	-1.680	-1.173		30,2
Molise	7.627	1.748	3.635	5.230	-2.986	-3.657		-22,4
Campania	6.548	1.126	3.159	5.230	-2.967	-2.375		20,0
Puglia	6.646	867	3.639	5.230	-3.090	-2.294		25,6
Basilicata	7.183	1.922	3.592	5.230	-3.562	-3.952		-11,0
Calabria	6.560	1.548	3.626	5.230	-3.844	-4.079		-6,10
RSO Nord	13.602	710	4.738	5.230	2.924	2.831	-3,2	
RSO Centro	12.371	801	4.600	5.230	1.741	1.446	-16,9	
RSO Sud	6.825	1.164	3.465	5.230	-3.034	-2.579		15,0
Valle d'Aosta	15.116	3.675	4.801	5.230	1.410	-3.595	-355,0	
P. A. Trento	13.350	2.997	3.897	5.230	1.226	-1.296	-205,7	
P. A. Bolzano	15.160	2.590	4.109	5.230	3.231	-1.575	-148,7	
Friuli Venezia Giulia	12.215	1.352	5.212	5.230	421	20	-95,2	
Sicilia	6.645	1.124	3.406	5.230	-3.115	-3.012		3,3
Sardegna	8.190	2.058	3.772	5.230	-2.870	-2.936		-2,3
RSS Nord	13.208	2.048	4.676	5.230	1.254	-734	-158,5	
RSS Mezzogiorno	7.028	1.355	3.497	5.230	-3.055	-2.994		1,98
Italia	10.915	962	4.262	5.230	461	461	0,0	
Centro-Nord	13.210	821	4.693	5.230	2.466	2.197	-10,9	
Mezzogiorno	6.890	1.226	3.475	5.230	-3.040	-2.712		10,8

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Staderini e Vadalà (2009). Note: ¹ Il valore pro capite Italia corrisponde al dato stimato da Staderini e Vadalà (2009) per le entrate effettive; ² la spesa in conto capitale teorica è la spesa programmata della Tabella 4. A partire dai dati di spesa pro capite stimati da Staderini e Vadalà (2009), si sono calcolati i valori totali. Il totale Italia è stato ripartito tra Mezzogiorno e Centro-Nord in coerenza con l'obiettivo programmatico (rispettivamente 45 e 55%) e la spesa così ottenuta è stata ripartita tra le regioni applicando la distribuzione regionale della spesa effettiva; ³ questo capitolo di spesa è ripreso da Staderini e Vadalà (2009) senza correzioni; ⁴ il dato pro capite Italia è imputato ad ogni regione e macroripartizione; ⁵ i residui fiscali effettivi sono quelli stimati da Staderini e Vadalà (2009, pag. 602, tav. 2) che abbiamo riportato nella Tabella 1; ⁶ scostamento percentuale del residuo effettivo dal residuo teorico (differenza tra residuo effettivo e residuo teorico, diviso per il residuo teorico): sono penalizzate le regioni che contribuiscono alla redistribuzione più di quanto dovrebbero (eccesso di residuo > 0); ⁷ scostamento percentuale del residuo effettivo dal residuo teorico (differenza tra residuo effettivo e residuo teorico, diviso per il residuo teorico in valore assoluto): sono penalizzate le regioni che ricevono meno di quanto dovrebbero (difetto di residuo > 0).

L'ultima colonna della Tabella 5 riguarda invece le sole regioni individuate da Staderini e Vadalà (2009) come beneficiarie nette della redistribuzione. Un valore positivo di «difetto» di residuo indica che la regione in questione riceve meno di quanto dovrebbe. L'esame della Tabella evidenzia che le maggiori regioni meridionali si trovano in questa condizione. In particolare, in aggregato, il Mezzogiorno risulta penalizzato da una redistribuzione più modesta di circa l'11% di quella che si avrebbe per effetto della progressività del sistema tributario secondo le aliquote IRPEF del biennio 2005-2006 e di politiche regionali che realizzino il 45% della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno. Specularmente, il Centro-Nord in complesso usufruisce di un 11% di risorse in eccesso rispetto al residuo teorico che dovrebbe elargire.

5. Conclusioni

L'obiettivo principale dell'analisi condotta in questo lavoro consiste nell'evidenziare l'inopportunità di un approccio al riassetto del sistema fiscale italiano basato sulla pretesa necessità di una riduzione (o addirittura di un annullamento) dei residui fiscali regionali. Questa posizione, confondendo obiettivi di efficienza dell'amministrazione pubblica (ovviamente del tutto condivisibili) con pretese di incidere sulla distribuzione (e redistribuzione) delle risorse a favore delle aree forti del Paese, può mettere a repentaglio, stante l'infondatezza delle pretese, la legittima perequazione interregionale derivante dal principio di progressività, su cui il nostro sistema tributario si fonda e deve fondarsi, e dalle politiche regionali di riequilibrio che accordano (almeno sulla carta) un relativo favore alle regioni in ritardo di sviluppo nella distribuzione della spesa in conto capitale. Noi crediamo, in estrema sintesi, che la dipendenza finanziaria del Mezzogiorno sia l'effetto immancabile delle politiche redistributive e regionali: una virtuosa riduzione di tale dipendenza passa per una riduzione dei divari economici interregionali, mentre contrarre i residui senza abbattere le differenze significa inevitabilmente rinunciare alle politiche di riequilibrio.

In contrasto con le opinioni di chi vede nella riforma federalista una strategia tesa a restituire al Nord le risorse drenate dagli sprechi del Sud, ne abbiamo argomentato l'inconsistenza ricordando come l'andamento recente delle entrate e delle due componenti di spesa pubblica, corrente e in conto capitale, non conferma l'ipotesi di presunti eccessi di trasferimenti ma evidenzia piuttosto una chiara penalizzazione delle regioni meridionali. In particolare, la spesa in conto capitale, che, secondo i cicli di programmazione DPEF, doveva essere impegnata nelle regioni del Mezzogiorno in una quota predefinita del 45%, non ha mai raggiunto, nell'arco degli ultimi 15 anni, questo obiettivo, e neanche quello minimale di una distribuzione della spesa proporzionale al peso demografico dell'area. Infine,

sempre allo scopo di valutare la fondatezza dell'argomento dell'eccessiva dipendenza finanziaria del Mezzogiorno, abbiamo stimato i valori dei residui fiscali regionali teorici, cioè coerenti con un'intensità delle politiche redistributive e regionali corrispondente al grado di progressività delle aliquote IRPEF del biennio 2005-2006 e all'obiettivo di erogare nel Sud il 45% della spesa pubblica totale in conto capitale, per mostrare che, per le regioni meridionali e per l'intero Mezzogiorno, rispetto ai valori teorici, così calcolati, i valori effettivi dei residui fiscali risultano sistematicamente più contenuti.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosanio M. F., Bordignon M., Cerniglia F. (2008), *Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy*, Working paper DISCE n. 84, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A. (2010), *Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government*, in «Regional Studies», 44(1), pp. 55-69.
- Barca F. (2009), *Un «Sud persistente»: Riflessioni su dieci anni di politica per il Mezzogiorno d'Italia*, in Petruszewicz M., Schneider J., Schneider P. (a cura di), *I Sud Conoscere, capire, cambiare*, Bologna, Il Mulino.
- Brown C. C., Oates W. E. (1987), *Assistance to the poor in a federal system*, in «Journal of Public Economics», 32(3), pp. 307- 330.
- Cannari L., Chiri S. (2004), *La bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud (1998-2000)*, Temi di discussione, 490, Banca d'Italia.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2009), *Rapporto Annuale del 2008*.
- Dréze J. (1993), *Regions of Europe: A Feasible Status, to Be Discussed*, in «Economic Policy», (8)17, pp. 265-307.
- Ezcurra R., Rodríguez-Pose A. (2010), *Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries*, SERC Discussion Papers 0051, Spatial Economics Research Centre, LSE.
- Ferrario C., Zanardi A. (2009), *What happens to interregional redistribution as decentralisation goes on? Evidence from the Italian NHS*, mimeo.
- Giannola A., Lopes A. (1992), *Politiche di intervento, sviluppo economico del mezzogiorno e debito pubblico*, in Ente Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, Il Mulino.
- Giannola A., Petraglia C. (2007), *Politiche dell'offerta, politiche della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo «dimenticato»*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 1, pp. 13-42.
- Giannola A., Petraglia C. (2010), *Aggregazioni spurie e comode omissioni. La base illusoria del federalismo italiano*, relazione presentata al convegno «Istituzioni e Politiche per il Mezzogiorno», Napoli, 15 aprile.
- Giannola A., Scalera D. (1995), *L'autonomia finanziaria delle regioni e gli effetti delle politiche di riequilibrio della finanza pubblica*, in «Studi Economici», 55, pp. 153-171.
- Ladd H. F., Doolittle F. C. (1982), *Which Level of Government Should Assist the Poor?*, in «National Tax Journal», 35(3), pp. 323-336.
- Lockwood B. (2006), *Fiscal decentralization: a political economy perspective*, in Ahmad E., Brosio G. (a cura di), *The handbook of fiscal federalism*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Magnani M. (1997), *La ricchezza finanziaria delle famiglie e la bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud (1970-92)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 1, pp. 29-68.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010), *Relazione sul federalismo fiscale*, 30 giugno, Roma.

- Musgrave R. A., Musgrave P. B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Nitti F. S. (1900), *Il bilancio dello Stato dal 1861 al 1896-97. Prime linee di un'inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, Napoli, Società Anonima Cooperativa Tipografica.
- Oates W. (1972), *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W. (1999), *An essay on fiscal federalism*, in «Journal of Economic Literature», 37, pp. 1120-1149.
- Pantaleoni M. (1891), *Delle regioni d'Italia in ordine alla loro ricchezza e al loro carico tributario*, in «Giornale degli Economisti», gennaio, pp. 48-88.
- Pauly M. (1973), *Income Redistribution as a local public good*, in «Journal of Public Economics», 2(1), pp. 35-58
- Pica F. (2010), *Il piccolo dizionario del federalismo fiscale (schede tecniche e parole chiave)*, Torino, Giappichelli Editore.
- Pilloton F. (1992), *La bilancia dei pagamenti del Nord e del Sud*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 4, pp. 703-744.
- Pisauro G. (2009), *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in «Italianieuropei», 1, pp. 73-82.
- Scalera D. (2010), *Nuova politica regionale e residuo fiscale. Un commento*, in «QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», 2, pp. 189-195.
- Scalera D., Zazzaro A. (2010), *L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale e federalismo fiscale*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, Bologna, Il Mulino.
- Staderini A., Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, in Banca d'Italia (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma.
- Unioncamere Veneto (2009), *Responsabilità e federalismo*, Quaderno di ricerca n. 11, settembre.
- Zanardi A. (2011), *Perequazione: chi l'ha vista?*, www.lavoce.info, 25 marzo.

IL LUNGO E LENTO CAMMINO DELLA FINANZA
REGIONALE: VERSO QUALE FEDERALISMO FISCALE?

di Ernesto Longobardi

estratto da

**REGIONALISMO
E REGIONI IN ITALIA
1861-2011**

a cura di
Ernesto Longobardi

Gangemi Editore

2011

IL LUNGO E LENTO CAMMINO DELLA FINANZA REGIONALE: VERSO QUALE FEDERALISMO FISCALE?

di Ernesto Longobardi

1. Sommario

Il lavoro si compone di tre parti. Nella prima si presentano alcuni fatti stilizzati, come si sarebbe detto una volta, relativi all'evoluzione della finanza delle regioni in Italia nel lungo periodo. Nella seconda si presenta una fotografia dei conti delle regioni, quali risultano dai bilanci consuntivi 2010. Nella terza parte, infine, si discutono alcune questioni di prospettiva, nello scenario apertosi con la legge 42/2009, che ha dato avvio a un profondo processo di riforma delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, in applicazione dell'art. 119 della Costituzione come uscito dalla riforma del 2001.

2. Aspetti di sintesi dell'evoluzione di lungo andare della finanza regionale: 1954-2008

2.1 *La spesa*

L'Istat fornisce alcune serie storiche sulle spese e sulle entrate delle regioni, che consentono di gettare uno sguardo retrospettivo sull'evoluzione di lungo periodo della finanza regionale nel nostro paese.

Il grafico 1 rappresenta la serie storica 1970-2008 relativa alla spesa delle regioni in percentuale del Pil. Le spese delle regioni a statuto ordinario (d'ora in avanti RSO) risultavano nel 1975, il terzo anno di piena operatività dell'ente, pari al 3,14% del Pil, come esito del completo dispiegarsi degli effetti dei decreti legislativi del 1972 sul trasferimento di funzioni, emanati in forza della delega al governo contenuta nella prima legge di finanza regionale, la legge 281 del 1970. L'incidenza della spesa regionale sul Pil cresce nella seconda metà degli anni '70 e nei primi anni '80, sia a causa di un nuovo provvedimento sul trasferimento di funzioni (Dpr 616 del 1977) sia, dopo il 1978, per il passaggio alle regioni delle competenze

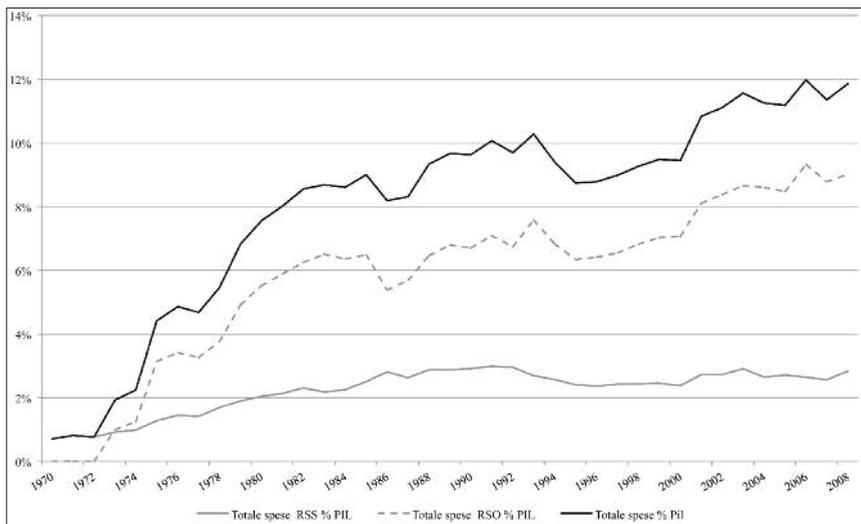


Grafico 1 – Le spese delle regioni in rapporto al Pil 1970-2008

Fonte: Elaborazione su dati Istat - Serie storiche (<http://seriestoriche.istat.it>)

in materia sanitaria, come effetto della legge 833/1978 istitutiva del servizio sanitario: la quota di spesa sul Pil aumenta sino al 1983, quando risulta pari al 6,50%. È interessante notare come i 15 anni successivi rappresentino una fase di relativa stabilità: pur con oscillazioni nell'arco del periodo, nel 1997, la spesa risulta ancora pressoché allo stesso livello del 1983 (6,55%). Un sensibile incremento si ha, invece, negli 11 anni successivi: quasi 2.5 punti percentuali di Pil dal 1997 al 2008. L'aumento è largamente imputabile alla lievitazione della spesa sanitaria, ma non solo: soprattutto a cavallo del secolo aumenta anche l'altra parte della spesa, in buona misura per effetto delle leggi Bassanini.

La quota di Pil della spesa delle regioni a statuto speciale (d'ora in avanti RSS), ancora al di sotto dell'1% nei primi anni '70, e del 2% per tutto il decennio, cresce negli anni '80 e nei primi anni '90 raggiungendo il massimo storico nel 1992, il 2,95%. Per tutto il resto degli anni '90 e negli anni 2000, il rapporto tra la spesa e il Pil oscilla al di sotto di tale livello: nel 2008 è risultato pari al 2,82%.

Considerando insieme le RSO e le RSS, la spesa regionale complessiva risulta oggi in prossimità del 12% del Pil, a fronte di una quota delle amministrazioni centrali del 27-28%, e ad una degli enti locali (comuni e province) che si attesta lievemente al di sopra del 6%. Nel 2000 la spesa delle regioni rispetto al Pil risultava ancora al livello di dieci anni prima, attorno al 10%; negli anni seguenti è aumentata di due punti percentuali.

I grafici 2 e 3 riportano la composizione della spesa, secondo la classi-

ficazione economica, nelle RSO e nelle RSS rispettivamente. L'aspetto più importante che emerge dal grafico 2 è che la spesa delle RSO è sempre stata composta, in larghissima prevalenza, da trasferimenti. A partire dal 1979, anno di attuazione della riforma sanitaria, la quota della spesa dedicata ai trasferimenti non è mai scesa al di sotto dei 9/10, superando, negli ultimi anni, il 93%. Come si vedrà meglio nella seconda parte del lavoro, la massa dei trasferimenti affluisce ad altri enti del settore pubblico, in particolare agli enti locali, territoriali e, soprattutto, sanitari. La spesa per acquisto di beni e servizi dai primi anni '80 è costantemente attorno al 2,5% del totale¹. Quella per investimenti, di una certa consistenza nei primi anni di operatività delle RSO, scende con il finire degli anni '70 al di sotto del 3%; è oggi attorno al 1,5%. La spesa per interessi assume un certo rilievo attorno alla metà degli anni '90: si mantiene nell'ultimo decennio in prossimità dell'1%. Se consideriamo i trasferimenti nel loro complesso, vale a dire inclusivi degli interessi, la spesa per trasferimenti monetari di reddito risulta nel 2008 pari al 94,3%.

Nelle RSS (grafico 3) la spesa per trasferimenti, al di sotto del 10% fino ai primi anni '70, raggiunge la metà della spesa nel 1980; attestata al 70% a partire dai primi anni '90, ha recentemente registrato un ulteriore sensibile incremento, sino al 77%. Le RSS, dunque, per quanto anch'esse operino, dal lato della spesa, in larga prevalenza come enti intermedi che gover-

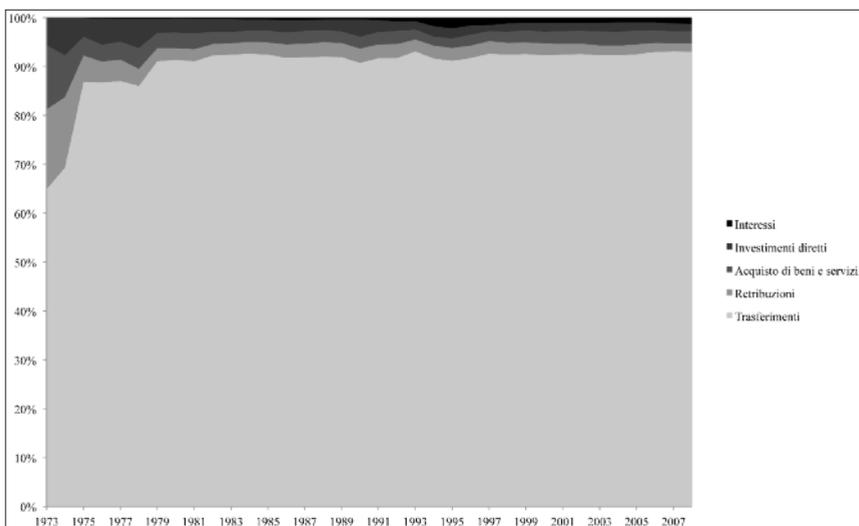


Grafico 2 – La composizione della spesa delle RSO

Nota: Il totale esclude le spese aventi la natura di poste correttive delle entrate, le concessioni di crediti e anticipazioni, l'estinzione di debiti, le poste residuali.

Fonte: Istat - Serie storiche (<http://seriestoriche.istat.it>)

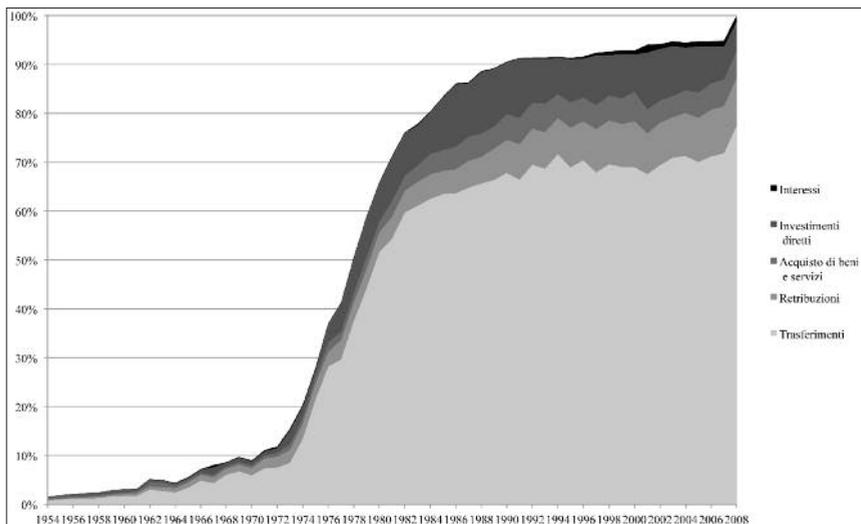


Grafico 3 – La composizione della spesa delle RSS

Nota: Il totale esclude le spese aventi la natura di poste correttive delle entrate, le concessioni di crediti e anticipazioni, l'estinzione di debiti, le poste residuali.

Fonte: Istat - Serie storiche (<http://seriestoriche.istat.it>)

nano flussi monetari di reddito verso il sistema della finanza locale, rispetto alle RSO dedicano una quota maggiore di spesa alla produzione diretta di beni e servizi (il cui costo è rappresentato contabilmente dalle retribuzioni ai dipendenti e dagli acquisti) e agli investimenti.

2.2 L'autonomia impositiva

L'Istat fornisce anche una serie storica dell'autonomia impositiva delle regioni, definita come rapporto tra le entrate tributarie e le entrate correnti. Il grafico 4 riproduce l'intera serie, considerando distintamente le RSO e le RSS.

Dal primo anno di piena operatività, il 1973, le RSO, con il modesto bagaglio di tributi propri conferito loro dalla legge 281 del 1970 (imposta sulle concessioni statali, tassa sulle concessioni regionali, tassa automobilistica regionale, tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche), l'autonomia impositiva si mantiene su livelli molto modesti, assestandosi attorno all'1% lungo tutti gli anni '80. Gli anni '90 segnano un cambiamento che appare radicale: in dieci anni, dallo 0,9% del 1989, l'autonomia impositiva sale al 55,5% del 1998². I primi provvedimenti sono del 1990. Con essi vengono istituiti nuovi tributi: l'addizionale regionale all'imposta era-

riale di trascrizione (ARIET), compresa tra il 20% e l'80% dell'imposta erariale; l'addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano (ARISGAM) compresa tra le 10 e le 50 lire al metro cubo di gas erogato; l'imposta regionale facoltativa sulla benzina erogata dagli impianti di distribuzione situati sul territorio regionale, entro un limite massimo di 30 lire al litro. Viene inoltre ampliata la possibilità di manovra delle aliquote della tassa automobilistica e delle tasse di concessione regionali. Poco dopo, nel 1992, è attribuita alle regioni l'intera tassa automobilistica, la sovratassa diesel, la tassa speciale per i veicoli alimentati a gas metano e a gpl, riconoscendo, come per la tassa regionale già esistente, la possibilità di aumentare annualmente l'importo del 10%. Viene anche istituita una compartecipazione delle regioni alla tassa universitaria, vincolando il gettito al finanziamento delle spese per il diritto allo studio. Per effetto di questi provvedimenti l'autonomia impositiva sale, nel 1993, al 7,5%³.

Il biennio 1996-97 segna il più radicale cambiamento del sistema delle entrate regionali a partire dall'istituzione delle RSO. Con la legge finanziaria per il 1996, nell'ambito di una complessa manovra di sostituzione di trasferimenti con entrate tributarie⁴, viene istituita una rilevante compartecipazione all'accisa sulla benzina⁵. Sono inoltre soppresse l'ARIET, che passa alle province, comprese Trento e Bolzano, e la compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria. Vengono di converso istituiti un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, applicato con aliquote differenziate in base al tipo di rifiuti, vincolato per il 28% ad inter-



Grafico 4 – L'autonomia impositiva delle regioni

Fonte: Istat (Serie storiche <http://seriestoriche.istat.it>)

venti di tutela dell'ambiente e la tassa per il diritto allo studio (variabile da 120.000 a 200.000 lire) con gettito totalmente destinato all'erogazione di borse di studio e prestiti d'onore. Per effetto di questi provvedimenti l'autonomia impositiva sale nel 1996 al 12,9% e nel 1997 al 14,1%.

Un anno dopo, con la legge finanziaria per il 1997 e il seguente decreto legislativo 446/1997, la riforma assume una connotazione ancora più decisa, consegnandoci quello che rimane a tutt'oggi il sistema delle entrate regionali. Viene ampliata la manovrabilità di tributi esistenti: l'ARISGAM, fino a 60 lire al mc, e l'imposta facoltativa sulla benzina, fino a 50 lire al litro. Sono aboliti i contributi sanitari e una serie di tributi nazionali e locali⁶ e vengono istituiti quelli che ancora oggi sono i due più importanti tributi regionali: l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) con aliquota del 4,25%, con possibilità di aumento massimo dell'1%, il cui gettito viene vincolato per il 90% al finanziamento della sanità; e l'addizionale regionale all'IRPEF, il cui gettito viene per intero destinato al finanziamento della sanità, con aliquota dello 0,5% e con possibilità di aumento sino allo 0,5%.

Un ulteriore sensibile incremento dell'autonomia tributaria della RSO si ebbe all'inizio degli anni 2000, principalmente per effetto del decreto legislativo 56 del 2001 che aumentò l'aliquota base dell'addizionale Irpef dallo 0,5% allo 0,9% e la quota di competenza regionale dell'accisa sulla benzina. Negli anni successivi l'evoluzione dell'autonomia impositiva risente delle alterne vicende dell'effettiva manovrabilità, da parte delle RSO, delle aliquote dell'addizionale Irpef e dell'Irap, anche in relazione alle esigenze di copertura dei disavanzi sanitari e, nel periodo più recente, delle esigenze di consolidamento dei conti della finanza pubblica, che ha portato ad una sensibile riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda le RSS, l'autonomia impositiva risulta sensibilmente decrescente nel corso degli anni '70, oscilla tra il 25% e il 30% negli anni '80 e fino alla seconda metà degli 90, quando cresce sensibilmente a seguito dell'istituzione dell'Irap e dell'addizionale Irpef. Si noti che, a partire dal 1998, l'autonomia impositiva delle RSS risulta sensibilmente al di sotto di quella delle RSO, per il maggior peso delle devoluzioni di gettito, che non concorrono a formare l'indice dell'autonomia impositiva dell'Istat.

2.3 I fatti stilizzati

Dall'analisi delle serie storiche dell'Istat sui bilanci regionali emergono i seguenti tratti essenziali dell'evoluzione di lungo periodo della finanza regionale nel nostro paese:

- il sistema di finanza regionale, che prese avvio nell'immediato dopoguerra (a dire il vero a guerra non ancora conclusa) con le RSS e si estese, a partire dal 1973, alle RSO, è stato oggetto di un continuo e lento processo di aggiustamento e di riforma;
- la spesa delle regioni nel loro complesso, rimasta attorno al 10% del Pil fino all'inizio di questo secolo, è poi cresciuta, negli ultimi anni, di circa due punti percentuali, sia per effetto di nuovi trasferimenti di funzioni (leggi Bassanini), sia per il lievitare della spesa sanitaria;
- la spesa è per oltre il 93% per trasferimenti: le regioni dunque non producono direttamente beni e servizi, ma svolgono una funzione di allocazione di fondi;
- l'autonomia impositiva formale delle RSO è fortemente aumentata, in seguito alle riforme degli anni '90: negli ultimi anni essa si è costantemente mantenuta al di sopra del 50%.

Si vedrà tuttavia più avanti come l'autonomia dal lato delle entrate non sia ancora effettivamente e sostanzialmente tale, essendo di fatto ancora molto limitata l'effettiva discrezionalità di manovra da parte delle regioni. La finanza regionale ci apparirà come una finanza ancora essenzialmente di trasferimenti, da entrambi i lati, delle entrate e delle spese: la regione come ente prevalentemente di natura finanziaria – collettore e allocatore di fondi – che fa da tramite tra lo Stato centrale e la finanza locale. Un tramite tuttavia non affatto esclusivo, dal momento che i rapporti diretti tra lo Stato e gli enti locali territoriali rimangono a tutt'oggi molto forti.

3. La finanza regionale oggi

3.1 Livello e composizione della spesa

I bilanci consuntivi ci mostrano come nel 2010 le regioni italiane abbiano speso, nel loro insieme, circa 174 miliardi di euro, un ammontare pari all'11,2% del Pil. La spesa delle regioni a statuto ordinario è stata di 132,5 miliardi, il 76% del totale; quella delle regioni a statuto speciale di 41,7 miliardi, il restante 24%.

La tabella ¹⁷ ci conferma come la spesa delle RSO sia in larghissima prevalenza costituita da trasferimenti. I trasferimenti di parte corrente sono l'82,12% della spesa totale, quelli in conto capitale il 6,65%: nell'insieme, i trasferimenti sono ammontati, nel 2010, a quasi i nove decimi degli impegni totali delle RSO.

In larga prevalenza tali trasferimenti non vanno a operatori del settore privato (famiglie e imprese), ma ad altri enti della pubblica ammi-

nistrazione, che a loro volta provvedono alla produzione di servizi pubblici, oppure a trasferimenti monetari di reddito, verso il settore privato. A ricevere i trasferimenti che promanano dai bilanci regionali sono gli enti locali territoriali, province e comuni, ma soprattutto, gli organismi del servizio sanitario, che assorbono, sotto forma di trasferimenti, oltre il 70% delle risorse totali gestite dalle RSO. Il fenomeno è solo leggermente più contenuto tra le RSS che, nel loro complesso, impiegano in trasferimenti correnti attorno al 73% della spesa totale, il 59% correnti e il 14,59% in conto capitale (tabella 1).

Nel sistema italiano di finanza multilivello, le regioni si caratterizzano, dunque, per questa funzione di bacino intermedio, dalla finanza dello Stato a quella degli enti locali: le regioni acquisiscono risorse con modalità sulle quali, come vedremo, a tutt'oggi, in attesa della piena applicazione della riforma che viene chiamata del federalismo fiscale, non esercitano significativi poteri discrezionali, e le travasano agli enti di livello inferiore, che in concreto gestiscono la spesa. Un aspetto molto rilevante dell'attuale sistema di finanza multilivello vigente nel nostro paese, è, tuttavia, che i flussi finanziari in uscita s'incanalano, in larga prevalenza, verso gli enti locali sanitari, mentre gli enti territoriali, in particolare i comuni, traggono direttamente dal bilancio dello Stato, senza il tramite delle regioni, la quota maggiore della loro finanza derivata.

Il peso e la composizione della spesa per trasferimenti sono elementi significativi per caratterizzare la collocazione di un determinato livello di governo rispetto agli altri e rispetto al settore privato. Dal grafico 5 e dalla tabella 2, che riportano un'elaborazione sui dati Istat relativi ai conti economici delle amministrazioni pubbliche, si vede come i trasferimenti complessivi dello Stato, esclusi gli interessi passivi, ammontino a circa il 57% della spesa totale: per l'84% vanno a enti pubblici, in larga prevalenza ai governi sub-centrali (regioni, province e comuni). Le regioni impiegano a loro volta in trasferimenti l'88% della propria spesa, per nove decimi verso altri enti pubblici, che, come si è visto, sono soprattutto gli organismi del settore sanitario. A livello provinciale e comunale i trasferimenti sono invece una quota più contenuta della spesa, rispettivamente il 15% e il 13,5 %, e vanno in prevalenza a famiglie e imprese.

Il grafico 6 e la tabella 3 riportano la composizione della spesa delle RSO per funzioni. Dopo la sanità, che, come si è già visto, assorbe oltre il 70% del totale, la spesa di maggiore rilievo è quella per il funzionamento della macchina amministrativa (4,73%). Delle funzioni di spesa che, accanto alla sanità, la legge 42/2009 sul federalismo fiscale qualifica come meritevoli della garanzia costituzionale (art. 117, comma 2, lett. m) della fissazione di "livelli essenziali delle prestazioni" (l.e.p), da assicurare in

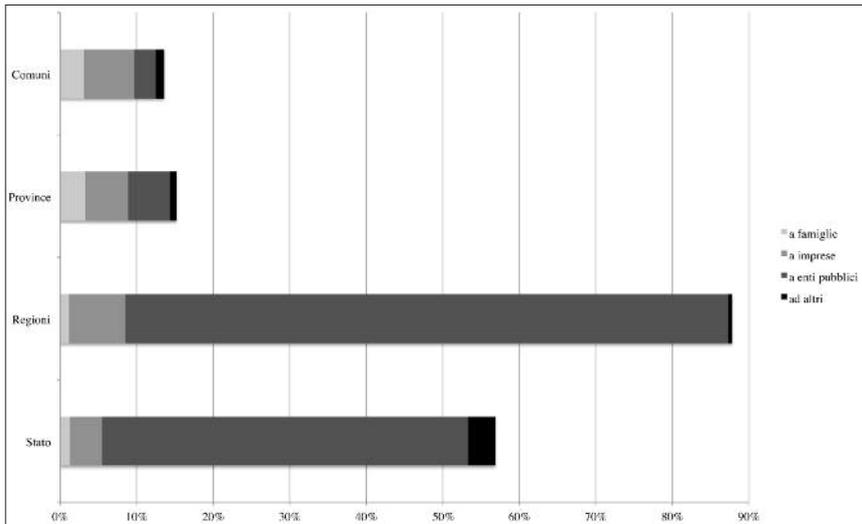


Grafico 5 – I trasferimenti nella spesa dei diversi livelli di governo

Nota: sono esclusi gli interessi passivi

Fonte: Elaborazione su dati Istat (conti economici delle amministrazioni pubbliche)

modo uniforme sull'intero territorio nazionale, l'istruzione assorbe solo lo 0,93%, l'assistenza sociale il 2,16%, i trasporti il 3,29%.⁸ Tutte le altre funzioni – dalla ricerca scientifica alla protezione dell'ambiente, dallo sport al turismo, dall'energia alle politiche del lavoro, e via dicendo – che l'art. 117 della Costituzione assegna alla potestà legislativa delle regioni (esclusiva o concorrente) assorbono, in mille rivoli, il restante 17% della spesa: toccano quote superiori all'1% solo la formazione professionale, l'agricoltura, l'industria e le fonti di energia, le opere pubbliche.

Notevolmente diversa la composizione della spesa delle RSS, illustrata nel grafico 7 e riportata alla tabella 4. Alla sanità va il 42% della spesa totale. Oltre alle spese dell'amministrazione, il cui peso è molto più elevato rispetto alle RSO, assorbono quote più consistenti di risorse i trasporti, la finanza locale, l'istruzione, l'assistenza, l'agricoltura, il lavoro, l'industria, l'agricoltura, l'edilizia e altre.

3.2 La distribuzione della spesa

La distribuzione regionale della spesa risulta fortemente condizionata dai divari nella distribuzione territoriale del reddito. Si vede dal grafico 8 e dalla tabella 5 come, se si fa pari a 100 il reddito pro-capite della regione più ricca tra le RSO, la Lombardia, quello delle regioni più povere tra le

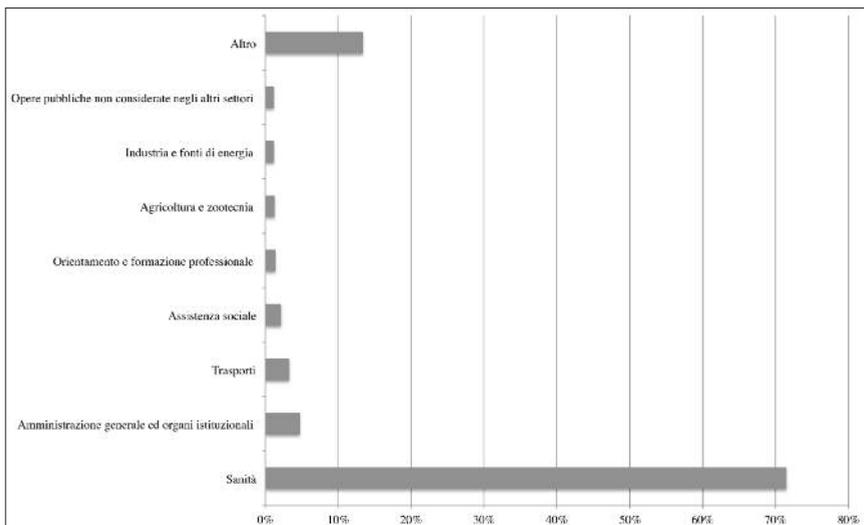


Grafico 6 – La composizione della spesa delle RSO per funzioni (impegni) 2010

Fonte: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff)

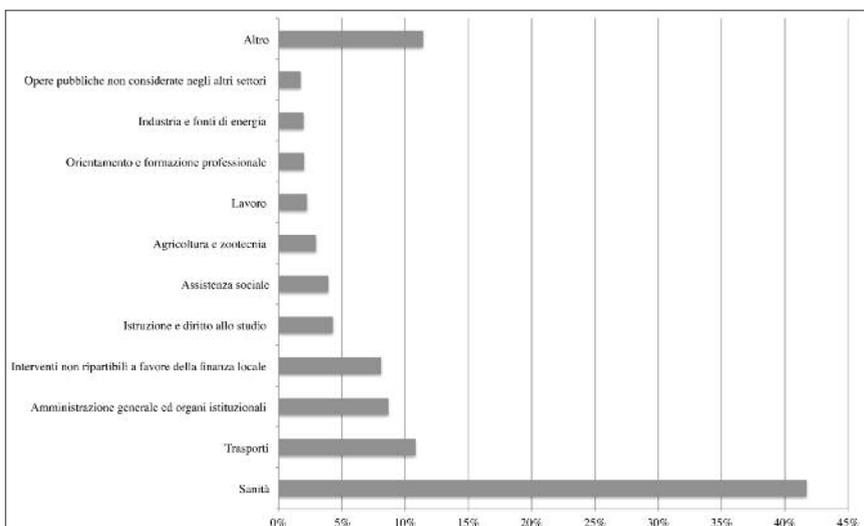


Grafico 7 – La composizione della spesa delle RSS per funzioni (impegni) 2010

Fonte: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi delle regioni (Copaff)

RSO risulti appena al di sopra della metà: 51 in Campania, 52 in Calabria e Puglia. Il mondo delle RSS appare diviso in due: da una parte le isole, con un reddito pro-capite pari al 63% del livello lombardo nel caso della Sardegna e al 54% nel caso della Sicilia; dall'altra le RSS del Nord del paese le quali, fatto salvo, in qualche misura, il caso del Friuli Venezia Giulia, pre-

sentano un reddito pro-capite vicino e talora superiore a quello della Lombardia.

Tale realtà si riflette pesantemente sulla distribuzione della spesa nelle singole regioni. Se il livello di spesa fosse uniforme come percentuale del Pil, le differenze nel reddito pro-capite si rifletterebbero per intero in differenze nei livelli di spesa pro-capite. All'opposto, un livello di spesa pro-capite uniforme richiederebbe nelle regioni più povere una più alta incidenza della spesa rispetto al Pil. La realtà delle regioni italiane è nel mezzo fra i due estremi. In genere le regioni più povere realizzano una spesa pro-capite minore rispetto alle regioni più ricche, ma la differenza è meno che proporzionale rispetto a quella che intercorre nel reddito pro-capite: di conseguenza le regioni più povere impiegano un più ingente ammontare di risorse, in relazione alla ricchezza prodotta sul proprio territorio. Il grafico 9 e la tabella 6 illustrano la circostanza in riferimento ai bilanci consuntivi 2010 delle regioni. Si riporta la spesa complessiva delle singole regioni in percentuale del Pil e in valori pro-capite, prendendo di nuovo la Lombardia come termine di confronto. Come si vede, in Campania si raggiunge un livello di spesa pro-capite pari all'85% di quello della Lombardia con un'incidenza della spesa sul Pil del 68% più alta: il 17,62% contro il 10,49%. Similmente in Calabria il 93% della spesa pro-capite della Lombardia è ottenuta spendendo il 78% di più in termini di quota di Pil; in Puglia le percentuali risultano, rispettivamente, del 91% e del 74%.

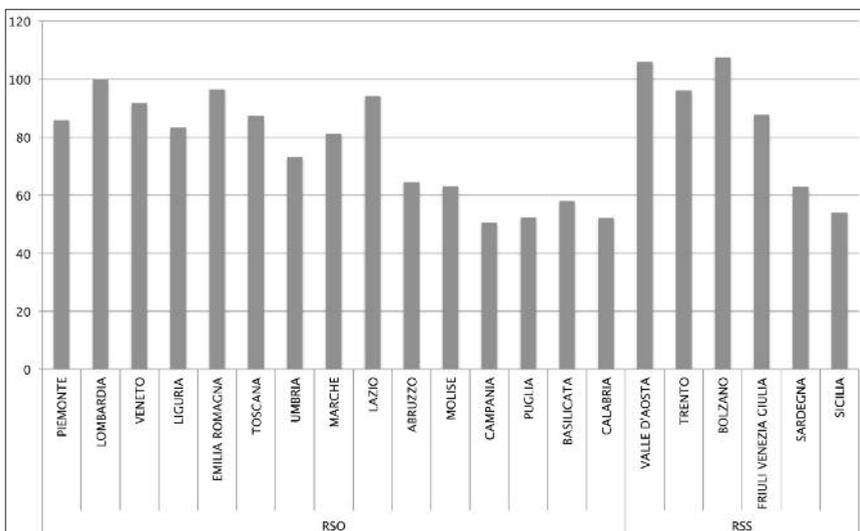


Grafico 8 – Il PIL pro-capite nelle regioni italiane

Fonte: Elaborazione sui dati Istat e dei bilanci consuntivi delle regioni (Copaff)

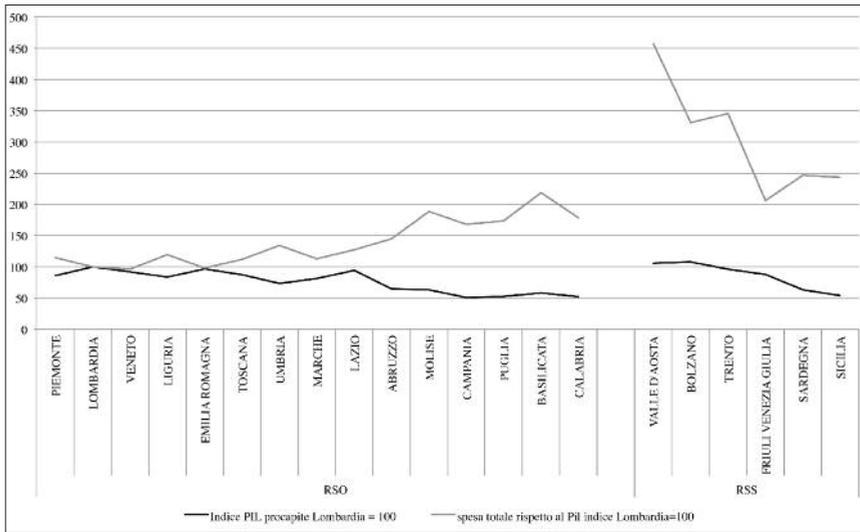


Grafico 9 – La spesa delle regioni in percentuale del Pil regionale e in valori pro-capite

Fonte: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff) e su dati Istat

Il grafico 10 e la tabella 7 riportano gli stessi numeri indici in relazione alla spesa per la sanità. Si vede come, nel 2010, in Campania la spesa per la sanità in valori pro-capite sia risultata del 13% inferiore a quella della Lombardia, con l'impiego di un ammontare di risorse del 72% più grande come quota di Pil. In Calabria le due percentuali sono, rispettivamente, del 15% e del 63%. La Puglia ha invece nel 2010 superato la spesa pro-capite della Lombardia, spendendo il 93% in più come porzione di Pil. La letteratura specialistica ha fornito prove empiriche di come, dietro tali cifre, stia anche una minore efficienza delle regioni meridionali nella gestione della spesa.

3.3 Le entrate

La tabella 8 mostra la composizione delle entrate delle regioni quale appare nei bilanci consuntivi 2010. Durante l'ultimo esercizio, le RSO hanno tratto da entrate tributarie, comprensive delle compartecipazioni – in bilancio il titolo I° dell'entrata – oltre l'82% delle entrate totali, correnti e di capitale⁹: circa il 31% da imposte, il 4,5% da tasse e il 47% da compartecipazioni. Tra le imposte spicca il ruolo dell'Irap (24%) e dell'addizionale Irpef (6%); tra le tasse, il bollo auto

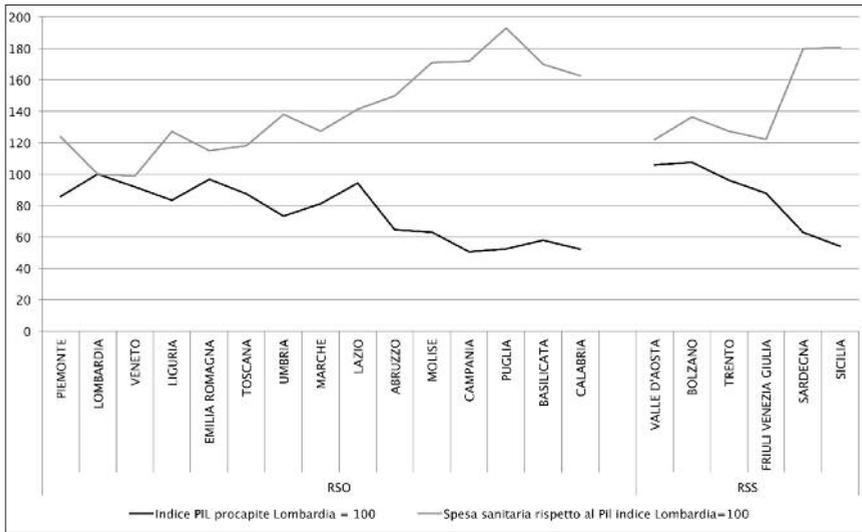


Grafico 10 – La spesa delle regioni per la sanità in percentuale del Pil regionale e in valori pro-capite

Fonte: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff) e su dati Istat

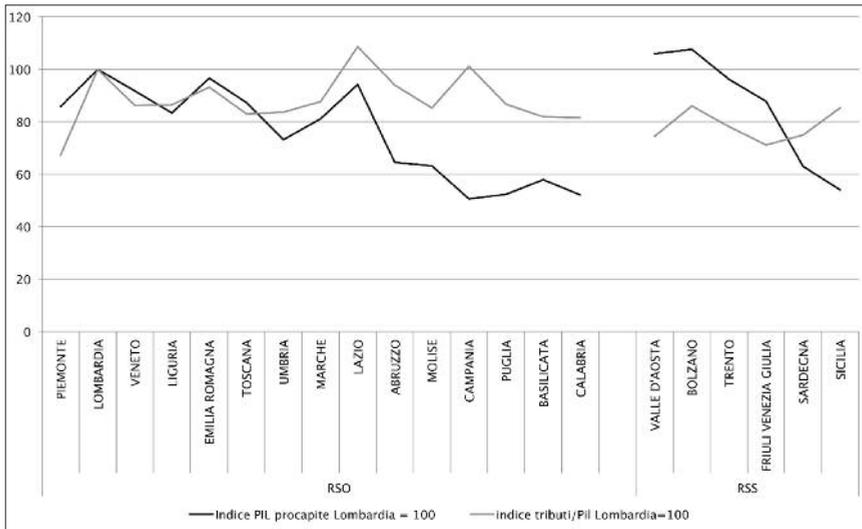


Grafico 11 – I tributi propri delle regioni in percentuale del Pil regionale e in valori pro-capite

Fonte: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff) e su dati Istat

(4%); tra le compartecipazioni, quella dell'Iva (44%) e dell'accisa sulla benzina (1,4%). Come si argomenterà nella terza parte del lavoro, sotto tali dati, che porrebbero le regioni italiane ai primissimi

posti su scala mondiale in termini di autonomia impositiva, l'autonomia effettiva è ben poca cosa.

La tabella 9 e il grafico 11 illustrano l'enorme divario in termini di capacità fiscale tra le diverse aree del paese. Si considerano i tributi propri – imposte e tasse – escludendo le compartecipazioni e si fornisce, per ciascuna regione, l'ammontare assoluto, in percentuale del Pil e in valori pro-capite. Si pongono quindi a confronto, assumendo ancora come *benchmark* la Lombardia. Come era da attendersi considerate le differenze tra i livelli di reddito, la capacità fiscale risulta, nelle regioni più povere, al di sotto della metà del livello lombardo: il 43% in Calabria, il 45% in Puglia, il 46% in Sicilia, il 47% in Basilicata e in Sardegna; appena al di sopra della metà, il 51%, in Campania.

3.4 Le grandi questioni aperte

Le regioni gestiscono oggi un ammontare non trascurabile di risorse, in relazione a quello degli altri livelli di governo. La parte di gran lunga maggiore affluisce, per il loro tramite, al settore sanitario, nella forma di trasferimenti di reddito. Modesta è la quota che le regioni spendono direttamente a beneficio del settore privato - famiglie e imprese – nella duplice possibile forma dell'erogazione di servizi o dei trasferimenti monetari. Com'è pure piuttosto contenuta la quota dei trasferimenti verso gli enti locali territoriali, in particolare i comuni, che a tutt'oggi attingono dallo Stato la parte più rilevante della loro finanza derivata.

Il primo aspetto – quello della larghissima concentrazione della spesa nella sanità – dovrebbe risultare progressivamente superato se si affermasse, nell'agenda politico-istituzionale, una prospettiva di piena applicazione del nuovo titolo V della Costituzione. È noto, infatti, come la Costituzione, dal 2001, assegni alle regioni uno spettro di funzioni la cui ampiezza va ben oltre l'ambito sanitario. Invece, dopo la stagione delle "Bassanini", poco o niente si è fatto in direzione di ulteriori devoluzioni di funzioni. Le resistenze al decentramento regionale da parte di forze politiche e burocrazie centrali, che hanno radici lontane, sono a tutt'oggi fortissime. Anche la riforma in atto, detta del federalismo fiscale, da una parte affronta – e potenzialmente al cuore – il problema dell'efficienza della spesa e del suo controllo, dall'altra si occupa della devoluzione alle regioni, e agli altri livelli sub-centrali di governo, di nuove risorse tributarie. In nessun modo invece si occupa di devoluzione alle regioni di nuove funzioni di spesa.

La seconda grande questione, quella del ruolo della regione tra centro e periferia, dell'opzione di fondo tra la regione come ente di governo *del* sistema della finanza locale o, invece, come attore *nel* sistema della finanza locale, in qualche modo al fianco degli enti territoriali più piccoli, è stata lasciata del tutto aperta dalla riforma del 2001: il nuovo art. 114 pone infatti, come è noto, sullo stesso piano tutti i livelli di governo, compreso lo Stato. Si marcerà, probabilmente, in direzioni e con tempi diversi nelle varie realtà del paese. Già oggi tre delle RSS hanno la piena responsabilità della finanza locale. In alcune RSO si sono sviluppati, negli ultimi anni, sistemi regionali con un forte grado di coordinamento e di cooperazione tra i diversi livelli di governo. In altri contesti, invece, quest'ultimi si parlano ancora molto poco: come pure a livello nazionale, nelle principali sedi della rappresentanza e del confronto, sembra ancora molto forte l'atteggiamento fortemente identitario e autonomista degli enti territoriali, in specie i comuni, nei confronti della regione.

Infine, la fotografia dei conti delle regioni che si è brevemente commentata ci restituisce l'immagine di sempre, di un paese spaccato in due dal punto di vista dei raggiunti livelli di reddito e di ricchezza. È questo uno dei massimi ostacoli alla prospettiva di un regionalismo più autentico o, se si vuole, di federalismo: perché tale prospettiva, è inutile negarlo, per quanto si possano congegnare robusti sistemi di perequazione, è destinata a produrre assetti di minore uniformità di trattamento, non solo per il dispiegarsi delle differenze regionali di esigenze, preferenze, bisogni – che è l'esito che consapevolmente si richiede ad un assetto decentrato – ma anche a causa della disuguaglianza nella distribuzione territoriale delle risorse.

4. I nuovi scenari aperti dalla legge 42/2009

4.1 *Una legge attesa otto anni*

Dopo otto anni di attesa, la legge 42/2009, di delega al governo, ha infine aperto la prospettiva dell'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione. Si tratta infatti della legge che stabilisce i principi di coordinamento della finanza pubblica, prevista dal 2° comma, la cui assenza aveva sinora precluso ogni sostanziale movimento in tale direzione. Sul piano dell'attuazione dell'art. 119, il sistema disegnato dalla legge 42 ruota attorno all'abolizione dei trasferimenti come mezzo ordinario di finanziamento dei livelli sub-centrali di governo e alla loro sostituzione

con risorse tributarie, nelle due forme, esplicitamente richiamate dalla Costituzione, dei tributi propri e della compartecipazione al gettito dei tributi erariali. C'è tuttavia una seconda principale innovazione, introdotta dalla legge 42, che non discende direttamente dal nuovo art. 119: il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni di spesa come criterio di finanziamento di ogni livello di governo sub-centrale. Si tratterebbe di una svolta storica, già in passato tentata più volte senza successo, sulla quale viene ora fatta poggiare l'intera impalcatura del nuovo sistema di relazioni finanziarie intergovernative, compresa buona parte del sistema di perequazione.

Per quanto riguarda le regioni (RSO) si prendono le mosse dalla distinzione delle spese in due categorie: quelle soggette al vincolo costituzionale (art. 117, comma 2, lettera m) della fissazione di livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p) da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale – per il momento identificate nelle spese per la sanità, l'istruzione, l'assistenza e i trasporti (limitatamente alla componente in conto capitale) – e le altre spese, sottratte a tale vincolo. Le due categorie si distinguono per l'individuazione di differenti strumenti tributari da assegnare alla copertura, ma anche, e soprattutto, per la diversa natura e intensità della perequazione. La legge 42 stabilisce infatti che le risorse destinate al finanziamento delle spese soggette ai l.e.p. siano perequate al 100% con riferimento al fabbisogno, mentre quelle per le spese libere dal vincolo dei l.e.p. siano perequate parzialmente e in base alla capacità fiscale. La percentuale di perequazione per le spese del secondo tipo è stata successivamente fissata al 75% dal D.L.vo 68/2011 di attuazione alla delega in materia di finanza regionale.

Non sono state ancora valutate pienamente le implicazioni sul piano dell'allocazione territoriale delle risorse del passaggio dall'attuale sistema, in cui una notevole redistribuzione fra aree del paese è implicita nel meccanismo di finanziamento, che fa riferimento alla spesa storica e attinge ancora in misura rilevante dal bilancio statale, e il nuovo scenario di una perequazione esplicita, attuata tramite un fondo specifico che viene articolato in due sezioni rispondenti a logiche diverse. Dal lato delle spese l.e.p., che sono oggi circa il 75% del totale, trattandosi di perequazione integrale rispetto ai fabbisogni, modifiche nella distribuzione delle risorse tra territori potranno derivare solo dagli scostamenti tra la distribuzione della spesa storica e quella dei fabbisogni. Non sembra ci si debbano attendere, almeno nel breve periodo, effetti di grande rilievo. Per quanto riguarda la spesa sanitaria, che rappresenta il 95% delle spese l.e.p., è stato per il

momento prefigurato un meccanismo per il quale i fabbisogni si tradurranno in coefficienti di riparto di un ammontare aggregato pre-stabilito. Le simulazioni disponibili non annunciano grossi sconvolgimenti. Un impatto maggiore potrà risultare dal lato delle spese non l.e.p. Su questo versante l'effetto sarà duplice. Da un lato, anche con una perequazione al 100%, si produrrebbero effetti distributivi di un certo rilievo per lo scollamento tra la distribuzione regionale degli attuali trasferimenti e quella delle capacità fiscali che si andranno a perequare. Dall'altro, rimane l'impatto di quel 25% di capacità fiscali che non sarà perequata.

*4.2 La riforma delle entrate regionali: verso una maggiore effettiva autonomia?*²⁷

Tra i principali obiettivi della legge 42, così come della riforma del 2001 dell'art. 119 della Costituzione, vi è la sostituzione delle componenti di finanza derivata dei governi sub-centrali con risorse tributarie proprie. Da un maggior allineamento tra i poteri di spesa e di entrata ci si attende un effetto di responsabilizzazione dei governi locali di fronte ai propri elettori e di qui una maggiore efficienza del sistema complessivo della finanza pubblica.

Per quanto riguarda le RSO, tuttavia, si è visto come già oggi le entrate registrate come tributarie al Titolo I dei bilanci (imposte, tasse, quote di tributi erariali) siano oltre l'80% delle entrate complessive, un livello ben al di sopra di quanto si registra, in media, anche nei sistemi federali. A livello regionale (RSO) il problema, dunque, non si pone tanto come sostituzione di trasferimenti con entrate tributarie, quanto come miglioramento della qualità di quest'ultime in termini di contenuto di effettiva autonomia. Anche negli altri paesi, nell'ambito di quanto viene registrato come entrate tributarie nel bilancio, possono trovarsi le forme di entrata più diverse dal punto di vista dell'effettiva discrezionalità conferita al governo sub-centrale: si va da tributi propri nel senso più pieno a compartecipazioni, o anche a tributi che sono a tutti gli effetti dei trasferimenti.

Sul tema della definizione e della misura dell'autonomia tributaria dei governi sub-centrali (d'ora in avanti GSC) da diversi anni si è avviato nell'ambito dell'OECD un intenso lavoro di analisi¹¹.

Nell'ambito di tale linea di ricerca, Blöchliger-King (2006) hanno proposto una classificazione (cui spesso ci si riferisce come "tassonomia OECD") per valutare l'effettivo comando esercitato dagli GSC

sulle proprie entrate tributarie, al di là della pura considerazione della modalità della loro registrazione contabile. Blöchliger e King definiscono 5 principali categorie di autonomia impositiva e 13 sottocategorie, elencati in ordine decrescente rispetto al grado di potere impositivo.

La categoria “a” include i casi di pieno potere impositivo in termini di aliquote, deduzioni e detrazioni. È divisa in due sottocategorie a seconda che il GSC sia o meno tenuto a consultare un governo sovraordinato quando modifica qualche parametro del tributo.

La categoria “b” comprende i casi in cui il GSC ha il potere di variare l’aliquota, senza alcun limite (b.1), oppure all’interno di un intervallo prestabilito da un governo di ordine superiore (b.2).

Nella categoria “c” rientrano i tributi per i quali al GSC è riconosciuto il potere di intervenire sia sulle deduzioni dall’imponibile sia sugli abbattimenti di imposta (detrazioni e crediti) (c.1); solo sulle deduzioni (c.2); solo con detrazioni e crediti di imposta (c.3).

La categoria “d” accoglie le compartecipazioni che sono accorpate sotto quattro schemi, anch’essi elencati in ordine decrescente rispetto ai margini di autonomia:

- d.1) quando i GSC stabiliscono la ripartizione del gettito;
- d.2) quando la ripartizione del gettito può essere modificata solo con il consenso dei GSC;
- d.3) quando la ripartizione del gettito è disposta per legge e può essere modificata unilateralmente dal governo di ordine superiore, ma meno frequentemente di una volta all’anno;
- d.4) quando la ripartizione del gettito è stabilita annualmente dal governo di ordine superiore, normalmente nell’ambito della manovra annuale di bilancio.

La categoria “e” comprende tutti i casi nei quali il governo di ordine superiore decide in merito ad ogni parametro del tributo del GSC.

Per quanto riguarda le diverse forme di compartecipazione, la sub-categoria d.1 ha trovato un riscontro molto limitato sul piano empirico: nelle due indagini dell’OECD (1999 b, 2002) nessun paese ha dichiarato questa tipologia di compartecipazione, mentre in quella di Blöchliger-King (2006) solo un paese (la Grecia). Più o meno lo stesso vale per la sub-categoria d.4.

Blöchliger-King (2006) e, specialmente, Blöchliger-Petzold (2009) hanno dunque individuato un differente criterio per l’analisi comparata dei meccanismi di compartecipazione al gettito, con il principale scopo di tracciare una netta linea di demarcazione tra le compartecipazioni da un lato e i trasferimenti dall’altro.

Per identificare le compartecipazioni, distinguendole dai trasferimenti, sono stati proposti quattro requisiti (Blöchliger-Petzold, 2009, pp. 4-5):

- *Condivisione del rischio*: l'ammontare del gettito attribuito al GSC deve essere strettamente correlato al gettito complessivo del tributo compartecipato, in modo che il GSC sopporti in pieno il rischio di cadute di gettito dovute a recessioni.
- *Non - condizionalità*: non devono sussistere vincoli di destinazione dei proventi della compartecipazione.
- *Stabilità della formula*: la ripartizione del gettito tra i due livelli di governo coinvolti deve essere predeterminata e non può essere modificata nel corso dell'esercizio finanziario.
- *Proporzionalità individuale*: la quota di gettito riconosciuta a ciascun singolo GSC deve essere strettamente correlata all'ammontare generato sul proprio territorio, vale a dire la compartecipazione non deve implicare meccanismi di perequazione di natura orizzontale.

Ogni schema classificato in "d" nella tassonomia OECD e ogni trasferimento intergovernativo può essere sottoposto al test e riclassificato come:

- *compartecipazione in senso stretto*: se sono soddisfatti tutti e quattro i requisiti;
- *compartecipazione*: se sono soddisfatti i primi tre requisiti, ma non il quarto;
- *trasferimento intergovernativo*: nel caso non risulti soddisfatto anche uno solo dei primi tre requisiti.

È interessante come Blöchliger-Petzold (2009) (d'ora in avanti B-P) propongano, in modo piuttosto innovativo, di considerare compartecipazioni tutti i tributi della categoria "e" della tassonomia OECD.

Il prospetto 1 riporta la tassonomia OECD sull'autonomia impositiva, integrata e modificata in base ai criteri di B-P: le categorie a, b and c dell' OECD sono considerate per classificare i tributi dei SCG mentre il test B-P è usato per ripartire il gettito complessivamente registrato sotto le due voci delle compartecipazioni e dei trasferimenti nelle tre categorie: compartecipazioni in senso stretto, compartecipazioni, trasferimenti. Nel prospetto si accoglie la proposta di B-P di spostare nella categoria d1 (compartecipazioni in senso stretto) i tributi della categoria "e" dell'OECD, che viene eliminata dal quadro.

Questo schema può essere utilmente impiegato per tentare una migliore comprensione della qualità, in termini di autonomia, sotto-

Prospetto 1 – Una tassonomia dell'autonomia impositiva

Tributi sub-centrali	a	a.1	Il GSC stabilisce l'aliquota e le agevolazioni senza doverlo concordare con un livello superiore di governo.
		a.2	Il GSC stabilisce l'aliquota e le agevolazioni, ma deve concordarlo con un livello superiore di governo.
	b	b.1	Il GSC stabilisce l'aliquota senza un limite superiore o inferiore.
		b.2	Il GSC stabilisce l'aliquota in un intervallo deciso da un governo di livello superiore.
	c	c.1	The GSG stabilisce sia le deduzioni sia le detrazioni.
		c.2	The GSG stabilisce solo le deduzioni.
		c.3	The GSG stabilisce solo le detrazioni.
	Compartecipazioni	d1	Compartecipazioni in senso stretto (condivisione del rischio, non condizionalità, stabilità della formula, proporzionalità individuale)
		d2	Compartecipazioni (condivisione del rischio, non condizionalità, stabilità della formula)
Trasferimenti intergovernativi (quando manca anche uno solo dei tre requisiti: condivisione del rischio, non condizionalità, stabilità della formula)			

GSB: governo sub-centrale.

Fonte: Blöchliger and King (2006), Blöchliger and Petzold (2009).

stante le attuali entrate tributarie delle RSO e dell'effetto della riforma che si è avviata.

Si è visto come tali entrate tributarie siano in prevalenza assicurate da cinque voci, che in ordine di importanza sono: la compartecipazione Iva; l'Irap; l'addizionale Irpef; la tassa automobilistica; la compartecipazione all'accisa sulla benzina. Vengono nel seguito singolarmente prese in esame alla luce dei criteri enucleati nel prospetto 1.

La compartecipazione Iva. Fu introdotta con il D.Lvo 56/2000, come principale strumento di finanziamento della sanità in sostituzione di trasferimenti, a partire dall'esercizio 2001. Inizialmente la quota della compartecipazione fu fissata al 25.7% del gettito complessivo¹². Si prevedeva che i proventi fossero distribuiti tra le regioni in ragione di una *proxy* della base imponibile, identificata nei consumi delle famiglie quali risultano dai conti economici regionali. Tuttavia, sin dall'inizio, l'applicazione effettiva dello schema è risultata molto diversa dal disegno. La quota aggregata della compartecipazione è aumentata di anno in anno, per tenere il passo con la crescita della spesa regionale sanitaria, e ha ora raggiunto 44,7%. La distribuzione tra le regioni in ciascun esercizio è stata fatta in parte dipendere da indicatori, piuttosto semplici, dei fabbisogni di spesa e, per altra parte, è stata il risultato di un processo di contratta-

zione tra le regioni e il governo, e tra le regioni stesse, che hanno prodotto significativi aggiustamenti marginali delle quote spettanti alle singole regioni. In ogni caso l'allocazione del gettito tra le regioni comprende una rilevante componente di perequazione orizzontale. In conclusione l'attuale compartecipazione regionale all'Iva non soddisfa alcuno dei quattro criteri B-P (condivisione del rischio, non condizionalità, stabilità della formula, proporzionalità individuale) e va dunque considerata, a tutti gli effetti, un trasferimento.

L'Irap. Quando l'Irap fu introdotta, il potere discrezionale delle regioni fu limitato alla possibilità di aumentare l'aliquota dal 4,25%¹³ al 5,25%. Alle regioni non veniva riconosciuta la facoltà di ridurre l'aliquota, né di introdurre agevolazioni in termini di base imponibile o di imposta. Dal 2002 anche la possibilità di aumentare l'aliquota fu sospesa, e il congelamento durò sino a tutto il 2006. Con la legge finanziaria per il 2008 si è in linea di principio aumentata in misura molto rilevante l'autonomia, stabilendo che con propria legge ciascuna regione possa regolare l'imposta come tributo proprio, fissare l'aliquota, introdurre differenti forme di riduzione dell'imponibile o di sgravio dell'imposta. La riforma non è tuttavia mai diventata operativa, perché è mancata l'approvazione della legge quadro cui la norma aveva subordinato l'applicazione. In conclusione l'Irap nasce come tributo decentrato con autonomia molto limitata, quella della categoria b.2; dal 2002 al 2006 è collassata in compartecipazione in senso stretto, nel significato di B-P; dal 2008 avrebbe acquisito i connotati dell'autonomia forte della categoria a.1, ma per il momento si può dire abbia solo riacquisito il proprio status originario di b.2.

L'addizionale regionale all'Irpef. Quando fu introdotta, nel 1998, alle regioni fu riconosciuta una limitata discrezionalità nella fissazione delle aliquote, ma nessuna dal lato della base imponibile e delle agevolazioni. Per i primi due anni, il campo delle possibili variazioni di aliquota fu nell'intervallo 0,5%-1%. Dal 2000 l'aliquota standard è stata aumentata allo 0.9% e la massima all'1.4%. Come nel caso dell'IRAP, le aliquote furono poi congelate, dal 2002 al 2006. In conclusione anche l'addizionale, come l'Irap, appartiene alla categoria b.2. Negli anni durante i quali fu preclusa la possibilità di modificare l'aliquota, il tributo è degenerato in una forma di compartecipazione in senso stretto (d1).

La tassa automobilistica. I margini d'intervento autonomo delle regioni sulla tassa automobilistica sono stati, sin dalle origini, limitati alla possibilità di variare l'aliquota ogni anno del 10%, in aumento o in diminuzione, rispetto al livello dell'anno precedente. Si deve dire che molto raramente le regioni hanno fatto uso di questa facoltà. In linea di

principio le regioni non hanno alcuna possibilità di modificare la base imponibile o introdurre forme di agevolazione anche se alcune regioni marginalmente lo hanno fatto. Anche questo tributo andrebbe dunque incluso categoria b.2.

La compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina va classificata in d1 (compartecipazioni in senso stretto) perché soddisfa tutti e quattro i criteri di B-P. Condivisione del rischio: l'importo spettante regioni è stabilito in un ammontare fisso per litro (inizialmente 242 lire, 250 dal 2001), esponendo le regioni al rischio di cadute di gettito prodotte dalla contrazione dei consumi (con la formula dell'importo fisso si mette inoltre a loro carico l'inflazione, che erode nel tempo il valore in termini reali delle risorse). Non condizionalità: l'impiego delle risorse non è vincolato ad alcuna specifica destinazione. Stabilità della formula: l'importo attribuito alle regioni non viene modificato nel corso dell'esercizio finanziario e, in genere, neppure da un anno all'altro (dalla sua istituzione, come si è accennato, è stato modificato una sola volta). Proporzionalità individuale: il gettito è attribuito in ragione della benzina erogata da impianti di distribuzione situati sul territorio regionale.

La riforma, a differenza di quanto avviene a livello comunale, ove vengono devolute nuove consistenti risorse tributarie, a livello regionale punta, nella sostanza, ad una modifica dell'esistente, senza forti innovazioni di natura strutturale. Consideriamone brevemente l'effetto sulle cinque principali forme di entrata che si sono or ora descritte.

La compartecipazione Iva. Se ne prospetta una radicale trasformazione. L'art. 4 del D.L.vo 68/2011 stabilisce che a decorrere dal 2013 le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione I.V.A. alle regioni a statuto ordinario siano stabilite in conformità con il principio di territorialità¹⁴. L'intento è quello di allocare il gettito in relazione ai luoghi dove esso effettivamente si forma: di fatto dove avviene la cessione ad un soggetto che non può rivalersi dell'imposta pagata, in primo luogo i non soggetti Iva, vale a dire i consumatori finali, ma anche gli enti che effettuano operazioni esenti o che producono beni o servizi non destinabili alla vendita (pubbliche amministrazioni, operatori no-profit ecc.). L'obiettivo è una ripartizione delle risorse aderente alla natura economica del tributo, ma anche, ed in misura rilevante, di fornire adeguati incentivi al coinvolgimento delle regioni nelle politiche di contrasto alla evasione, incentivi che vengono a mancare se il gettito viene ripartito in base ad indicatori economici insensibili al grado di adempimento all'obbligazione tributaria effettivamente registrato sul territorio¹⁵. Se la

riforma avrà successo – le difficoltà tecniche non sono poche – la compartecipazione potrà alla fine rispondere a tutti e quattro i requisiti di B-P (condivisione del rischio, non condizionalità, stabilità della formula, proporzionalità individuale) e mutare da trasferimento a compartecipazione in senso stretto (d.1).

L'Irap. Il decreto 68 conferisce alle RSO la possibilità, oggi non contemplata, di ridurre l'Irap, fino ad azzerarla, fermo restando il limite posto alla variazione verso l'alto. Si conferisce inoltre la facoltà di introdurre deduzioni dalla base imponibile. Tali innovazioni rafforzano indubbiamente l'autonomo potere discrezionale sul tributo, senza tuttavia produrre un *up-grading* nella scala dell'autonomia per il permanere del limite alla variazione dell'aliquota verso l'alto. Il legislatore delegato ha inoltre imposto un altro limite, di natura incrociata, rispetto all'addizionale Irpef, con una fantasia che gli studiosi dell'OECD non potevano mettere in conto.

L'addizionale regionale all'Irpef. Viene modificata sensibilmente, con l'obiettivo, da una parte, di compensare le risorse che vengono a mancare per la soppressione dei trasferimenti e della compartecipazione all'accisa sulla benzina, dall'altra, di aumentare il grado di discrezionalità riconosciuto alle regioni nella manovra del tributo. Le regioni potranno aumentare l'aliquota base – data dall'attuale 0,9% incrementato per compensare i trasferimenti e la compartecipazione soppressi – fino ad un massimo di 0,5 punti percentuali nel 2013, 1,1 nel 2014 e il 2,1 nel 2015. Potranno altresì aumentare le detrazioni per familiari a carico previste dall'imposta erariale e concedere detrazioni dall'imposta in sostituzione di sussidi, in denaro o in natura, erogati in base a leggi regionali. Si prevede – e si tratta del vincolo di natura incrociata cui si è appena fatto cenno – che non possano aumentare l'aliquota base oltre lo 0,5% le regioni che abbiano ridotto l'aliquota Irap. Se si prescinde da quest'ultimo vincolo, non razionalizzabile nell'ambito dello schema che si sta considerando, l'autonomia regionale ne esce notevolmente rafforzata, pur rimanendo ferma la collocazione in b.2 per il permanere dei limiti alla variazione dell'aliquota.

La tassa automobilistica. Non si stabiliscono variazioni significative: il decreto dispone che le regioni la “disciplinano”, “fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale” (art. 8, c. 2).

La compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina. Viene abolita (art. (art. 8, c. 4 del decreto).

Nel complesso, in un quadro di sistema di apparente continuità, la riforma prevede effettive iniezioni di nuova autonomia impositiva. Le

modifiche in prospettiva più rilevanti riguardano la compartecipazione Iva per le ricadute, di diversa natura, che potrà produrre la sua effettiva territorializzazione. Significative anche le innovazioni in materia di Irap e di addizionale Irpef, per quanto non sufficienti a modificare la loro natura come tributi regionali. Per quest'ultime, quello che maggiormente conterà sarà la capacità del nuovo sistema di relazioni finanziarie intergovernative di preservare, al suo interno, i nuovi margini di autonomia dei governi regionali, mettendoli al riparo da inversioni di rotta decise unilateralmente dal governo centrale: l'esperienza degli ultimi anni dimostra come, fintanto che non si sarà pienamente affermata la cultura della non ingerenza del governo centrale nelle sfere di competenza dei governi sub-centrali, ogni autonomia può essere improvvisamente spazzata via per esigenze di coordinamento che non si è in grado di soddisfare con altre modalità di rapporto tra i livelli di governo.

5. Conclusione

Nel lavoro si è proposto un breve *excursus* retrospettivo sull'evoluzione della finanza regionale, un'istantanea sul presente, qualche considerazione, in ordine sparso, sul futuro. Ne è emersa l'immagine di un lungo e faticoso cammino che non ha ancora portato ad approdi sicuri. Nelle luci e nelle ombre della riforma del titolo V del 2001, con la legge di coordinamento della finanza pubblica approvata nel 2009 si cerca di percorrere sentieri già prefigurati in passato ma finora preclusi, come il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni di spesa come base del finanziamento dei governi sub-centrali. Anche la questione dell'autonomia impositiva, come strumento di responsabilizzazione, viene ora di nuovo affrontata a distanza di un quasi un ventennio dai primi movimenti in tale direzione. Non è affatto sicuro che lungo questo ventennio, caratterizzato da continui progressivi aggiustamenti del sistema di finanza regionale, sia maturata anche una nuova cultura istituzionale dei rapporti tra livelli di governo che ci consenta di scommettere che questa volta la partita sarà vinta.

Tabella 1 – La spesa delle regioni (impegni) 2010

	RSO		RSS	
	milioni di euro	in % della spesa totale	milioni di euro	in % della spesa totale
SPESE CORRENTI	118.136	89,16%	32.793	78,56%
SPESE PER ORGANI ISTITUZIONALI	560	0,42%	335	0,80%
PERSONALE	2.316	1,75%	4.260	10,20%
ACQUISTO DI BENI, PRESTAZIONI DI SERVIZI, UTILIZZO BENI DI TERZI	4.154	3,14%	1.897	4,54%
TRASFERIMENTI CORRENTI	108.809	82,12%	24.634	59,01%
a Enti dell'Amministrazione centrale	4.436	3,35%	72	0,17%
a Enti di previdenza	146	0,11%	22	0,05%
a Enti delle Amministrazioni locali	100.483	75,84%	22.746	54,49%
di cui a Province	2.853	2,15%	558	1,34%
di cui a Comuni	2.350	1,77%	3.109	7,45%
di cui per la sanità	91.613	69,14%	16.592	39,75%
a istituzioni estere	16	0,01%	1	0,00%
a imprese	2.461	1,86%	667	1,60%
ad altri soggetti	1.268	0,96%	1.128	2,70%
INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI DIVERSI	1.568	1,18%	417	1,00%
IMPOSTE E TASSE	386	0,29%	159	0,38%
ONERI STRAORDINARI, FONDI DI RISERVA E SPECIALI	343	0,26%	1.091	2,61%
SPESE IN CONTO CAPITALE	14.359	10,84%	8.950	21,44%
INVESTIMENTI FISSI	1.384	1,04%	2.511	6,01%
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	8.808	6,65%	6.090	14,59%
a Enti dell'Amministrazione centrale	315	0,24%	47	0,11%
a Enti di previdenza	5	0,00%	0	0,00%
a Enti delle Amministrazioni locali	8.488	6,41%	3.236	7,75%
di cui a Province	1.023	0,77%	245	0,59%
di cui a Comuni	3.289	2,48%	1.204	2,88%
di cui per la sanità	1.212	0,91%	387	0,93%
a istituzioni estere	18	0,01%	2	0,01%
a imprese	3.233	2,44%	2.026	4,85%
ad altri soggetti	492	0,37%	778	1,86%
PARTECIPAZIONI AZIONARIE E CONFERIMENTI DI CAPITALE	73	0,05%	151	0,36%
CONCESSIONI DI CREDITI E ANTICIPAZIONI	226	0,17%	157	0,37%
FONDI DI RISERVA E SPECIALI	77	0,06%	1	0,00%
ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE	49	0,04%	40	0,09%
TOTALE SPESA	132.495	100,00%	41.743	100,00%
NOTA: Spesa corrente e in conto capitale (Titolo I e II) al netto della spesa finanziata direttamente dalla UE				
FONTE: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff)				

Tabella 2 – I trasferimenti nella spesa dei diversi livelli di governo

	Stato	Regioni
Trasferimenti in % della spesa totale	56,86%	87,79%
Composizione		
a famiglie	2,26%	1,34%
a imprese	7,36%	8,40%
a enti pubblici	84,15%	89,71%
ad altri	6,23%	0,55%
Nota: sono esclusi gli interessi passivi		
Fonte: Elaborazione su dati Istat (conti economici delle amministrazioni pubbliche)		

Tabella 3 – Spesa delle regioni a statuto ordinario per funzioni (impegni) 2010

	RSO	
	in milioni di euro	in % rispetto al totale
Difesa della salute e relative strutture	94.715	71,49%
Ordinamento degli uffici - Amministrazione generale ed organi istituzionali	6.266	4,73%
Trasporti	4.353	3,29%
Assistenza sociale e relative strutture	2.866	2,16%
Orientamento e formazione professionale	1.837	1,39%
Agricoltura e zootecnia	1.689	1,28%
Industria e fonti di energia	1.526	1,15%
Opere pubbliche non considerate negli altri settori	1.524	1,15%
Istruzione e diritto allo studio	1.236	0,93%
Protezione della natura, beni ambientali, parchi e riserve	1.164	0,88%
Edilizia abitativa	1.045	0,79%
Oneri finanziari	936	0,71%
Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	815	0,61%
Organizzazione della cultura e relative strutture	714	0,54%
Viabilità	648	0,49%
Turismo e industria alberghiera	555	0,42%
Lavoro	545	0,41%
Foreste	498	0,38%
Urbanistica	331	0,25%
Ricerca scientifica	307	0,23%
Artigianato	294	0,22%
Interventi non ripartibili a favore della finanza locale	229	0,17%
Sviluppo dell'economia montana	166	0,13%
Sport e tempo libero	156	0,12%
Fiere, mercati, commercio interno	150	0,11%
Caccia e pesca	110	0,08%
Polizia amministrativa e servizi antincendi	21	0,02%
Acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre att. estr.	11	0,01%
Previdenza sociale	0	0,00%
Spese non attribuite	4.941	3,73%
Totale spesa	132.495	100,00%

FONTE: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff)

Tabella 4 – Spesa delle regioni a statuto speciale per funzioni (impegni) 2010

	RSS	
	in milioni di euro	in % rispetto al totale
Difesa della salute e relative strutture	17.411	41,71%
Trasporti	4.526	10,84%
Ordinamento degli uffici - Amministrazione generale ed organi istituzionali	3.627	8,69%
Interventi non ripartibili a favore della finanza locale	3.385	8,11%
Istruzione e diritto allo studio	1.796	4,30%
Assistenza sociale e relative strutture	1.642	3,93%
Agricoltura e zootecnia	1.240	2,97%
Lavoro	942	2,26%
Orientamento e formazione professionale	846	2,03%
Industria e fonti di energia	828	1,98%
Opere pubbliche non considerate negli altri settori	732	1,75%
Organizzazione della cultura e relative strutture	711	1,70%
Edilizia abitativa	584	1,40%
Viabilità	572	1,37%
Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	475	1,14%
Oneri finanziari	437	1,05%
Foreste	403	0,97%
Turismo e industria alberghiera	384	0,92%
Polizia amministrativa e servizi antincendi	231	0,55%
Protezione della natura, beni ambientali, parchi e riserve	230	0,55%
Ricerca scientifica	210	0,50%
Sviluppo dell'economia montana	171	0,41%
Fiere, mercati, commercio interno	149	0,36%
Artigianato	137	0,33%
Urbanistica	126	0,30%
Caccia e pesca	115	0,27%
Sport e tempo libero	101	0,24%
Previdenza sociale	74	0,18%
Acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre att. estr.	2	0,01%
Spese non attribuite	2.822	6,76%
Totale spesa	41.743	100,00%

FONTE: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff)

Tabella 5 – Popolazione residente e PIL pro-capite nelle regioni italiane

REGIONE	Popolazione residente	PIL procapite	Indice PIL procapite Lombardia = 100
RSO			
ABRUZZO	1.338.898	16.311	65
BASILICATA	588.879	14.625	58
CALABRIA	2.009.330	13.179	52
CAMPANIA	5.824.662	12.776	51
EMILIA ROMAGNA	4.377.435	24.396	97
LAZIO	5.681.868	23.805	94
LIGURIA	1.615.986	21.052	83
LOMBARDIA	9.826.141	25.251	100
MARCHE	1.577.676	20.487	81
MOLISE	320.229	15.948	63
PIEMONTE	4.446.230	21.672	86
PUGLIA	4.084.035	13.233	52
TOSCANA	3.730.130	22.066	87
UMBRIA	900.790	18.477	73
VENETO	4.912.438	23.187	92
RSS			
BOLZANO	503.434	27.169	108
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.234.079	22.169	88
SARDEGNA	1.672.404	15.895	63
SICILIA	5.042.992	13.631	54
TRENTINO ALTO-ADIGE	1.028.260	25.701	102
TRENTO	524.826	24.294	96
VALLE D'AOSTA	127.866	26.756	106
FONTE: Elaborazione su dati Istat.			
NOTA: La popolazione residente è rilevata al 31.12.2009, il PIL pro-capite si riferisce al 2009.			

Tabella 6 – La spesa delle regioni

REGIONE	milioni di euro	rispetto al PIL	pro-capite	rispetto al Pil indice Lombardia=100	pro-capite indice Lombardia=100
RSO					
ABRUZZO	3.320	15,20%	2.479	145	94
BASILICATA	1.977	22,95%	3.357	219	127
CALABRIA	4.950	18,69%	2.464	178	93
CAMPANIA	13.111	17,62%	2.251	168	85
EMILIA ROMAGNA	10.959	10,26%	2.503	98	94
LAZIO	18.066	13,36%	3.180	127	120
LIGURIA	4.260	12,52%	2.636	119	99
LOMBARDIA	26.040	10,49%	2.650	100	100
MARCHE	3.826	11,84%	2.425	113	92
MOISE	1.009	19,76%	3.151	188	119
PIEMONTE	11.615	12,05%	2.612	115	99
PUGLIA	9.849	18,22%	2.412	174	91
TOSCANA	9.678	11,76%	2.595	112	98
UMBRIA	2.341	14,07%	2.599	134	98
VENETO	11.493	10,09%	2.340	96	88
RSS					
BOZZANO	4.749	34,72%	9.434	331	356
FRIULI VENEZIA GIULIA	5.920	21,64%	4.797	206	181
SARDEGNA	6.875	25,86%	4.111	246	155
SICILIA	17.548	25,53%	3.480	243	131
TRENTINO ALTO-ADIGE	383	1,45%	373	14	14
TRENTO	4.625	36,28%	8.813	346	333
VALLE D'AOSTA	1.643	48,02%	12.847	458	485

FONTI: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff) e su dati Istat

Tabella 7 – La spesa delle regioni per la sanità

REGIONE	milioni di euro	rispetto al PIL	pro-capite	rispetto al Pil indice Lombardia=100	pro-capite indice Lombardia=100
RSO					
ABRUZZO	2.332	10,68%	1.741,65	150	97
BASILICATA	1.043	12,11%	1.770,63	170	98
CALABRIA	3.067	11,58%	1.526,37	163	85
CAMPANIA	9.105	12,24%	1.563,24	172	87
EMILIA ROMAGNA	8.740	8,18%	1.996,61	115	111
LAZIO	13.617	10,07%	2.396,52	141	133
LIGURIA	3.082	9,06%	1.907,46	127	106
LOMBARDIA	17.676	7,12%	1.798,89	100	100
MARCHE	2.934	9,08%	1.859,45	127	103
MOLISE	623	12,19%	1.944,15	171	108
PIEMONTE	8.501	8,82%	1.911,91	124	106
PUGLIA	7.430	13,75%	1.819,19	193	101
TOSCANA	6.925	8,41%	1.856,44	118	103
UMBRIA	1.637	9,84%	1.817,36	138	101
VENETO	8.004	7,03%	1.629,34	99	91
RSS					
BOLZANO	1.328	9,71%	2.638,10	136	147
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.380	8,70%	1.928,45	122	107
SARDEGNA	3.403	12,80%	2.034,88	180	113
SICILIA	8.847	12,87%	1.754,31	181	98
TRENTO	1.156	9,06%	2.201,85	127	122
VALLE D'AOSTA	297	8,69%	2.325,29	122	129

FONTE: Elaborazione su dati dei bilanci consuntivi (Copaff) e su dati Istat

Tabella 8 – Le entrate delle regioni (accertamenti) 2010

	RSO		RSS	
	milioni di euro	in % delle entrate totali	milioni di euro	in % delle entrate totali
ENTRATE CORRENTI	114.466	92,99%	37.047	91,57%
TRIBUTI PROPRI - IMPOSTE	38.131	30,98%	4.923	12,17%
Imposta regionale sulle attività produttive	29.754	24,17%	3.840	9,49%
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	7.667	6,23%	963	2,38%
Addizionale all'imposta di consumo sul gas metano	486	0,40%	0	0,00%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani	152	0,12%	27	0,07%
Imposte sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	10	0,01%	0	0,00%
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione	42	0,03%	0	0,00%
Altre imposte	18	0,01%	93	0,23%
TRIBUTI PROPRI - TASSE	5.483	4,45%	562	1,39%
Tasse automobilistiche	5.113	4,15%	540	1,34%
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	100	0,08%	0	0,00%
Tassa sulle concessioni per la caccia e per la pesca	48	0,04%	8	0,02%
Altre tasse sulle concessioni	29	0,02%	13	0,03%
Tassa abilitazioni professionali	2	0,00%	0	0,00%
Altre tasse	191	0,16%	0	0,00%
QUOTA DI TRIBUTI ERARIALI SPETTANTI ALLE RSO	57.416	46,65%		
Compartecipazione IVA	53.898	43,79%		
Quota regionale dell'accisa sulla benzina	1.731	1,41%		
Altre quote di tributi erariali	1.787	1,45%		
TRIBUTI ERARIALI SPETTANTI ALLE RSS			27.449	67,84%
IVA interna			5.116	12,65%
IVA all'importazione e somma sostitutiva			585	1,45%
Quota variabile del gettito Iva			1.866	4,61%
Monopoli			651	1,61%
Imposta di bollo			340	0,84%
Imposta di registro			395	0,98%
Tasse di concessione governativa			62	0,15%
Accisa sugli oli minerali			1.170	2,89%
Imposta erariale sull'energia elettrica			119	0,29%
Imposta di fabbricazione sugli spiriti			12	0,03%
IRPEF			12.433	30,73%
IRPEG			1.927	4,76%
Ritenute su redditi di capitali			272	0,67%
Imposte sul patrimonio			68	0,17%
Altre imposte			2.495	6,17%
TRASFERIMENTI CORRENTI	13.436	10,92%	4.050	10,01%
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8.626	7,01%	3.413	8,43%
REDDITI DA CAPITALE	286	0,23%	142	0,35%
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	8.283	6,73%	2.302	5,69%
TOTALE ENTRATE	123.091	100,00%	40.459	100,00%
NOTA: Entrate correnti (Tit. I, II, III) e in conto capitale (Tit. IV).				
FONTE: Elaborazione sui dati dei bilanci consuntivi (Copaff)				

Tabella 9 – I tributi propri delle regioni

REGIONE	milioni di euro	rispetto al PIL	pro-capite
RSO			
ABRUZZO	919.891.173	4,21%	687
BASILICATA	316.348.836	3,67%	537
CALABRIA	967.872.442	3,65%	482
CAMPANIA	3.373.008.428	4,53%	579
EMILIA ROMAGNA	4.461.879.452	4,18%	1.019
LAZIO	6.580.139.080	4,86%	1.158
LIGURIA	1.318.257.761	3,87%	816
LOMBARDIA	11.118.034.725	4,48%	1.131
MARCHE	1.269.844.883	3,93%	805
MOLISE	195.197.273	3,82%	610
PIEMONTE	2.904.205.172	3,01%	653
PUGLIA	2.099.956.089	3,89%	514
TOSCANA	3.063.721.000	3,72%	821
UMBRIA	624.119.922	3,75%	693
VENETO	4.401.121.648	3,86%	896
RSS			
BOLZANO	527.221.578	3,85%	1.047
FRIULI VENEZIA GIULIA	873.142.645	3,19%	708
SARDEGNA	892.466.752	3,36%	534
SICILIA	2.630.695.015	3,83%	522
TRENTO	446.544.019	3,50%	851
VALLE D'AOSTA	114.004.400	3,33%	892
FONTE: Elaborazione su dati dei bilanci consuntivi (Copaff) e su dati Istat			

Note

¹ Il totale esclude le poste correttive delle entrate e la spesa per concessione di crediti ed estinzione di debiti, oltre qualche voce residuale.

² Buglione (2001) offre un'ottima analisi critica dell'evoluzione del sistema di finanziamento delle regioni lungo gli anni '90.

³ Si noti che nel 1992 (D. L.vo 502) vennero attribuiti alle regioni i contributi sanitari, che, tuttavia, nelle statistiche ufficiali, hanno continuato ad essere considerati trasferimenti, senza concorrere pertanto all'autonomia impositiva. Qualora si volesse invece tenerne conto (come in Giarda, 1995, tab. 2.1 a pag. 32) l'autonomia impositiva sarebbe risultata già nel 1993 superiore al 53%.

⁴ Vennero soppressi il fondo comune e il fondo sviluppo (fondo per i programmi regionali di sviluppo), e i trasferimenti vincolati per gli interventi in agricoltura e per i trasporti (fondo nazionale trasporti), pur permanendo per questi ultimi il vincolo sulla spesa.

⁵ La differenza tra la distribuzione regionale dei trasferimenti soppressi e quella della compartecipazione all'accisa sulla benzina venne riequilibrata con l'istituzione di un apposito fondo perequativo gestito Stato (il c.d. "fondino" a tutt'oggi vigente).

⁶ L'ILOR (imposta locale sui redditi), l'ICIAP (imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni), la tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA, l'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

⁷ Tutte le tabelle sono riportate alla fine del lavoro.

⁸ Per i trasporti la qualificazione ai l.e.p. si limita alla componente in conto capitale, mentre la percentuale riportata nel testo si riferisce all'intera spesa.

⁹ Il totale esclude le entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (titolo V) e quelle per contabilità speciali (titolo VI).

¹⁰ In questa sezione del lavoro si riprendono alcune considerazioni svolte in Longobardi (2011).

¹¹ Hanno aperto tale filone di studi i rapporti OECD, 1999 a, 1999 b, 2002.

¹² Al netto delle quote devolute alle RSS and e all'Unione Europea.

¹³ L'aliquota è stata ridotta al 3.9% a partire dal 2008.

¹⁴ La legge 42 include il principio di territorialità (art. 2, c.2, lett. e) tra quelli di carattere generale che devono informare l'esercizio della delega. Con specifico riferimento alle regioni l'art. 7 lett. d) stabilisce le modalità di applicazione del principio di territorialità in relazione alle diverse tipologie di tributi.

¹⁵ A tale proposito l'art. 4 stabilisce che: "I dati derivanti dalle dichiarazioni fiscali e da altre fonti informative in possesso dell'Amministrazione economico-finanziaria vengono elaborati per tenere conto delle transazioni e degli acquisti in capo a soggetti passivi con I.V.A. indetraibile e a soggetti pubblici e privati assimilabili, ai fini IVA, a consumatori finali".

Riferimenti bibliografici

- Buglione E. (2001), "La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?" in Verde A. (a cura di), *Temì di finanza pubblica*, Bari, Cacucci Editore, 2001, pp. 135-53; anche in *L'amministrazione italiana*, 2002, 57(1), pp. 22-40.
- Blöchliger H. - King D. (2006), "Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments", *OECD Economic Studies*, No. 43, 2, 155-188.
- Blöchliger H. and Petzold O. (2009), "Finding the dividing between tax sharing and grants: a statistical investigation", *OECD Network on Fiscal relations Across Levels of Government*, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10, Paris.
- Giarda P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna.
- Longobardi E. (2011), "From transfers to tax "co-occupation": the Italian reform of intergovernmental finance", lavoro presentato al seminario OECD, *Taxonomy of Grants and Measurement of Decentralisation*, OECD, Parigi, 10-11 marzo, pubblicato come *working paper* del Dipartimento di Scienze economiche e metodi matematici, Università di Bari, n. 38 (<http://www.dse.uniba.it/Quaderni/SERIES/Series.htm> e anche <http://ideas.repec.org/s/bai/series.html>).
- OECD (1999 a), *Revenue Statistics 1965-1998*, Paris.
- OECD (1999 b), "Taxing Powers of State and Local Government", *Tax policy Studies*, No. 1, Paris.
- OECD (2002), *Fiscal Design Surveys across Levels of Government*, *Tax policy Studies*, No. 7, Paris.

Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine

Francesco Palermo

Abstract

Le questioni giuridiche e politiche recentemente emerse in relazione al finanziamento delle Regioni a statuto speciale hanno reso evidente una tendenza in atto da tempo: la marginalizzazione di tali Regioni nel dibattito sull'evoluzione del sistema regionale italiano. Il presente contributo esamina le ragioni di questa tendenza e traccia la traiettoria della specialità nell'ordinamento italiano. Con riferimento al finanziamento delle Regioni autonome, inoltre, si sottolinea come alle questioni preesistenti si sommino alcuni problemi strutturali del processo di riforma che va sotto il nome di "federalismo fiscale", tra cui in particolare l'incertezza sugli obiettivi complessivi della riforma e le difficoltà relative al sistema delle fonti che disciplinano le autonomie speciali. Questi sviluppi inducono ad invocare una riforma complessiva che tenga conto in modo strutturale delle autonomie speciali.

1. Autonomia speciale tra eccezione e incomprendione. Il nodo del federalismo fiscale

1.1. La preoccupante traiettoria della specialità nell'ordinamento italiano

Al tempo dell'approvazione della legge delega sul "federalismo fiscale" (legge 42/2009), l'allora Ministro Calderoli ebbe a dire che uno degli obiettivi della riforma che andava sotto il nome di "federalismo fiscale" era quello di rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali.

A tre anni di distanza si può certamente affermare che non si trattava di un semplice slogan ad effetto, ma di un programma politico, che, nella misura del possibile, è stato in parte attuato. Attuato in parte perché da un lato esistono, com'è noto, vincoli costituzionali non

facilmente aggirabili rispetto alla specialità (anche finanziaria) delle Regioni speciali e delle Province autonome¹; dall'altro perché, pur essendosi fatto il possibile (e in certi casi anche l'impossibile, come sancito dalla Corte costituzionale²) per ridurre la specialità finanziaria delle autonomie differenziate, pochissimo si è potuto fare per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario. E questo per motivi sia contingenti che strutturali. Contingenti, per la crisi del debito pubblico, che ha indotto a comprimere i trasferimenti verso tutte le Regioni, a partire da quelle ordinarie; strutturali perché l'intera riforma del "federalismo fiscale" non mira a ridisegnare gli assetti e le responsabilità finanziarie nei rapporti tra Stato e Regioni (e enti locali), ma a redistribuire il gettito fiscale secondo criteri nuovi senza incidere sulla natura essenzialmente compartecipata del sistema. Con i suoi pregi e i suoi difetti, il "federalismo fiscale" è stato insomma non una riforma federale, ma una grande legge finanziaria, che in quanto tale ha riguardato tutte le Regioni, ordinarie e speciali. La tendenza a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali è in realtà un fenomeno che ha caratterizzato l'intero complesso delle riforme relative ai rapporti tra livelli di governo dell'ultimo quindicennio, dapprima inconsapevolmente, a partire dalle leggi Bassanini, e poi, con crescente consapevolezza, in tempi più recenti, con l'attuazione del "federalismo fiscale". Tutta questa traiettoria – il cui culmine istituzionale è stata la riforma del Titolo V nel 2001 e il cui momento per ora finale è rappresentato dai decreti di

(1) Va segnalato che numerose disposizioni dei provvedimenti assunti dal governo a cavallo tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 sono state oggetto di impugnazione da parte delle Regioni a statuto speciale. Tali impugnazioni sono allo stato attuale (marzo 2012) pendenti davanti alla Corte costituzionale, e dalla risoluzione dei quesiti dipenderà molto dello sviluppo futuro dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, oggetto di questo numero speciale.

(2) V. per tutte le sentt. 102/2008 (sulla c.d. tassa sul lusso della Sardegna) e 2/2012 in tema di addizionale regionale IRPEF. Nella prima di queste pronunce, in particolare, la Corte ha affermato che lo Stato può certamente "contenere o ampliare" i contorni dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, ma "tale possibilità passa non già attraverso l'emanazione di una legge statale [...] ma attraverso la modificazione statutaria realizzata attraverso lo speciale procedimento di collaborazione" previsto dagli statuti speciali in tema di revisione delle disposizioni relative all'autonomia finanziaria.

attuazione del “federalismo fiscale” e dalle manovre di contenimento della spesa pubblica – è stata infatti concepita, strutturata ed attuata con riferimento pressoché esclusivo alle Regioni ordinarie. Non è stata dunque solo l’attuazione del novellato art. 119 Cost. (il processo che va sotto il nome di “federalismo fiscale”) ad aver guardato esclusivamente alle autonomie ordinarie aggiungendo poi specifiche disposizioni relative alle Regioni speciali laddove inevitabile³. Si tratta piuttosto di uno sviluppo completamente sbilanciato delle relazioni istituzionali in Italia negli ultimi decenni, che ha reso le autonomie speciali un corpo sempre più estraneo al disegno complessivo del sistema regionale italiano. Uno sviluppo che in ambito finanziario ha raggiunto il suo culmine, ma che ha radici ormai lontane e i cui nodi stanno ora venendo al pettine.

Alla sostanziale estraneità delle Regioni a statuto speciale rispetto al percorso riformatore dei rapporti tra livelli di governo hanno concorso diversi fattori. Uno di questi è la concezione perennemente “eccezionale” dell’autonomia speciale nella lettura dominante della politica e anche della letteratura giuridica⁴, che ha considerato come particolare, eccezionale, non strutturale un fenomeno che pure riguarda il 20% delle Regioni, il 15% della popolazione e quasi il 25% del territo-

(3) Com’è noto, solo due passaggi della legge 42/2009 riguardano anche le Regioni a statuto speciale: la disposizione di cui all’art. 27, che rinvia a singole norme di attuazione le modalità del concorso di tali Regioni “agli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] nonché al Patto di stabilità interno”; e quella di cui all’art. 22, che, disciplinando gli interventi perequativi volti a sanare il deficit infrastrutturale delle Regioni, si applica anche alle Regioni a statuto speciale.

(4) Si pensi, ad es., alla diffusione del termine “regionalismo differenziato” per indicare la potenzialità di differenziazione giuridica e competenziale tra le Regioni a statuto ordinario, senza considerare che il regionalismo differenziato esiste in Italia da quando esistono le Regioni. Cfr. per tutti L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 146, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, p. 493, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002. Cfr. già R. BIN, *Del federalismo asimmetrico all’italiana e di altri mostri della fantasia costituyente*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 228 ss. Per precisazioni terminologiche intorno ai concetti di specialità e differenziazione cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 55 ss.

rio nazionale. Un altro è certamente il diverso grado di autonomia reale e di “capacità autonomistica” delle diverse Regioni speciali, molte delle quali hanno storicamente sfruttato poco o pochissimo il proprio potenziale di differenziazione, sia in chiave istituzionale che politica⁵, come bene emerge anche dai saggi che seguono. Vi ha contribuito anche un certo volontario isolamento delle Regioni speciali più forti, che hanno prediletto il canale bilaterale per i rapporti con lo Stato anziché rendersi presenti nel dibattito sullo sviluppo delle relazioni territoriali in Italia, perseguendo in silenzio i propri interessi senza badare agli aspetti di sistema.

Questa crescente incomunicabilità tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale emerge in modo particolarmente stridente avendo riguardo al mancato adeguamento degli statuti speciali a seguito della revisione del Titolo V, parte II della Costituzione del 2001 (legge cost. 3/2001), che come noto lo prevede⁶, a fronte dell’ormai completato percorso di riforma degli statuti delle Regioni ordinarie.

Che qualcosa non funzioni nel rapporto tra Stato e Regioni speciali in quanto tali – a prescindere dai rapporti bilaterali con ciascuna di esse – è insomma un fatto assodato e che dura ormai da tempo. E che questo progressivo distacco si sia palesato fino ad un punto ormai difficilmente sostenibile in ambito finanziario pare il coronamento inevitabile e preoccupante di una traiettoria tracciata da tempo.

(5) Ricorda drasticamente R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (a cura di), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 205 che “in realtà in Italia esistono solo due Regioni veramente speciali: la Valle d’Aosta e la Provincia di Bolzano. Nelle altre, le ragioni della specialità si riducono a pochi tratti, a profili esclusivamente giuridici e a privilegi finanziari che, privi di giustificazioni sociologiche, ormai sono odiosi, sono visti dal resto della comunità nazionale come retaggi ingiustificabili, privi di un valido fondamento istituzionale. Qual è la ragione della specialità del Friuli-Venezia Giulia o della Sicilia o della Sardegna se non il fatto, per queste ultime due, di essere casualmente delle isole? Cosa hanno dimostrato di essere di diverso dal resto del territorio nazionale?”.

(6) L’art. 10 legge cost. 3/2001 recita infatti: “Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” (corsivo aggiunto).

1.2. *Cos'è (oggi) la specialità?*

A questa traiettoria sviluppatasi dapprima sottotraccia e diventata particolarmente evidente in anni recenti si oppone da un lato la comprensibile (e tardiva) reazione delle autonomie speciali, a tutela delle loro prerogative (o, secondo alcuni, dei loro “privilegi”). Dall'altro, e soprattutto, vi si oppone un quadro costituzionale non del tutto chiaro in relazione alla garanzia della specialità. In altre parole, non pare esservi una risposta univoca ad un quesito tutto sommato banale: può eliminarsi la specialità delle Regioni autonome, o si tratta di un principio costituzionale intangibile?

Il principio di specialità, necessariamente limitato ad alcune realtà e dunque non estensibile a tutte (rendere “speciali le Regioni ordinarie” è un evidente paradosso logico: se tutte le Regioni sono speciali, non lo è nessuna), è infatti considerato da molti principio di regime, rientrante tra gli elementi intangibili dell'ordinamento costituzionale e pertanto non suscettibili di revisione⁷. Come ha più volte riconosciuto la Corte costituzionale, inoltre, il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra la Regione e lo Stato nella gestione della dinamica autonomistica⁸. È questo il principio intangibile e finanche la base di una sorta di presunzione di legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli statuti speciali (cui la legge 42/2009 fa opportunamente riferimento), che in tanto si legittimano in quanto derivino dalla collaborazione paritetica tra i livelli. Parrebbe dunque di potersi ricavare la regola

(7) Cfr. V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, vol. I, in part. p. 112 e S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (a cura di), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento, 1997, p. 65.

(8) Cfr. ad es. Corte cost., sent. 213/1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1667 ss., in cui testualmente si afferma che il metodo paritetico (da cui scaturiscono le norme di attuazione degli statuti speciali) determina “i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale” e quindi pone un limite: “un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo cui le norme di attuazione [e l'autonomia speciale che le giustifica, *N.d.A.*] sono preordinate” (punto 4 in diritto), così indicando nel principio pattizio una sorta di presunzione di legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli statuti speciali.

per cui le Regioni speciali, al di là dei contenuti concreti della propria autonomia (anche finanziaria) – in qualche caso comunque coperta da accordi internazionali⁹ –, debbano mantenere rapporti di natura essenzialmente bilaterale e pattizia con lo Stato. Se la specialità ha dunque un contenuto procedurale, è pur vero che questo finisce per avere importanti ricadute sul contenuto materiale della stessa, posto che per la riduzione del margine di autonomia (anche finanziaria) occorrerebbe il consenso delle singole Regioni speciali¹⁰.

A favore della tesi opposta milita il fatto che la Costituzione non preveda alcun limite esplicito alla revisione dell'art. 116 Cost. che individua le Regioni a statuto speciale, e che le condizioni speciali di autonomia sono poste da statuti che, proprio in quanto approvati con leggi costituzionali dello Stato, sono con detta fonte modificabili: quindi in presenza di una maggioranza parlamentare qualificata non dovrebbero individuarsi limiti alla loro revisione¹¹. Quanto al contenuto dell'autonomia speciale, il principio di specialità non lo definisce se non in chiave procedurale (“forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali”), e pertanto dovrebbe essere possibile una sua modifica anche unilaterale. Infine, e soprattutto, con riferimento alla dimensione finanziaria della specialità, re-

(9) Vale in particolar modo per la Provincia autonoma di Bolzano, l'autonomia della cui popolazione di lingua tedesca (questa la formulazione del testo) è garantita dall'accordo De Gasperi-Gruber, annesso al trattato di pace dell'Italia con le potenze vincitrici del 1946. È da tempo controversa la portata dell'accordo nei confronti della Provincia autonoma di Trento. Vi è poi una dimensione internazionale almeno indiretta nell'autonomia del Friuli-Venezia Giulia, sempre in relazione alla tutela delle minoranze, in forza del Memorandum d'intesa relativo al Territorio libero di Trieste del 1954 e del Trattato di Osimo del 1975, e un ancor più tenue ancoraggio è rinvenibile nel caso valdostano, per i riferimenti contenuti nella (di per sé non internazionalizzata) Dichiarazione di Chivasso del 1943.

(10) E ciò anche se la stessa Corte ha riconosciuto che anche alle Regioni a statuto speciale possono essere applicabili “vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale” (sentt. 169/2007 e 82/2007). Un conto è infatti l'autonomia finanziaria, non limitabile unilateralmente dalla legge statale, un altro il coordinamento della finanza pubblica, competenza statale volta a garantire il contenimento della spesa pubblica e il rispetto del Patto di stabilità, che riguarda anche le Regioni ad autonomia speciale.

(11) Salva la parte coperta da garanzie internazionali, come per l'accordo De Gasperi-Gruber.

sterebbe da chiarire se e fino a che punto il principio costituzionale debba ritenersi al riparo da cambiamenti introdotti in via emergenziale a contenimento della spesa pubblica, come potrebbero considerarsi alcuni provvedimenti volti a “salvare” il paese dalla crisi economica¹². Indicazioni determinanti per la soluzione del quesito potranno venire dalla giurisprudenza costituzionale prodotta dal conflitto sollevato da diverse Regioni speciali nei confronti di molte disposizioni contenute nei recenti provvedimenti finanziari nazionali, volto infatti a contestare la procedura (l'unilateralità delle decisioni) più che il merito e a tracciare una più netta demarcazione tra l'illegittima compressione unilaterale dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e la legittima (anzi, costituzionalmente obbligata, art. 117, comma 1, Cost.) previsione di vincoli necessari a garantire il coordinamento della finanza pubblica.

Resta comunque il fatto che l'incognita della specialità pesa molto sullo sviluppo delle relazioni tra livelli di governo in Italia, e induce in ogni caso a chiedersi – al di là della possibilità di riduzioni unilaterali delle forme e condizioni particolari di autonomia e dei suoi eventuali limiti – quale sia il significato e quale il futuro dell'autonomia speciale. Quanto al significato dell'autonomia speciale, tutti i saggi che seguono evidenziano la forte differenziazione tra le diverse Regioni a statuto speciale, tanto da potersi parlare di “specialità nella specialità”, come segnalato dal saggio conclusivo di Brunetta Baldi. In tema di relazioni finanziarie, poi, il carattere procedurale e paritetico della specialità emerge con particolare nettezza, tanto che pare opportuno individuare almeno sei diversi regimi speciali (quelli oggetto dei contributi del presente fascicolo di approfondimento)¹³. Se quindi la specialità come

(12) Esplicito il riferimento alla situazione emergenziale nel c.d. “decreto salva Italia” (d.l. 201/2011, convertito in legge 214/2011). Si veda la giurisprudenza costituzionale citata alla nota 10. Per interessanti considerazioni relative al ruolo dell'emergenza rispetto alle fasi della nascita del governo Monti e alle ricadute costituzionali nei rapporti tra gli organi costituzionali si veda A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il governo deve avere la fiducia dei mercati”* (nota minima a commento della nascita del governo Monti), in *federalismi.it*, 23 novembre 2011, ora anche in *Id.*, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XV, Studi dell'anno 2011, Torino, 2011, XXI.

(13) Dal punto di vista strutturale andrebbe aggiunto il settimo regime differenziato, quello della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, che per quanto ormai quasi irrilevan-

categoria costituzionale vale solo in chiave procedurale, dal punto di vista materiale (alla cui definizione l'aspetto finanziario concorre in modo preminente) è più opportuno parlare di specialità al plurale, visto che ne esistono tante quante sono le Regioni a statuto speciale¹⁴. L'assenza di un coordinamento sia istituzionale che politico delle diverse realtà speciali sposta così sul piano politico la questione del futuro delle Regioni a statuto speciale e del loro finanziamento. La domanda iniziale sulla modificabilità del regime particolare delle Regioni a statuto speciale, se declinata in chiave politica, risulta infatti essere: le singole Regioni a statuto speciale hanno la forza politica di opporsi alla riduzione o persino alla sostanziale soppressione della propria specialità? In questo senso, le deboli alleanze che vanno configurandosi tra le Regioni a statuto speciale del Sud e (in modo minore) tra quelle del Nord, rischiano di essere troppo tardive e a maglie troppo larghe per riuscire a salvare il principio nel lungo termine.

Quanto al futuro della specialità, non può mancarsi di notare come l'assenza di un fronte comune delle Regioni a statuto speciale abbia anche indebolito le ragioni della specialità nel suo complesso, badando al più a ribadire quelle di singole realtà e di singoli aspetti della stessa. Ha, in altre parole, reso "pigre" le Regioni speciali che finora contavano su fattori differenziali forti, ossia essenzialmente la presenza di ampie diversità etnico-linguistiche rispetto al resto del territorio nazionale (Provincia di Bolzano e Valle d'Aosta), e creato difficoltà crescenti alle altre, spingendole ad una iper-valorizzazione di fattori

te in termini quantitativi e strutturalmente collegato a quello delle due Province autonome che la compongono, presenta comunque caratteristiche proprie diverse da quelle di tutti gli altri regimi speciali.

(14) E questo nonostante vi siano alcuni elementi comuni anche sotto il profilo economico che differenziano ciascuna Regione speciale da quelle a statuto ordinario, come evidenziato nei contributi che seguono. Ad es. vi è nel complesso per le Regioni speciali un minor peso delle uscite correnti (66% del totale contro 73%), una minore incidenza della sanità (30% contro 60%), un maggiore ricorso alle compartecipazioni (40% contro 11%), ecc. Per dati approfonditi cfr. ISSIRFA-CNR, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 32, 2010 e, ancor più recentemente, E. BUGLIONE, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonome*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011, p. 315 ss.

identitari (Provincia di Trento e Friuli-Venezia Giulia) o sostanzialmente erodendone la specialità (Sicilia e Sardegna). Le due isole, poi, come bene evidenziato nei relativi contributi, mirano a salvaguardare la propria dotazione finanziaria non già in quanto Regioni speciali, ma in quanto Regioni meridionali economicamente svantaggiate, privilegiando necessariamente la dimensione solidale del “federalismo fiscale”, mentre le Regioni speciali del Nord tendono a limitare per quanto possibile la dimensione solidale privilegiando quella competitiva, per loro più conveniente. Ogni singola specialità è dunque in potenziale competizione con le altre. E tuttavia, la specialità frammentata è destinata ad essere una specialità perdente, e la natura procedurale del principio finisce per acuirne, paradossalmente, la debolezza, mettendo le diverse realtà una contro l'altra. E rischiando di farle assomigliare, in un periodo di difficoltà economiche, sempre più ai capponi di Renzo.

In un'ottica di lungo termine, tuttavia, la giustificazione della specialità sembra destinata a doversi rinvenire sempre meno in fattori storici o identitari, e sempre più nella dimostrazione dell'utilizzo che della specialità si è fatto. L'autonomia speciale sarà in tanto più giustificata in quanto abbia consentito di risolvere i problemi di convivenza tra gruppi diversi in determinati territori, di garantire lo sviluppo di tali territori, di ridurre le differenze in termini di sviluppo rispetto alla media nazionale. In definitiva, la capacità amministrativa, quella politica e quella finanziaria diventeranno i fattori determinanti per il mantenimento delle condizioni (se non delle forme) particolari di autonomia e del finanziamento delle stesse.

2. I dilemmi del federalismo fiscale

A fronte di crescenti contraddizioni relative ai rapporti con la specialità, altre e ancor più profonde aporie di ordine sistemico caratterizzano il processo del federalismo fiscale. Nell'ultimo decennio si è assistito ad un paradosso, che si sta ormai palesando in tutta la sua drammaticità. Da un lato, il pluralismo sociale, la tecnicità delle decisioni, la necessità di deconcentrare il potere e non ultima, in Italia, l'inadeguatezza della macchina burocratica che spinge a decentrare funzioni per incapacità di gestirle tutte al centro (c.d. “federalismo

per abbandono”)¹⁵, impongono un decentramento delle decisioni. Dall’altro, la necessaria contrazione della spesa pubblica complessiva, l’improcrastinabile esigenza che la gestione finanziaria delle Regioni diventi più oculata e responsabile, e in generale le sfide economiche globali, spingono verso forme di semplificazione (e talvolta di banalizzazione) istituzionale e di accentramento delle decisioni. Se le relazioni finanziarie sono sempre state cruciali nelle dinamiche federali (regionali, devolutive e tutte le diverse declinazioni del concetto di riparto territoriale del potere costituzionalmente garantito), pare indubbio che dalla nascita del federalismo moderno mai come in questa fase esse stiano monopolizzando e in qualche caso (come in Italia) persino esaurendo il dibattito sul riparto verticale del potere.

Nell’ultimo decennio non vi è stato ordinamento composto che, nelle forme imposte o consentite dal rispettivo impianto costituzionale, non abbia riformato, più o meno profondamente, le relazioni finanziarie tra i livelli di governo, sempre con la finalità di contenere la spesa pubblica complessiva e di razionalizzare le funzioni degli enti sub-statali, in qualche misura legandole alla disponibilità di risorse.

Per quanto riguarda direttamente il tema di questa analisi – il rapporto tra queste tendenze e la specialità regionale – emergono due profili particolarmente problematici che la disciplina del “federalismo fiscale” non ha ancora risolto. In primo luogo, la mancanza di chiarezza e condivisione con riguardo agli obiettivi complessivi del processo che va sotto il nome di “federalismo fiscale”. In secondo luogo, e di conseguenza, il problema della fonte normativa con cui disciplinare le relazioni finanziarie tra i livelli (differenziati) di governo.

2.1. Il dilemma dell’obiettivo

Il primo aspetto che emerge con particolare evidenza dal difficile rapporto tra federalismo fiscale e specialità regionale è la mancanza di un obiettivo chiaro e condiviso rispetto ai risultati da ottenere con la riforma del “federalismo fiscale”. A cosa deve servire questo processo? Quali obiettivi deve raggiungere? Gli strumenti posti in essere sono

(15) Per l’espressione cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 100 ss.

adatti a perseguire tali risultati? Nel quadro di questi obiettivi, qual è il ruolo che spetta alle autonomie speciali, e con quali strumenti lo possono svolgere?

A queste domande di fondo, che normalmente andrebbero affrontate prima di iniziare un percorso riformatore, non pare di potersi individuare una risposta univoca. Il quadro tracciato dal novellato art. 119 Cost. indica solo alcuni principi a maglie larghe¹⁶, alcuni dei quali difficilmente attuabili¹⁷ o già superati¹⁸, e miranti a perseguire “finalità prettamente extra-fiscali”¹⁹, mentre la legge di attuazione, approvata a distanza di otto anni e in un contesto politico, economico e anche giuridico assai diverso²⁰, persegue primariamente obiettivi essenzialmente fiscali e di riassetto della finanza pubblica²¹.

(16) E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 31.

(17) È il caso, ad es., della sostanziale equiparazione, nell'edificazione della finanza regionale e locale, di risorse autonomamente stabilite ed applicate (“tributi ed entrate propri”) e di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, quando i principi che la finanza regionale e locale deve rispettare (quelli costituzionali e quelli “di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”) rendono di fatto impossibile l'applicazione di tributi propri in virtù del divieto di doppia imposizione.

(18) La prassi nazionale e internazionale, oltre alla giurisprudenza costituzionale, hanno infatti reso obsolete alcune disposizioni introdotte con la riforma costituzionale del 2001. È il caso dell'art. 119, comma 6, che prevede il possibile ricorso degli enti territoriali all'indebitamento “solo per finanziare spese di investimento” (una disposizione che potrebbe rivivere a seguito delle nuove obbligazioni assunte a livello europeo con il c.d. “fiscal compact” del 2012) e dell'art. 119, comma 4, che stabilisce che le risorse derivanti dai tributi propri, dalle compartecipazioni e, dove applicabile, dal fondo perequativo statale, “consentono [agli enti territoriali e locali] di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

(19) Così F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 243 ss. Il riformato art. 119 Cost. aveva infatti finalità essenzialmente estranee al sistema fiscale quali la solidarietà territoriale. Prevedeva inoltre una tendenziale “federalizzazione” del sistema del gettito, mentre la legge attuativa si basa sulle compartecipazioni e dunque su un sistema più centralizzato almeno sotto il profilo della fonte delle imposte.

(20) Specie a causa della “supplenza” nel frattempo esercitata dalla giurisprudenza costituzionale nella definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Cfr. tra le altre le sentt. 370/2003, 424/2004, 23172005, 118/2006, 105/2007.

(21) *Ex multis* E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, Maggioli, 2009 e A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge 42/2009*, Napoli, Jovene, 2010.

In questo quadro, la legge attuativa mira alla realizzazione di obiettivi diversi e contrapposti. Da un lato, intende realizzare una maggiore solidarietà, cercando di ridurre le disparità tra le diverse parti del territorio nazionale, specie in termini di servizi al cittadino. Dall'altro, importa minori trasferimenti fiscali e maggiore responsabilità dei territori. In terzo luogo, come forse non sufficientemente ricordato in dottrina, la legge 42/2009 incrocia pericolosamente diverse altre disposizioni, ponendosi in potenziale contraddizione con queste, e contribuendo ulteriormente alla disomogeneità del quadro normativo complessivo²². L'assenza di un obiettivo condiviso ed anzi la coesistenza di obiettivi antitetici, coesistenti per sole ragioni politiche di compromesso tra spinte diverse, rende assai improbabile il successo complessivo dell'operazione, perché la realizzazione di un obiettivo comporta necessariamente il mancato raggiungimento di un altro. E poiché lo spartiacque (non tracciato) riguarda il confine tra solidarietà e competizione, nonché tra responsabilità e irresponsabilità e tra buona e cattiva amministrazione, all'interno di questa tensione tra obiettivi antitetici sono finite anche le autonomie speciali. Anche nei loro confronti, dunque, non pare individuabile un obiettivo preciso, se non quello della partecipazione al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà (art. 27 legge 42/2009). A fronte della menzionata diversa posizione e dei diversi interessi di ciascuna Regione speciale, quindi, non è possibile individuare alcuna strategia complessiva del processo definito "federalismo fiscale" nei confronti delle autonomie speciali.

2.2. Il dilemma della fonte

L'incertezza riguardo agli obiettivi si è ripercossa sul piano delle fonti. La tecnica della legge 42/2009 è, com'è noto, quella della delega legislativa al governo e della concretizzazione di regole dall'obiettivo

(22) Come opportunamente evidenziato da L. GORI, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati". Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, p. 75 ss., che ricorda, in particolare, il potenziale conflitto con la legge 196/2009 di riforma del sistema di contabilità pubblica.

contraddittorio attraverso decreti legislativi per singoli ambiti, che a loro volta risultano spesso generici e rinviando la disciplina specifica a momenti successivi²³ e col coinvolgimento di nuovi organismi consultivi. Nel quadro di un processo di attuazione del federalismo fiscale basato essenzialmente su decreti governativi, la situazione delle Regioni a statuto speciale appare in tutta la sua particolarità anche sotto il profilo della fonte. L'art. 27 della legge 42/2009 si limita bensì a rinviare alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, ma si tratta di un rinvio di carattere ampio, che contiene obblighi di adeguamento al “conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario” (comma 1), tenendo conto “della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori” (comma 2) e mirando “al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato” e al “coordinamento del sistema tributario” (comma 3)²⁴. Insomma, la legge ordinaria impone a norme di attuazione statutarie (fonti atipiche e dunque non modificabili dalla legge ordinaria) una serie di obblighi specifici e in ultimo una revisione degli stessi statuti speciali (le cui disposizioni in materia finanziaria – tranne che in Sicilia – sono modificabili con legge ordinaria del Parlamento approvata con il consenso delle Regioni interessate)²⁵.

(23) Come ad es. per il ruolo attribuito alla Sose (Società per gli studi di settore) per la determinazione dei fabbisogni standard in materia comunale e sanitaria.

(24) Cfr. G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge 42/2009 (Commento all'art. 27)*, in S. SCOZZESE, F. PIZZETTI, V. NICOTRA (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, p. 335 ss.

(25) Sul fenomeno cfr. S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le fonti dell'ordinamento finanziario e le tendenze riformiste: spunti per una comparazione*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, cit., p. 339 ss. Cfr. altresì D. IMMORDINO, *La specialità finanziaria alla prova del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, p. 162.

Si pone quindi la domanda del rapporto tra le fonti e dell'adeguatezza delle stesse a conseguire gli obiettivi (nella misura in cui questi siano individuabili). Può la legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost., rinviando a decreti delegati, obbligare unilateralmente a emendare gli statuti speciali (leggi costituzionali in questo punto modificabili con legge ordinaria rinforzata a contenuto concertato), imponendo l'ulteriore attuazione degli stessi attraverso norme di attuazione che a loro volta sono fonti non modificabili dalla legge ordinaria? E in termini materiali, dove finisce il coordinamento della finanza pubblica – di competenza statale – e dove inizia l'autonomia finanziaria delle Regioni speciali?

Questi complessi quesiti riportano alla determinazione degli obiettivi delle relazioni finanziarie. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da una specialità forte e da un quadro costituzionale assai debole in riferimento al “federalismo fiscale”, possono prodursi paradossi gravi e potenzialmente pericolosi, come la determinazione unilaterale da parte del potere centrale del “contributo di solidarietà” chiesto (*rectius*, imposto) alle Regioni ad autonomia differenziata, al pari delle altre Regioni²⁶. L'evidente conseguenza, in termini di fonti del diritto, parrebbe essere che ulteriori contributi o riduzioni di trasferimenti, certo possibili in nome del coordinamento della finanza pubblica, non potrebbero prodursi in base a leggi ordinarie dello Stato, ma solo in base a leggi rafforzate espressione del principio fondativo della specialità: quella bilateralità che è precisamente ciò che distingue, in chiave giuridica, la specialità dall'asimmetria.

(26) In particolare, la manovra economica del 2011 (legge 111/2011 e d.l. 138/2011) prevede, almeno inizialmente, minori entrate per le autonomie speciali pari al 50% della riduzione complessiva imposta alle Regioni ordinarie, a fronte di un Pil delle Regioni speciali che è inferiore al 25% di quello delle autonomie ordinarie (dovendo inoltre far fronte a molte più funzioni). I dati tuttavia divergono parzialmente. Cfr. ad es. D. IMMORDINO, *Regione e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009, p. 1309 ss. e, per contro, G. CEREÀ, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del federalismo*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano, EURAC Research, 2010, p. 69 ss.

2.3. *Dalla specialità alla mera asimmetria?*

Un'asimmetria in termini di distribuzione delle risorse è insita in ciascun sistema di federalismo fiscale, perché questo prevede regole per la distribuzione delle risorse tra (e il potere di spesa di) enti territoriali estremamente diversificati in base alla popolazione, alle caratteristiche del territorio, al dato economico, politico, culturale, ecc. E infatti nessun ordinamento prevede una distribuzione puramente aritmetica delle risorse basata sul calcolo *pro capite*, ma ovunque concorrono altri criteri necessariamente asimmetrici per la determinazione del quadro complessivo²⁷. L'asimmetria è dunque un tratto essenziale e ineludibile del federalismo fiscale e, in ultimo, di ciascun sistema composto²⁸. Nell'ordinamento italiano, poi, l'elemento asimmetrico è stato fortemente accentuato anche sotto il profilo competenziale con l'introduzione, a seguito della riforma costituzionale del 2001, del nuovo art. 116, comma 3, Cost. Questo prevede la possibilità, per le Regioni (ordinarie) che ne facciano richiesta, di aumentare le proprie competenze in alcuni settori circoscritti, altrimenti riservati alla competenza esclusiva dello Stato (istruzione, ricerca scientifica, governo del territorio, salute, beni culturali e ambientali, ordinamento sportivo, ordinamento dei giudici di pace). Per quanto la procedura prevista non sia finora stata adottata per nessuna Regione, l'importanza sistemica della disposizione consiste nel consentire la differenziazione delle competenze anche tra le Regioni ordinarie. L'estensione del principio di asimmetria nelle competenze (e nel relativo finanziamento) a tutte le Regioni non significa però affatto che le Regioni ordinarie possano diventare speciali, ma tutt'al più che alcune di esse potranno diventare "meno ordinarie" delle altre, o meglio, che potranno esercitare qualche competenza esclusiva in più²⁹.

(27) Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit. V. ora anche F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, ESI, 2012.

(28) Per ulteriori considerazioni cfr. F. PALERMO, "Divided we stand". *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 149 ss.

(29) La distinzione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie potenzialmente differenziate

Strutturalmente diverso dall'asimmetria è invece il fenomeno della specialità, basata necessariamente su regole differenziali di natura costituzionale, che prevede, sotto il profilo finanziario, un trattamento "diverso" e più favorevole rispetto al resto del territorio nazionale (pur con le ineliminabili asimmetrie che lo caratterizzano al suo interno). È il caso di realtà volutamente trattate in maniera differenziata per ragioni rientranti nella tutela superiore di determinati interessi costituzionalmente protetti, quali la promozione di minoranze etno-nazionali o la condizione di particolare svantaggio geografico o economico di specifici territori.

A differenza della mera asimmetria, la specialità finanziaria non può prodursi dunque che dalla specialità istituzionale ed è quindi il frutto di opzioni costituzionali a monte che hanno portato il potere costituente a valutare meritevoli di particolare tutela, anche economica, determinate zone del territorio. Pertanto, laddove vi siano specialità costituzionalmente garantite, a maggior ragione il loro *status* non può prescindere da scelte costituzionali fondamentali rispetto all'obiettivo ultimo della disciplina delle relazioni finanziarie, basato su una valutazione degli equilibri tra i diversi interessi costituzionalmente protetti. In concreto, la questione della solidarietà da parte dei territori istituzionalmente e finanziariamente "speciali" rispetto al perseguimento di altri interessi costituzionalmente garantiti (l'uguaglianza tra i cittadini, l'equiparabilità delle condizioni di vita, i livelli essenziali delle prestazioni, ecc.) non può che porsi sul piano costituzionale e non può essere demandata alla legge ordinaria.

In altre parole, tutti gli assetti finanziari ripartiti (come del resto tutte le forme di divisione verticale del potere) sono (più o meno) asim-

si manifesta non solo in riferimento al principio e alle competenze concretamente esercitabili, ma anche riguardo alle fonti. Resta infatti diversa l'origine normativa delle diverse tipologie regionali, in quanto gli statuti speciali mantengono il rango di legge costituzionale (art. 116, comma 1), mentre quelli delle altre Regioni si baseranno su una legge regionale di tipo sostanzialmente costituzionale e infine le "leggi di differenziazione" autorizzate dal nuovo art. 116, comma 3 saranno leggi ordinarie rinforzate e negoziate. Rimane inoltre una profonda differenza tra le tipologie di Regioni in riferimento alla presenza nelle Regioni a statuto speciale delle norme di attuazione, non previste invece per le Regioni ordinarie, e di cui la legge di differenziazione sembra costituire (sia pure *una tantum* e per contenuti determinati) l'equivalente funzionale.

metrici, mentre non tutti prevedono delle specialità. E se l'asimmetria è modulabile primariamente dal legislatore ordinario, la specialità è e non può che essere oggetto di precise garanzie costituzionali. Con la conseguenza che le relazioni finanziarie speciali, a differenza della semplice asimmetria, non potrebbero essere disciplinate unilateralmente dal legislatore ordinario, tanto meno in assenza di un quadro coerente rispetto agli obiettivi costituzionali di fondo delle relazioni finanziarie, cosa che invece, come si è visto, è quanto sta avvenendo nel processo di attuazione del federalismo fiscale italiano. In questo modo viene scardinato il sistema delle fonti su cui si basa la specialità, e questa viene così ridotta a semplice asimmetria a dispetto del diverso fondamento costituzionale delle due categorie.

3. *Considerazioni conclusive*

Così, passo dopo passo, si trova realizzata la profezia citata all'inizio, con una riduzione del principio di specialità a semplice criterio di asimmetria, e finendo per sottoporre Regioni speciali e Regioni ordinarie ai medesimi vincoli finanziari aggirando l'ostacolo previsto dal diverso regime di fonti che regge l'autonomia speciale rispetto a quella ordinaria. E ciò sembra accadere non in attuazione di un obiettivo chiaro e condiviso, ma per il semplice susseguirsi di interventi che prima ignorano le autonomie speciali e poi provano a ricondurle, con strumenti inappropriati, all'interno di una cornice non tracciata per loro.

Il fatto che si pongano questi complessi (e forse inestricabili) problemi giuridici sembra dipendere infatti solo in parte dall'impianto, pure incerto e lacunoso, delineato dalla legge 42/2009. Questa si limita a far venire al pettine i nodi legati alla specialità finanziaria – sotto il profilo dei contenuti e della fonte – che tuttavia sono venuti crescendo nel corso di un lungo periodo di scarsa o nulla attenzione al sistema delle autonomie speciali e al suo rapporto con l'evoluzione del regionalismo italiano nel suo complesso³⁰.

(30) Sia consentito sul punto il rinvio a F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2000, p. 935 ss.

Pare insomma giunto il momento di una riconsiderazione complessiva del ruolo delle autonomie speciali nel sistema regionale italiano, non solo relativamente al finanziamento di queste Regioni, ma anche e soprattutto sotto il profilo istituzionale. Tale riconsiderazione non può che svolgersi nel rispetto del principio pattizio, tratto saliente della specialità, e richiede l'identificazione di obiettivi chiari e possibilmente condivisi. In assenza di questo percorso sembra destinata ad allargarsi ulteriormente la forbice tra la fonte della disciplina delle relazioni finanziarie e gli interessi costituzionalmente garantiti (con conseguente sensazione di assedio da parte delle autonomie speciali e frustrazioni crescenti da parte di quelle ordinarie), le regole sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo non potranno operare con effettività, la materia pare destinata a de-costituzionalizzarsi, ponendo il giudice costituzionale nella impropria situazione di creare (*ad hoc* e spesso avendo a parametro la situazione contingente³¹) la regola per il caso specifico.

Un federalismo fiscale senza qualità, ricco di principi e povero di obiettivi finisce insomma per de-costituzionalizzare e dunque per privare di garanzie anche quel che resta del federalismo istituzionale.

(31) Cfr. sent. 10/2010 sulla c.d. "social card", in cui la Corte afferma tra l'altro che, in assenza di parametri forniti dalla normativa di attuazione dell'art. 119 Cost., "l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui [...] riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito [...] anche il nostro paese". Al di là del merito, si tratta della dimostrazione di come la mancanza di un quadro normativo chiaro attuativo di obiettivi chiari faccia venire meno la funzione di garanzia e certezza propria del diritto.

La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale

Stefania Profeti

Abstract

Tra le Regioni a statuto speciale dell'ordinamento italiano, la Sicilia occupa una posizione del tutto peculiare, godendo più delle altre di margini estremamente ampi di autonomia in tutte le sfere di azione dell'ente regionale: dall'organizzazione del sistema politico fino ad arrivare alle speciali prerogative in materia di tributi che prevedono il ritorno nelle casse regionali dell'intero gettito fiscale riscosso dallo Stato sul territorio dell'isola. Questo saggio si propone di ricostruire gli attributi più salienti della specialità regionale delineata dallo statuto, ovvero l'autonomia finanziaria della Regione sul versante delle entrate, l'articolazione della spesa pubblica per macrocategoria e per funzione e le particolari caratteristiche della legislazione di spesa, per poi ricondurre i tratti dell'autonomia siciliana ai temi oggetto dell'odierno negoziato sul federalismo fiscale e alle posizioni ivi espresse dall'attuale amministrazione regionale.

1. Introduzione

Tra le Regioni a statuto speciale dell'ordinamento italiano, la Sicilia occupa senz'altro una posizione peculiare: non solo, infatti, lo statuto della Regione siciliana fu il primo ad essere approvato (prima ancora della Costituzione repubblicana¹) e ad essere recepito senza alcuna sostanziale modifica con legge di rango costituzionale dello Stato², ma con esso furono anche e soprattutto stabiliti margini estremamen-

(1) Con il regio decreto 15 maggio 1946, n. 455.

(2) Lo statuto siciliano fu recepito con la legge cost. 2/1948. Per una ricostruzione accurata del processo di elaborazione statutaria e delle successive norme di attuazione si veda S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2011, pp. 519-551.

te ampi e inediti di autonomia in tutte le sfere di azione dell'ente regionale, dall'organizzazione del sistema politico alla legislazione propria, fino ad arrivare alle speciali prerogative in materia di tributi che prevedono il ritorno nelle casse regionali dell'intero gettito fiscale riscosso dallo Stato sul territorio dell'isola.

A dispetto di queste premesse, tuttavia, sia nella letteratura giuridica e politologica che nel dibattito sulle autonomie speciali in Italia è opinione piuttosto diffusa che per molti versi l'autonomismo siciliano si sia tradotto, e per molti versi ancora si traduca, in una sostanziale "autoreferenzialità"; ovvero, più precisamente, che i consistenti margini di autonomia garantiti dallo statuto non siano utilizzati dalla classe politica regionale per promuovere forme originali e genuinamente "autonome" di autogoverno, quanto piuttosto per creare e riprodurre "un mondo istituzionale parallelo rispetto a quello dell'ordinamento generale, nel quale possano essere gestite [in maniera discrezionale, *N.d.R.*] le risorse che dal medesimo si pretendono"³, al riparo da stringenti meccanismi di controllo e da precise attribuzioni di responsabilità.

Si tratta di una considerazione che, come è evidente, non manca di generare più di una perplessità circa la coerenza di un'autonomia così concepita rispetto alle prospettive di federalismo fiscale avviate dalla legge delega 42/2009, focalizzate attorno agli obiettivi di una maggiore responsabilizzazione delle Regioni rispetto all'utilizzo delle risorse finanziarie e al graduale superamento del criterio della spesa storica per il trasferimento delle risorse dal centro alla periferia⁴. Se è vero infatti che la legge delega tocca solo limitatamente ad alcuni aspetti le Regioni a statuto speciale (Rss)⁵, e prevede inoltre che esse partecipino al disegno della riforma "su base pattizia, cioè secondo criteri e modalità che saranno stabiliti da accordi bilaterali con lo

(3) *Ibidem*, p. 522.

(4) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.

(5) Per una sintetica rassegna, cfr. M. BARBERO, A. ZANARDI, *Quelle Regioni ancora più speciali*, in www.lavoce.info, 7 giugno 2011.

Stato”⁶ per assicurarne la coerenza con quanto disposto dai rispettivi statuti, è anche vero però che alcuni principi chiave, quali ad esempio quelli di perequazione e solidarietà, sembrano chiamare anche le Rss a prendere parte attiva al processo di razionalizzazione delle risorse finanziarie. Così come è vero che, come diremo per il caso siciliano, il dibattito sul federalismo fiscale e le esigenze di armonizzazione delle Rss con il nuovo quadro istituzionale che va configurandosi possono aprire per la Sicilia un’inedita finestra di opportunità per riaccendere l’attenzione sulla non piena attuazione delle disposizioni statutarie originarie, spesso lamentata da coloro che guardano con nostalgia al progetto autonomista dei primi anni di vita dell’ente Regione e ne evidenziano la mancata realizzazione. Appare quindi lecito chiedersi se, fino a che punto, e in che termini, l’autonomia siciliana potrebbe essere riconfigurata dal processo federalista in corso d’opera.

Non potendo ancora offrire risposte del tutto esaurienti al quesito appena formulato, considerata la natura tuttora *in fieri* del percorso di confronto tra l’amministrazione regionale e il governo nazionale rispetto ai decreti attuativi della legge delega, questo saggio si propone di offrire quantomeno una prima base di evidenze utili a formulare alcune ipotesi in merito. A tale scopo saranno affrontati, nell’ordine, gli attributi più salienti della “specialità” regionale delineata dallo statuto, l’autonomia finanziaria della Regione sul versante delle entrate, l’articolazione della spesa pubblica per macrocategoria e per funzione e le particolari caratteristiche della legislazione di spesa, per ricondurre infine i tratti dell’autonomia siciliana ai temi oggetto del negoziato odierno e alle posizioni ivi espresse dall’attuale amministrazione regionale.

2. *Le peculiarità dell’autonomia siciliana*

Come riconosciuto ampiamente in letteratura, le peculiarità della “specialità” siciliana affondano le proprie radici nelle specifiche caratteristiche del contesto politico che, nell’immediato secondo dopoguerra, fece da sfondo alla concessione dell’autonomia e al parallelo pro-

(6) *Ibidem*, p. 1.

cesso di elaborazione dello statuto regionale. Le tensioni agitate dal Movimento indipendentista siciliano, l'insofferenza – che accomunava buona parte del mondo politico – verso uno Stato centrale percepito come distante sul versante di servizi e sicurezza ma pressante su quello tributario e burocratico⁷, e le pulsioni indipendentiste (alimentate anche dalla memoria storica della condizione di regno indipendente per molti secoli⁸) che solcavano trasversalmente la società dell'isola⁹, spinsero infatti lo Stato ad accordare alla Regione concessioni autonomistiche particolarmente ampie, tali da soddisfare le richieste della classe dirigente siciliana e scongiurare così il rischio di separatismo. Tanto che non solo lo statuto siciliano, come già ricordato, vide la luce prima ancora che cominciassero i lavori dell'Assemblea costituente, ma la stessa previsione di una sua successiva revisione per adeguarne i contenuti alla Carta costituzionale della Repubblica italiana rimase in realtà lettera morta, determinando la trasposizione fedele del testo originario nella legge cost. 2/1948 che ne operò il recepimento¹⁰. Il fatto che tutta l'elaborazione dei contenuti dello statuto fosse stata gestita internamente ai confini regionali (nello specifico dalla Consulta regionale siciliana, ovvero una sorta di mini assemblea costituente formata da esponenti della classe dirigente dell'isola¹¹), e che in buona sostanza il percorso verso l'autonomia fosse stato giocato in maniera per lo più bilaterale, in un rapporto di uno-a-uno tra Regione e Stato, ha probabilmente concorso allo sviluppo (almeno sul piano dell'auto-rappresentazione) di una concezione “pattizia” e

(7) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 521.

(8) CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Dossier Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Roma, 2010.

(9) Cfr. F. PIETRANCOSTA, *L'ente regionale siciliano: origini, caratteri e profilo istituzionale*, in *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier: Luoghi e non luoghi della Sicilia contemporanea: istituzioni, culture politiche e potere mafioso*, n. 3, 2 | 2010.

(10) Per una ricostruzione più completa dell'intero processo di definizione dello statuto siciliano si veda il già citato Dossier della Conferenza dei Presidenti delle Assemblée legislative delle Regioni e delle Province autonome, *Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, pp. 11-12.

(11) *Ibidem*, p. 8 ss.

quasi contrattuale dello statuto di autonomia, inteso più come obbligo dello Stato italiano a compensare l'isola per l'arretratezza derivante dalle falle del processo di creazione dello Stato unitario, che come concreta opportunità di autogoverno.

Un'interpretazione di questo tipo è suggerita, ad esempio, dall'uso essenzialmente "difensivo" che nel corso degli anni la Regione ha fatto degli ampi poteri di autogoverno legislativo sanciti dagli artt. 14, 15 e 17 dello statuto, che definiscono rispettivamente la gamma di settori dove la Regione può esercitare potestà legislativa primaria, la potestà di legislazione esclusiva in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali, e numerosi settori di legislazione concorrente da esercitare "al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione", seppure entro i principi e i limiti stabiliti dalla legislazione statale. Come si evince dalle materie elencate nella tabella 1, la Regione Sicilia si vede concedere fin dalla nascita consistenti margini di potenziale manovra per la regolazione di settori cruciali quali la definizione dell'assetto istituzionale del governo locale, l'organizzazione del governo del territorio, la disciplina delle attività produttive e i servizi per i cittadini, tra i quali troviamo, a differenza delle altre Rss, anche il sistema dell'istruzione elementare e la diffusione culturale¹².

Se è vero, come lamentano autorevoli esponenti del governo regionale¹³, che il processo devolutivo delle funzioni previste dallo statuto è stato graduale e – a loro giudizio – non pienamente rispondente allo spirito autonomistico insito allo statuto, è stato però da più parti nota-

(12) Per un confronto puntuale tra le competenze legislative esclusive assegnate alle Rss dai rispettivi statuti si rinvia a A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia Pubblica*, n. 5-6, 2008, pp. 43-75. Si consideri tuttavia che alcune competenze, come ad esempio proprio quella relativa all'istruzione, non sono mai state trasferite alla Regione Sicilia e restano ancora oggi a carico del bilancio statale. In proposito cfr. R. COGNO, G. BOGNETTI, *Finanza Stato-Regioni: definizione della base di spesa da trasferire alle Regioni*, in *Amministrare*, n. 2, 1995, pp. 175-203.

(13) Cfr. *Intervento dell'Assessore regionale dell'Economia alla seduta della Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art. 43 dello statuto in tema di modifica delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria alla luce della legge 5 maggio 2009, n. 42*, Palazzo d'Orleans, Palermo, 10 dicembre 2010.

Tab. 1. *Ambiti di legislazione esclusiva e concorrente della Regione Sicilia secondo le disposizioni statutarie*

Ambiti di legislazione esclusiva (art. 14 Statuto)	Ambiti di legislazione concorrente (art. 17 Statuto)
a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali; f) urbanistica; g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale; l) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza ed opere pie; n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; s) espropriazione per pubblica utilità.	a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere; b) igiene e sanità pubblica; c) assistenza sanitaria; d) istruzione media e universitaria; e) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio; f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato; g) annona; h) assunzione di pubblici servizi; i) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale.

to che la Regione, anziché fare ricorso a queste ampie prerogative che di volta in volta le venivano attribuite per dar vita ad un autonomo disegno nelle diverse aree di intervento, col passare degli anni ha preferito utilizzarle come “argine” all’ingerenza statale, ad esempio facendo scudo alle c.d. “norme di grande riforma economica e sociale” dello Stato nelle materie di competenza esclusiva regionale, o ritardando il recepimento dei principi sanciti dalle riforme amministrative degli anni novanta, senza mai produrre effetti innovativi e anzi frenando le spinte di modernizzazione provenienti dal livello nazionale¹⁴.

Al contrario, l’assemblea regionale ha invece sfruttato al massimo i propri margini di autonomia legislativa per quanto riguarda l’ordinamento degli uffici e degli enti regionali, e in particolare la disciplina dello stato giuridico del personale, tramite una pleora di disposizioni disciplinanti assunzioni, promozioni e trattamenti *ad hoc* all’interno dell’amministrazione regionale e dei suoi numerosi enti, plausibilmente finalizzate a coltivare ed espandere le *constituencies* elettorali delle forze politiche isolate. Sul punto molto è stato scritto in letteratura e, in generale, nella pubblicistica¹⁵, e torneremo in dettaglio sulla questione del personale più avanti. Ciò che per adesso preme sottolineare è semplicemente come anche in quei settori dove il legislatore regionale è risultato più attivo si sia verificato un utilizzo per molti versi “distorto” dell’autonomia speciale, funzionale prima di tutto all’autoconservazione dell’amministrazione regionale stessa e del ceto politico alla sua guida¹⁶. La normativa sul personale si inserisce d’altronde in un più generale contesto in cui “la legge regionale presenta [...] come caratteristica ricorrente quella di sacrificare i caratteri della

(14) Sul punto si vedano G. VERDE, *Un tentativo di riforma dello Statuto siciliano*, paper presentato all’incontro “Verso un nuovo Statuto speciale per la Sardegna”, <http://consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialeedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf>; e, più recentemente, O. SPATARO, A. PIRAINO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Sicilia*, in *Astrid Rassegna*, 9 gennaio 2012, p. 6.

(15) Tra i contributi più recenti si vedano E. DEL MERCATO, E. LAURIA, *La Zavorra. Sprechi e privilegi nello stato libero di Sicilia*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

(16) Cfr. S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 538 ss.

generalità e astrattezza”¹⁷, frantumandosi in leggi-provvedimento “in favore di determinate categorie di soggetti o, addirittura, di soggetti determinati”¹⁸ e in “leggine che soddisfano domande particolaristiche, mentre diminuisce lo spazio per quelle forme di innovazione che avrebbero dovuto rappresentare il tratto peculiare della specialità”¹⁹. Non è questa la sede per soffermarsi sull’influenza esercitata dal peculiare assetto politico-istituzionale siciliano su una simile traduzione del principio di autonomia, che meriterebbe una trattazione ben più ampia di quanto sia possibile affrontare qui e che è stata peraltro già abbondantemente sviscerata in numerosi contributi di taglio sia giuridico che politologico²⁰. Piuttosto, ciò che vale la pena evidenziare è il nesso che lega la particolare fisionomia della legislazione regionale con l’attenzione assolutamente prioritaria che l’amministrazione regionale ha sempre dedicato ad un altro versante dell’autonomia, ovvero quello finanziario. Una legislazione di spesa di natura prevalentemente distributiva, infatti, necessita di essere alimentata da un costante e abbondante flusso di risorse, garantito alle Rss sia tramite la facoltà di stabilire tributi propri, sia – soprattutto – tramite la compartecipazione al gettito dei tributi statali secondo il principio di territorialità della fonte del provento²¹. In questo la Sicilia si distingue dalle altre Rss per il particolare vantaggio assegnatole dallo statuto e dalle norme di attuazione emanate dallo Stato, che prevedono il ritorno nelle casse regionali del 100% dei principali tributi erariali afferenti al territorio regionale. La prossima sezione, dedicata all’analisi

(17) G. VERDE, *La legislazione regionale siciliana nel 1996*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, p. 181.

(18) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 540.

(19) G. PITRUZZELLA, *C’è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, p. 501.

(20) Su centralità dell’assemblea, frammentazione della classe politica e clientelismo si vedano tra tutti F. CAZZOLA, *Società e politica in Sicilia. Note sugli ultimi vent’anni*, in M. MORISI (a cura di), *Far politica in Sicilia. Deferenza, consenso e protesta*, Milano, Feltrinelli, 1993, pp. 317-335; F. RANIOLO, *Sicilia. Dal sistema di partito dominante al bipolarismo instabile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2010, pp. 821-838.

(21) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 56.

delle entrate, cercherà appunto di far luce sulla specialità finanziaria della Regione e di evidenziare l'assoluta primazia di questo versante dell'autonomia nel definire i picchi del confronto, talvolta aspro, tra quest'ultima e lo Stato centrale.

3. L'autonomia finanziaria

Come è noto, le Rss godono di un notevole vantaggio sul piano finanziario rispetto alle Regioni ordinarie, in quanto possono contare su un gettito proveniente in maniera significativa dalla compartecipazione ai tributi erariali dello Stato, ovvero da entrate che si contraddistinguono per un grado di programmabilità ben più elevato rispetto ai trasferimenti erariali delle Rso²². In più, seppur con margini operativi differenti, alle Rss è concessa fin dalla loro istituzione la facoltà di ricorrere a tributi propri per coprire il loro fabbisogno; una facoltà tuttavia che – come diremo per la Sicilia – è stata nei fatti assai poco utilizzata e la cui rilevanza specifica circa la specialità delle Rss, specie a seguito del processo di decentramento fiscale avviato alla fine degli anni novanta a vantaggio di tutte le Regioni, risulta decisamente residuale.

Guardando nello specifico alla struttura delle entrate nel caso qui esaminato, va sottolineato che il Titolo V dello statuto della Regione Sicilia, già nella sua formulazione originaria, aveva delineato un modello di federalismo fiscale in cui le entrate della Regione erano tenute per buona parte distinte da quelle dello Stato. Da statuto esse sono infatti costituite dai redditi patrimoniali e dai tributi propri che la stessa Regione può deliberare in autonomia (art. 36), nonché dalle imposte sui redditi prodotti dalle imprese individuali e commerciali con sede centrale fuori dal territorio della Regione ma che in essa hanno stabilimenti e impianti (art. 37), in base al già menzionato principio di territorialità della fonte del provento. Tale previsione è confermata dal d.P.R. 1074/1965 recante le norme d'attuazione dello statuto in materia finanziaria, secondo cui alla Sicilia dovrebbe rimanere per intero il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di fabbri-

(22) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, cit.

cazione (ora accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto (art. 36 statuto) (tab. 2). Rispetto alle altre Rss, dunque, la Sicilia si trova a godere fin dall'inizio di un regime di compartecipazioni più generoso, a cui vanno inoltre sommati gli introiti derivanti da un contributo a titolo di solidarietà nazionale da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici, versato annualmente dallo Stato alla Regione (e rivisto ogni 5 anni) per compensare il minore ammontare dei redditi regionali da lavoro in confronto alla media nazionale (art. 38 statuto), e le entrate derivanti da prestiti interni che la Regione può emettere senza vincoli di destinazione (art. 41 statuto).

Un ammontare così consistente di entrate proprie, ben superiore a quello delle altre Rss, trovava giustificazione in un duplice ordine di motivazioni: da un lato, tramite la previsione della possibilità di istituire tributi propri, "permettere una piena autonomia finanziaria della Regione in ordine all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative assegnate"; e, dall'altro, assegnarle "un contributo straordinario statale per colmare il *gap* infrastrutturale dell'isola, così da creare le precondizioni per il raggiungimento di un più alto livello di sviluppo"²³.

Il sistema prefigurato dal d.P.R. 1074/1965 è rimasto invariato sino ad oggi, senza registrare modifiche formali nella gamma dei tributi di spettanza regionale. Nel corso degli anni, tuttavia, alcuni elementi nella concreta attuazione delle disposizioni statutarie, e in particolare degli artt. 37 e 38, non hanno mancato di produrre frizioni tra la Regione e lo Stato centrale.

Riguardo all'art. 37 dello statuto e al correlato principio di territorialità della fonte del provento, l'entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge delega 825/1972 e dai successivi decreti, prevedendo l'abrogazione di una serie di tributi compresi nel sistema delle entrate regionali, e spostando la riscossione dal luogo di produzione del reddito (ovvero il luogo sede delle imprese, nel nostro caso il territorio siciliano) al domicilio fiscale del contribuente, limitò di mol-

(23) AA.Vv., *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali. I flussi finanziari pubblici nella Regione Sicilia*, Nucleo regionale CPT Regione Sicilia, 2009, p. 51.

Tab. 2. *Compartecipazione della Regione Sicilia ai principali tributi erariali (d.P.R. 1074/1965)*

Tributi	Compartecipazione Regione Sicilia
Imposta sul reddito delle persone fisiche	10/10
Imposta sul reddito delle società	10/10
Ritenute sugli interessi di reddito e capitale	10/10
Imposta sul valore aggiunto	10/10
Imposta di bollo e di registro	10/10
Imposte ipotecarie	10/10
Tasse sulle concessioni governative	10/10
Tasse automobilistiche	10/10
Imposta su successioni e donazioni	10/10
Imposte di fabbricazione	0
Imposta sull'energia elettrica	10/10
Imposta gas metano per autotrazione	0
Canoni utilizzazione acque pubbliche	10/10
Imposta consumo tabacchi	0
Proventi del lotto al netto delle vincite	0
Altri tributi comunque denominati	10/10*

(*) Ai sensi dello Statuto siciliano (art. 37) sono in ogni caso riservate allo Stato le imposte di fabbricazione e le entrate di tabacchi e del lotto.

Fonte: Adattamento da A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., p. 72.

to nella sostanza – anche se non nella forma – il regime finanziario prefigurato dall'art. 2 del d.P.R. 1074/1965 (che recava attuazione, appunto, dell'art. 37 dello statuto), ovvero la spettanza alla Regione di tutte le entrate tributarie statali riscosse sul territorio regionale. È vero che l'art. 12 della suddetta legge delega prevedeva un'ulteriore normativa volta a coordinare la finanza regionale siciliana con le novità introdotte dalla riforma; tuttavia, dopo circa trent'anni costellati da contenziosi portati di fronte alla Corte costituzionale dalla Regione siciliana, tale normativa ha visto la luce solo di recente, con il d.lgs. 241/2005 di attuazione dello statuto, disciplinante appunto l'attuazione dell'art. 37 e il simmetrico trasferimento di competenze alla Regione. Il suddetto decreto prevede che le spettanze fiscali relative al reddito prodotto dagli stabilimenti e impianti siti in Sicilia, fino a quel

momento percepite dallo Stato, siano ritrasferite alla Regione, a fronte di un parallelo trasferimento alla stessa Regione di nuove competenze fino a quel momento appannaggio del governo centrale. Anche tale norma avrebbe tuttavia richiesto un ulteriore atto del governo che definisse nel dettaglio quali fossero le competenze da trasferire; per la Regione, queste devono essere necessariamente concentrate sul versante della riscossione dei tributi, tassello mancante nell'attuazione delle disposizioni statutarie e necessario complemento per la realizzazione di un'effettiva autonomia fiscale della Sicilia; viceversa per lo Stato queste devono corrispondere a nuove funzioni non previste dallo statuto, da coprire con l'ulteriore gettito acquisito grazie alla piena applicazione dell'art. 37. Ad oggi il nodo non è ancora stato sciolto, e il trasferimento previsto non è dunque ancora stato effettuato.

Riguardo invece all'art. 38, il contenzioso tra Stato e Regione ha avuto per oggetto il progressivo decremento dello speciale fondo di solidarietà che lo Stato deve destinare alla Sicilia per l'esecuzione di lavori pubblici, come disposto dal medesimo articolo. Tale decremento ha avuto luogo a partire dai primi anni ottanta, a seguito delle leggi 11/1982 ("Conversione in legge del d.l. 677/1981 concernente il contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali") e 415/1991 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") che, in un'ottica di contenimento del bilancio e "nell'urgenza di arginare l'espansione del deficit pubblico"²⁴, hanno previsto tagli piuttosto sostanziosi per questo tipo di trasferimento, fino a bloccare di fatto l'erogazione nel corso degli anni novanta. La Corte costituzionale, interpellata in entrambi i casi dalla Regione Sicilia che reclamava la non congruità delle disposizioni statali rispetto alle previsioni statutarie e ai bisogni dell'isola, ha decretato che il contributo di solidarietà alla Sicilia, "se costituisce l'adempimento di un obbligo costituzionale, non è [però] vincolato, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale"²⁵. Nei fatti, dunque, pur vedendosi riconosciuto il

(24) Cfr. Corte cost., sentenza 369/1992.

(25) Cfr. Corte cost., sentenza 87/1987.

carattere di obbligatorietà, il contributo statale è stato notevolmente ridimensionato nel corso degli anni, passando dall'equivalente di circa 1800 milioni di euro del quinquennio 1985-1989²⁶ ai 10 milioni di euro annui (a decorrere dal 2007 fino al 2021) previsti dalla Finanziaria per il 2006²⁷.

I due contenziosi appena citati, particolarmente rilevanti per la loro portata finanziaria, si inscrivono del resto in una più generale tendenza dell'amministrazione regionale a concentrare i propri ricorsi alla Corte costituzionale su questioni e atti del governo centrale ritenuti invasivi delle proprie prerogative finanziarie e tributarie, tendenza ancor oggi ben presente. A titolo di esempio, si pensi che su 58 ricorsi avviati tra il 2001 e il 2010 "ben 37 riguardano, a vario titolo ed in diverso modo, la asserita violazione delle competenze ed attribuzioni della Regione siciliana per effetto della mancata attribuzione di tributi o quote di tributi, beni immobili e, più in generale, di risorse economiche"²⁸. Ciò denota indubbiamente una particolare attenzione a garantire la permanenza di un abbondante flusso di risorse tale da alimentare le varie voci di spesa pubblica, sia di parte corrente che

(26) Cfr. M.R. MINÀ, *Come lo Stato ha fregato la Sicilia*, in *Quotidiano di Sicilia*, 11 novembre 2010.

(27) Legge 266/2005, art. 1, comma 114. Più in dettaglio, come è stato ricostruito in un'analisi del servizio studi della Camera dei Deputati (XIV legislatura) sullo stato del federalismo fiscale, "il Fondo, non più finanziato dal 1990 è stato ripristinato e rideterminato con la legge finanziaria del 2000 e successivamente integrato con legge finanziaria 2001 (legge 488/1999, art. 55 e legge 388/2000, art. 144). [...] Per il quinquennio 2001-2005 il Fondo viene finanziato dall'art. 30, comma 6 della legge 289/2002 (finanziaria 2003) e quantificato in 80 milioni di euro per ciascun anno. I 400 milioni di euro sono corrisposti attraverso limiti di impegno quindicennali a decorrere dal 2004 per 23 milioni di euro, per ulteriori 8 milioni di euro a decorrere dal 2005 e per ulteriori 8 milioni di euro a decorrere dal 2006, per complessivi 585 milioni di euro al termine dei 17 anni in cui si esauriscono le rate. Da ultimo la legge finanziaria 2006 (legge 266/2005, art. 1, comma 114) e il decreto-legge 203/2005 (come modificato dalla legge di conversione 248/2005, art. 5, comma 3-ter) recano un finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale per la Regione siciliana quantificato, rispettivamente, per gli anni 2006 e 2007, in un finanziamento iniziale di 94 milioni di euro e 10 milioni di euro annui dal 2007 fino al 2021 e per l'anno 2008 in 10 milioni di euro annui dal 2008 fino al 2022". Cfr. http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap14_sch04.htm.

(28) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 542.

per investimenti, ma riflette anche l'oggettiva difficoltà, da parte della Regione, a compensare il decremento delle risorse compartecipate o trasferite dallo Stato tramite le risorse reperite con i tributi propri, a causa della limitata base imponibile che caratterizza il territorio regionale. Se guardiamo ad esempio a uno degli indicatori di autonoma capacità fiscale delle Regioni, ovvero il gettito dell'IRAP calcolato secondo l'aliquota base, vediamo che nel 2004, a fronte di una media nazionale di 500 euro, l'IRAP *pro capite* versato in Sicilia raggiungeva appena i 290 euro, contro i 600 euro del Friuli-Venezia Giulia e i 745 euro della Valle d'Aosta²⁹. Un ragionamento analogo vale per l'addizionale regionale IRPEF, che nel 2010 in Sicilia si attesta attorno ai 103 euro *pro capite*, contro i circa 142 di media nazionale³⁰.

Merita inoltre sottolineare che la Regione – al pari di quanto si riscontra nelle altre Rss³¹ – non ha mai utilizzato la facoltà di istituire nuove tasse o imposte, pure ad essa esplicitamente attribuita dall'art. 36 dello statuto. Nessun nuovo tributo proprio è stato infatti mai istituito nel corso degli anni, se si fa eccezione al tentativo di fissare un tributo ambientale a carico delle società che possiedono gasdotti sul territorio regionale (meglio noto come “tassa sul tubo”), introdotto nel 2002 ma poi giudicato illegittimo dalla Corte di giustizia europea³² nel 2007 in quanto incompatibile con le norme comunitarie sulla libera circolazione delle merci³³. Ad oggi, dunque, sul piano operativo i tributi propri della Regione Sicilia coincidono di fatto né più né meno con quelli applicati nelle RSO (e quindi IRAP, addizionale IRPEF, tributo speciale sulle discariche RSU, tasse automobilistiche, ecc.), ridimensionando non poco l'enfasi attribuita dallo statuto all'autonomia imposi-

(29) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 59.

(30) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

(31) Cfr. A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., pp. 58-59.

(32) Sentenza del 21 giugno 2007 nella causa C-173/05.

(33) Per un approfondimento si veda S. PERAZZELLI, *Il caso della “tassa sul tubo” tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, pp. 823-841.

Tab. 3. Entrate della Regione Sicilia – dati di competenza (in milioni di euro)

	2008		2009	
	val. ass.	%	val. ass.	%
Tributi propri	2.310	14,4	2.031	9,9
Devoluzione gettito tributi erariali (compartecipazioni)	9.001	56,0	9.043	44,0
Trasferimenti correnti (vincolati)	2.203	13,7	2.980	14,5
Trasferimenti per investimenti	158	1,0	3.859	18,8
Accensione di mutui	775	4,8	0	0,0
Entrate patrimoniali	1.637	10,2	2.647	12,9
Totale	16.084	100,0	20.560	100,0

Fonte: Adattamento da Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>).

tiva della Regione, e contribuendo ad affievolire quei meccanismi di controllo democratico sulle responsabilità di spesa che sono invece al centro di qualsiasi progetto di ispirazione federalista.

La tabella 3, relativa alle principali voci di entrata della Regione per gli anni 2008 e 2009, ben illustra la situazione fin qui delineata: per la Sicilia gli introiti da tributi propri coprono circa il 14% delle entrate nel 2008 (in linea con la media Rss, pari a circa il 13%, ma ben inferiore al 33% in media delle Rso) e appena il 10% nel 2009 (anche in questo caso, la media Rss era pari a 11% mentre per le Rso rimaneva attorno al 33%³⁴), mentre ben oltre la metà delle risorse proviene dallo Stato sottoforma di trasferimenti o di compartecipazioni al gettito erariale, con una netta prevalenza di queste ultime su tutte le altre voci (ben il 56% sul totale delle entrate nel 2008, e comunque pari al 44% nel 2009).

Se è vero che le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali risultano essere di fatto dei trasferimenti, in quanto non trattenute direttamente dalla Regione ma ad essa “restituite” dopo il prelievo operato dallo Stato, è anche vero però che esse, come si è sottolineato in precedenza, forniscono alla Regione un bagaglio di risorse utilizzabili con un livello di discrezionalità decisamente maggiore rispetto ai tra-

(34) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009.

sferimenti ordinari; il fatto che in Sicilia esse rappresentino la parte assolutamente dominante delle entrate regionali (con un'oscillazione percentuale del 10% rispetto al totale delle entrate da un anno all'altro, ma sostanzialmente stabile in valore assoluto) offre dunque un dato inequivocabile circa l'autonomia della Regione siciliana nell'uso delle risorse finanziarie a sua disposizione, confermandone lo stato di specialità.

Ben più contenuto (anche guardando agli anni precedenti) appare invece l'ammontare dei trasferimenti in conto capitale, ovvero le risorse trasferite alla Regione dallo Stato e dall'Unione europea (quest'ultima tramite i fondi strutturali previsti per le Regioni che partecipano alla politica di coesione a titolo dei vari obiettivi prioritari³⁵) per la realizzazione di investimenti destinati in particolare al settore delle infrastrutture. Questo tipo di entrata risulta comunque – nel 2009 – percentualmente molto più elevato in Sicilia che nelle altre Rss dove, rispetto al totale delle entrate, i trasferimenti in conto capitale coprono in media meno del 6%³⁶. C'è da dire tuttavia che il notevole scarto registrato tra 2008 e 2009, e la consistente crescita delle entrate per investimenti in quest'ultimo anno, è imputabile a circostanze particolari, prima tra tutte lo sblocco dei fondi FAS³⁷ destinati alla Regione ma fino ad allora non erogati, avvenuto con decisione del CIPE del luglio 2009. I trasferimenti in conto capitale accertati per il 2010 tornano infatti ad assestarsi attorno al 10% delle entrate complessive della Regione³⁸.

È da notare come la contrazione dei trasferimenti in conto capitale verificatasi nel 2008 sia stata compensata tramite un maggior ricorso a risorse provenienti da indebitamento, che negli anni precedenti oscillavano tra il 2% e il 3% delle entrate complessive mentre raggiungono circa il 5% nell'anno in questione. Si tratta comunque di una

(35) La Sicilia ha sempre fatto parte, fin dal primo periodo di programmazione dei fondi strutturali 1989-93, del gruppo delle Regioni afferenti all'obiettivo 1, trasformato in obiettivo Convergenza nell'attuale ciclo 2007-2013.

(36) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2009.

(37) Cfr. *Via libera del CIPE: alla Sicilia fondi FAS per 4 miliardi di euro*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 2009.

(38) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

percentuale in linea con quella registrata nelle altre Rss (attorno al 6% in media) e ben inferiore a quella delle Rso nel medesimo anno (circa il 16%)³⁹, che arriva addirittura ad azzerarsi nel 2009. Beninteso, quest'ultimo dato non è da considerare un indicatore dello stato del debito della Regione (che anzi proprio nel 2009 continua ad attestarsi attorno ai 5 miliardi di euro⁴⁰), ma indica semplicemente che nel 2009 la Regione non ha acceso nuovi mutui, come confermato dalla Relazione della Corte dei conti relativa al rendiconto di quell'anno⁴¹. Infine, una voce significativa del budget siciliano è rappresentata dalle entrate patrimoniali, ovvero i proventi derivanti dalla gestione dell'ingente patrimonio pubblico a disposizione della Regione: mentre negli anni precedenti questa voce di entrata si attestava tra il 3% e il 7%, risultando di poco superiore alla media delle altre Rss⁴², nel 2008 e nel 2009 essa sale infatti oltre il 10% delle entrate complessive della Regione. Si tratta dunque di una voce di entrata potenzialmente in grado di "tamponare" le minori entrate da trasferimenti, a cui la Regione probabilmente guarderà con crescente attenzione nell'immediato futuro, considerato che nel febbraio 2011 l'assessore regionale all'economia ha firmato il decreto di costituzione di una cabina di monitoraggio regionale per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare delle Province regionali e dei Comuni della Sicilia⁴³.

Tirando le somme di quanto argomentato finora, l'autonomia finanziaria siciliana che ad oggi osserviamo non sembra assolutamente

(39) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2008.

(40) Cfr. *Nel bilancio della Sicilia debiti unica certezza*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 luglio 2009.

(41) Come evidenziato nelle considerazioni generali della Corte nella *Relazione sul rendiconto generale dalla Regione siciliana per l'esercizio 2009*, infatti, "nel 2009 la Regione non ha assunto ulteriori debiti. Infatti non è stato attivato il mutuo di 480 milioni di euro, contratto nel 2008 con la Cassa depositi e prestiti, autorizzato dalla legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1, né si è fatto ricorso alle altre operazioni finanziarie previste dalla legge regionale 14 maggio 2009, n. 6".

(42) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2002-2007.

(43) Comunicato stampa dell'assessore all'economia del 21 febbraio 2001 (www.regione.sicilia.it).

tradurre in maniera compiuta quel modello di federalismo fiscale “responsabile” delineato dallo statuto e recentemente auspicato dalla stessa legge delega 42/2009. Il bilancio regionale risulta infatti ancora fortemente dipendente dal trasferimento di risorse dallo Stato centrale sia per la parte corrente che per gli investimenti; trasferimento indispensabile, peraltro, anche per garantire il cofinanziamento tempestivo degli investimenti sostenuti dai fondi strutturali dell’Unione europea, ed evitare così il disimpegno automatico delle risorse in seguito a ritardi negli impegni e nei pagamenti. E, soprattutto, il fatto che la stragrande maggioranza delle entrate della Regione sia costituita dalla compartecipazione a tributi erariali che vengono “restituiti” dallo Stato alla Sicilia nella loro interezza e non prelevate dalla Regione stessa, fa sì che si verifichi – nel caso siciliano più ancora che nelle altre Rss – una netta cesura tra fonte del prelievo (lo Stato) e organo di spesa (la Regione), che rende “difficile connettere una responsabilità politica alle scelte di quest’ultimo, perché sarà il primo ad addossarsi il compito (politicamente) sgradevole di reperire risorse mediante la leva fiscale”⁴⁴, limitando in tal senso le possibilità di controllo democratico sulle attività di spesa della Regione. Proprio all’esame della spesa regionale e delle sue caratteristiche sarà dedicata la prossima sezione.

4. La spesa e le politiche della Regione Sicilia

Si è già fatto riferimento, nei paragrafi precedenti, alla natura fortemente parcellizzata e “distributiva” della spesa regionale. L’esempio più “caratterizzante” in tal senso è senz’altro quello della spesa per il personale: nel 2009 gli impegni di spesa per il personale della Regione Sicilia arrivavano a coprire più dell’85% della spesa per il personale di tutte e 15 le Rso⁴⁵, assorbendo il 12,5% delle spese correnti della Regione contro il 2% in media registrato nelle Rso e, tra le Rss, contro il 4% di Sardegna e Friuli-Venezia Giulia. Il dato registrato in Sicilia risulta inferiore solo alla spesa per il personale della Valle d’Aosta e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, pari rispettivamente

(44) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 548.

(45) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

te al 25% e 30% delle loro spese correnti⁴⁶, le cui dimensioni territoriali e demografiche sono tuttavia decisamente più contenute. Le proporzioni pachidermiche della burocrazia siciliana sono del resto ben note, e spesso citate come esempio negativo da coloro che denunciano il malfunzionamento e gli sprechi della pubblica amministrazione italiana: basti pensare che il numero dei dipendenti della Regione è oggi quasi quadruplicato rispetto alle 5.000 unità dei primi anni ottanta⁴⁷, con un incremento che, a dispetto della normativa nazionale finalizzata al contenimento delle assunzioni e degli oneri regionali per il personale⁴⁸, non si è fermato neppure negli ultimi anni (tab. 4). In particolare si nota, a partire dal 2006, un massiccio incremento del numero di dipendenti a tempo determinato “a seguito della decisione assunta dalla Giunta regionale di governo, con deliberazione 369/2005, di procedere alla contrattualizzazione di ben 3.496 unità di personale precario e degli ulteriori provvedimenti di stabilizzazione che hanno interessato, sempre nel 2006, 130 dipendenti, nel 2007 197 unità, e nel 2008 ulteriori 53”⁴⁹. Si tratta certo di un dato anomalo in quanto, come recentemente rilevato dal Formez⁵⁰, l'utilizzo di contratti flessibili nella pubblica amministrazione siciliana ha una consistenza non paragonabile con il resto del paese; tuttavia non si tratta di un dato del tutto nuovo: l'amministrazione regionale, infatti, ha coltivato nel tempo la prassi di dotarsi di personale assunto a termine, spesso e volentieri poi stabilizzato ed entrato a far parte dell'organico in pianta stabile, ed esempi emblematici in tal senso sono rinvenibili lungo tutta la storia dell'amministrazione regionale⁵¹.

(46) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

(47) Cfr. dotazioni previste dagli artt. 8, 9 e 10 della l.r. 145/1980.

(48) Cfr., rispettivamente, la legge 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), art. 1, comma 98, e la legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), art. 1, comma 206.

(49) Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana, Vol. I – esercizio finanziario 2009*, Delibera 2/2010 SSRR/CONTR, cap. IV, p. 108.

(50) FORMEZ, *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione*, aprile 2009.

(51) Tra gli esempi più noti, anche grazie all'ampia attenzione ad essi dedicata dalla pubblicistica, si ricordano la stabilizzazione di circa 2.000 cottimisti a seguito dell'in-

Tab. 4. *Il personale della Regione Sicilia*

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	V. ass.	%														
Dirig. t. ind.	2.378	15,6	2.244	15,1	2.220	15,1	2.180	15,0	2.151	15,1	2.180	15,2	2.110	14,9	2.010	14,9
Comp. t. ind.	12.851	84,4	12.576	84,9	12.440	84,9	12.318	85,0	12.094	84,9	12.160	84,8	12.048	85,1	11.516	85,1
Totale t. ind.	15.229	100	14.820	100	14.660	100	14.498	100	14.245	100%	14.340	100	14.158	100%	13.526	100
Dirig. t. det.	30	3,0	47	4,2	53	4,4	60	5,1	46	1,0	65	1,3	61	1,2	48	1,0
Comp. t. det.	976	97,0	1.082	95,8	1.158	95,6	1.119	94,9	4.715	99,0	4.857	98,7	4.910	98,8	4.891	99,0
Totale t. det.	1.006	100	1.129	100	1.211	100	1.179	100	4.761	100	4.922	100	4.971	100	4.939	100
Totale	16.235	100	15.949	100	15.871	100	15.677	100	19.006	100	19.262	100	19.129	100	18.465	100

Fonte: Corte dei Conti, Sezioni riunite per la Regione Sicilia, 2010, p. 111.

Sebbene l'attuale assessore regionale all'economia abbia recentemente sostenuto che "equiparare superficialmente il costo del personale della Regione Sicilia e delle altre Rss con quello della virtuosa Lombardia, senza precisare che le prime svolgono centinaia di funzioni che nella Regione più popolosa d'Italia sono svolte dallo Stato [...] è divenuta un'intollerabile mistificazione"⁵², non si può però ignorare che nel 2008, ad esempio, il personale della Regione Sicilia ammontava a oltre 19.000 unità, circa la metà del personale in carico a tutte e 15 le Rso (38.280 unità⁵³) e pari alla somma del personale assorbito dalle altre quattro Rss (19.785 unità⁵⁴). In più, elemento non secondario ai fini della spesa, ciò che ulteriormente distingue il caso siciliano è il netto sovradimensionamento della dirigenza rispetto al personale non dirigente (di comparto), con un'incidenza percentuale su quest'ultimo che nel 2008 arriva a circa il 13%, e addirittura al 17,5% se teniamo conto del solo personale a tempo indeterminato, contro una media del 6% nelle Rso e i valori tra il 3% e il 5% riscontrati nelle altre Rss⁵⁵. Se a ciò aggiungiamo che in molti casi le retribuzioni del personale regionale siciliano, grazie anche alla concessione di *bonus*

roduzione del Ruolo unico dei Servizi periferici con l.r. 23/1962 e, anche più recentemente, il caso dell'"esercito" dei forestali, dove nel 2009 risultano aver preso servizio ben 6.700 operai con contratto a tempo determinato (cfr. Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana*, cit., p. 110; si veda anche *Sicilia, il paradosso dei forestali* in *La Repubblica-Palermo*, 4 maggio 2011). Il fenomeno interessa del resto anche l'ampia galassia degli enti strumentali della Regione o comunque le società a cui essa partecipa; per un esempio in tal senso si veda il caso della società RESAIS, documentato da R. SAPIENZA, *Programmazione economica regionale e politica comunitaria di coesione economica e sociale in Sicilia: il caso RESAIS*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2005, pp. 83-88.

(52) Dichiarazione del 30 maggio 2011 riportata sul blog del Presidente Lombardo www.raffaelelombardo.it/tag/federalismo-fiscale/, consultato il 7 ottobre 2011.

(53) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, cit., p. 507.

(54) *Ibidem*.

(55) *Ibidem*. La stampa recente ha poi spesso riportato episodi che suffragano come la tendenza qui illustrata sia ancora oggi ben presente nelle pratiche portate avanti dall'amministrazione regionale; si veda, ad esempio, *E la Sicilia si concede 500 dirigenti in più*, in *Corriere della Sera*, 26 aprile 2009.

ad hoc e di episodi di promozione in massa⁵⁶, risultano ben superiori a quelle fissate a livello nazionale⁵⁷, è lecito ipotizzare che, al di là delle necessità dettate dagli imperativi funzionali di un'amministrazione dotata di numerose competenze, la classe politica regionale, nei vari governi che si sono succeduti, non abbia esitato ad utilizzare i propri margini di autonomia in materia di personale a fini di creazione e riproduzione del consenso, con ciò che ne consegue in termini di lievitazione della spesa corrente.

Proprio la spesa corrente, infatti, in Sicilia assorbe mediamente oltre l'80% della spesa totale della Regione, superando i valori medi – comunque elevati – registrati nelle altre Rss (fig. 1), mentre la spesa per investimenti si colloca al di sotto del 20%. Tale dato è suffragato dal fatto che solo la Sicilia, rispetto alle altre Rss, presenta un'incidenza delle spese *pro capite* in conto capitale sul totale della spesa inferiore a quella registrata nelle Rso⁵⁸, e costituisce un primo indicatore dei limiti dell'azione regionale sull'economia regionale nel suo complesso. Oltre al costo per le retribuzioni del personale, a far impennare la spesa corrente concorre senza dubbio la spesa sanitaria, che nel periodo 2001-2008 ha assorbito in Sicilia circa il 10% del Pil, contro il 6,7% di media nazionale⁵⁹. Proprio la Sicilia poi, assieme ad altre Regioni (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e Calabria), è tuttora interessata da un Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria 2007-2009, oltre ad aver concorso per il 13% all'accumulo dei 13 miliardi di deficit del SSN tra il 2003 e il 2005⁶⁰.

(56) Per il 2008 in particolare si veda *Sicilia, a tutti i dipendenti un bonus e la promozione*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 marzo 2008. In generale, tuttavia, le anomalie circa il trattamento economico dei dipendenti regionali sono segnalate in numerosi rapporti della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, nelle specifiche sezioni dedicate al personale regionale.

(57) Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana*, cit., p. 105 ss.

(58) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 48.

(59) Cfr. *Rapporto Osservasalute 2009*, Università Cattolica di Milano.

(60) Cfr. V. MAPELLI, *Bilancio della sanità Regione per Regione: ecco le migliori e le peggiori e le relative strategie*, in www.lavoce.info, 21 marzo 2007.

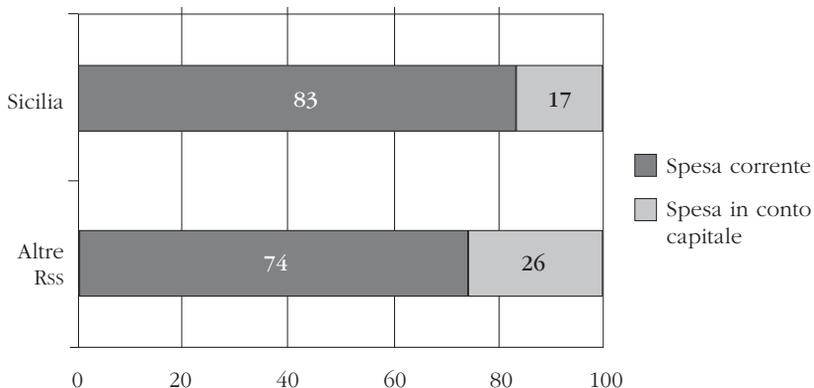


Fig. 1. Ripartizione percentuale della spesa – dati di competenza, anno 2009

Fonte: Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

Nonostante l'operazione di razionalizzazione avviata dalla Giunta Lombardo insediatasi nel 2008⁶¹, infatti, il sistema sanitario regionale siciliano è da ritenersi per molti versi inefficiente: nel 2008 la quota di occupati in sanità rispetto all'occupazione totale era pari al 6,9%, non solo superiore al dato nazionale del 5,7% ma soprattutto caratterizzata da un rapporto infermieri/medici significativamente più basso (1,7 contro 2,5 a livello nazionale), chiaro indice di sovradimensionamento del sistema. La quota di spesa farmaceutica convenzionata *pro capite* inoltre, nonostante la diminuzione registrata negli ultimi due anni a seguito delle richieste sempre più pressanti del governo centrale, rimane ancora oggi la più elevata d'Italia (135 euro contro i 107 di media nazionale)⁶². A riprova della dispendiosità del SSR, come si evince dalla figura 2, ben il 76% dei trasferimenti in conto corrente e in conto capitale effettuati dalla Regione sono a vantaggio delle ASL, mentre solo il rimanente 24% si ripartisce tra le imprese, gli enti

(61) In proposito si veda E. PAVOLINI, *La sanità siciliana: i numeri di un fallimento*, in *La Sicilia nei numeri*, Fondazione RES, n. 1, giugno 2009.

(62) Comunicato stampa AGENAS, *Dati spesa farmaceutica primo semestre 2011*, 14 settembre 2011.

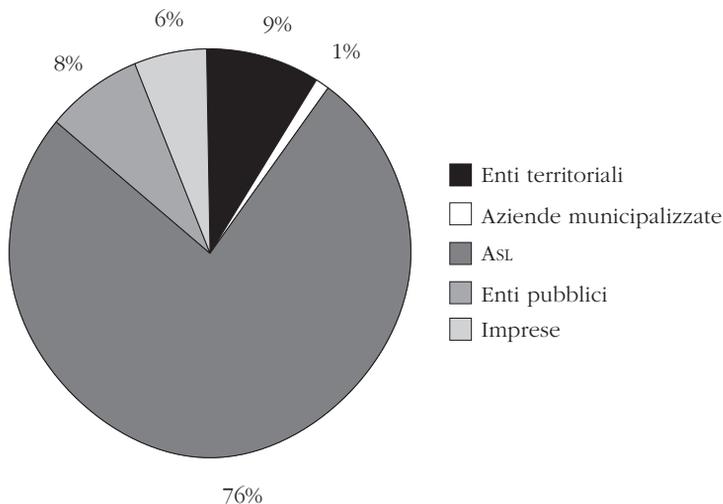


Fig. 2. Ripartizione dei trasferimenti della Regione Sicilia (in c/corrente e in c/capitale) per tipologia di destinatario – dati di competenza, anno 2008

Fonte: Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2008.

territoriali (ivi compresi i trasferimenti agli enti locali) e l'imponente sistema di enti strumentali, stratificatosi negli anni, di cui la Regione si avvale per l'esercizio di un'ampia gamma di attività.

Il peso assolutamente dominante della sanità – che, seppur con variazioni di una certa entità, caratterizza tutte le Regioni italiane – è del resto confermato se guardiamo alla ripartizione percentuale della spesa regionale complessiva tra le varie funzioni, illustrata nella tabella 5. Al netto degli oneri non attribuibili, il cui peso è decisamente più elevato in Sicilia che in tutte le altre Regioni⁶³, la sanità occupa

(63) La percentuale di oneri non attribuibili che contraddistingue il caso siciliano è in effetti elevatissima: ben oltre il 40% del totale della spesa di competenza sia nel 2008 che nel 2009, contro un peso attorno al 20% registrato nelle altre Rss, e una media del 13% nelle Rso. Gli oneri non attribuibili rappresentano una categoria che raccoglie le spese non riconducibili alle singole voci della classificazione economico-funzionale. In tale categoria rientrano gli oneri finanziari, i fondi globali (fondi per provvedimenti legislativi in corso di attuazione, fondi di riserva per spese imprevedute, fondi per resi-

infatti il primo posto per entità delle risorse impegnate, che ammontavano a quasi il 59% nel 2008 mentre passano a poco meno del 48% del totale nel 2009 (pur crescendo, sebbene di poco, in valore assoluto). Segue la spesa per l'amministrazione generale, entro cui ricadono le retribuzioni per il personale (escluso quello dei comparti della sanità e della formazione) e il mantenimento dell'intera struttura regionale. Da soli questi due settori "catturano" nel 2009 circa il 63% delle previsioni di spesa della Regione, limitando dunque non poco l'ammontare di risorse disponibili sugli altri capitoli. L'assistenza sociale e, dal 2009, la formazione professionale, ovvero due settori di *policy* riconducibili con buona approssimazione a interventi di carattere potenzialmente distributivo, si assicurano comunque attorno al 7% ciascuno delle risorse, mentre appare piuttosto limitata l'attenzione dedicata al turismo, nonostante le indubbie potenzialità della Regione su questo versante. È poi da segnalare la crescita della spesa per le attività produttive extra-agricole nel loro complesso: industria, commercio, artigianato e turismo si vedono infatti attribuire nel 2009 il 6,7% delle risorse, contro lo 0,6% dell'anno precedente; tuttavia l'intervento regionale a sostegno del tessuto economico locale risulta ancora piuttosto blando, specie se paragonato a quello offerto dalle Rss del Nord⁶⁴. Né a tale finalità sembra poter supplire il sistema degli

dai perenti), e altre spese non attribuibili perché "trasversali" a vari settori di *policy*, come ad esempio nel caso degli interventi che attingono ai finanziamenti dell'Unione europea. Se una quota elevata di spesa ricadente entro tale voce è dunque comprensibile, considerato peraltro che la Regione Sicilia è annoverabile tra i principali beneficiari dei fondi strutturali dell'UE, il fatto che questa quota sia più che doppia di quella registrata in tutte le altre Regioni (ivi comprese quelle dell'Obiettivo 1/Convergenza dei fondi strutturali) lascia comunque spazio a una riflessione sui notevoli margini di incertezza che caratterizzano le previsioni di spesa. Tanto più che, anche guardando ai dati di cassa (ovvero ai pagamenti effettivi) del 2009, la percentuale di somme non attribuite ai vari capitoli in Sicilia resta superiore al 9%, contro una media delle Rso ben più contenuta (1%). Pur non potendo approfondire il punto in questa sede per esigenze di sintesi, vista la portata complessiva degli oneri non attribuibili è stato reputato opportuno "ricalcolare" le percentuali di spesa per capitolo al netto di questa voce.

(64) Cfr. A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit.

Tab. 5. *Spese della Regione Sicilia secondo la classificazione funzionale – dati di competenza (in milioni di euro)*

	2008		2009	
	val. ass.	%*	val. ass.	%*
Amministrazione generale	2.501	10,1 (18,7)	2.424	8,2 (14,0)
Istruzione/diritto allo studio	258	1,0 (1,9)	728	2,5 (4,2)
Formazione professionale	594	2,4 (4,4)	1.183	4,0 (6,8)
Assistenza sociale	904	3,6 (6,8)	1.125	3,8 (6,5)
Sanità	7.837	31,5 (58,6)	8.419	28,4 (48,7)
Agricoltura, foreste, caccia	471	1,9 (3,5)	772	2,6 (4,5)
Industria, commercio, artigianato	57	0,2 (0,4)	769	2,6 (4,5)
Turismo	33	0,1 (0,2)	381	1,3 (2,2)
Trasporti	318	1,3 (2,4)	797	2,7 (4,6)
Territorio	142	0,6 (1,1)	588	2,0 (3,4)
Edilizia abitativa	267	1,1 (2,0)	92	0,3 (0,5)
Oneri non attribuibili	11.494	46,2	12.357	41,7
Totale	24.875	100,0	29.635	100,0

(*) Tra parentesi la percentuale ricalcolata escludendo dal totale gli oneri non attribuibili.

Fonte: Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>).

enti locali siciliani visto che, come rilevato in un recente rapporto IFEL/ANCI, “in Sicilia i Comuni spendono per investimenti quasi la metà del resto degli altri Comuni” italiani⁶⁵.

Proprio il meccanismo di finanziamento degli enti locali, e la relativa autonomia nel quadro del federalismo fiscale, contribuiscono infine a differenziare ulteriormente la Sicilia dalle altre Rss, e in particolare da quelle del Nord: in primo luogo, mentre queste ultime, in seguito al trasferimento di competenze statali in materia di finanza locale, hanno rivisto i propri statuti adottando un modello di finanziamento degli enti locali “a cascata” secondo cui le assegnazioni dei trasferimenti avvengono quasi esclusivamente tra livelli di governo contigui (per cui è la Regione che alimenta relazioni finanziarie pressoché esclusive col sistema degli enti locali), in Sicilia – come anche in Sardegna – “la

(65) IFEL-ANCI, *Il quadro finanziario dei Comuni*, luglio 2009, p. 26.

finanza locale rimane una competenza concorrente tra Stato e Regione, [...] conferendo all'assetto dei finanziamenti agli enti locali una configurazione [...] 'a flussi paralleli'⁶⁶ che, almeno nel caso siciliano, ha contribuito a mantenere gli enti locali in una situazione di forte dipendenza dal sistema dei trasferimenti erariali. A ciò va aggiunta una certa resistenza dell'amministrazione regionale a tradurre sul proprio territorio i principi di decentramento ispiratori delle riforme di fine anni novanta, dalla valorizzazione delle autonomie locali al trasferimento di funzioni verso il livello di governo più prossimo ai cittadini, come dimostrato dalla tardiva e incompleta attuazione della legge Bassanini: la l.r. 10/2000, che prevedeva tra le altre cose il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali, necessitava infatti di una successiva attuazione volta a individuare concretamente le funzioni da trasferire che ad oggi non risulta ancora avvenuta⁶⁷. In questo scenario, gli enti locali siciliani si trovano a disporre di una quantità di trasferimenti che è sì importante e superiore, come ammontare, a quella dei Comuni di molte altre Regioni, ma che risulta prevalentemente concentrata sul versante della spesa corrente (249 euro *pro capite* nel 2009, contro gli appena 63 euro *pro capite* di trasferimenti in conto capitale⁶⁸) e inquadrata in una prospettiva di "neocentralismo regionale" che, almeno fino ad oggi, ha lasciato in secondo piano il problema dello sviluppo di una maggiore autonomia finanziaria (e di iniziativa) dei livelli locali di governo; o che, quantomeno, intende conservare la piena potestà decisionale in materia di decentramento. Un tema quest'ultimo di grande attualità, se si considera l'immediata reazione negativa della Regione contro l'applicazione del decreto sul federalismo municipale nel territorio siciliano (in quanto l'attribuzione agli enti locali di consistenti compartecipazioni a tributi erariali, come le imposte ipotecarie e catastali previste dall'art. 2 del decreto, comporterebbe una decurtazione delle risorse oggi spettanti alla Re-

(66) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., pp. 53-54.

(67) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 527.

(68) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

gione), e il conseguente ricorso presentato alla Corte costituzionale a fine maggio 2011⁶⁹.

5. L'autonomia siciliana nel quadro del federalismo fiscale: i negoziati in corso

Il profilo dell'autonomia siciliana tracciato finora presenta numerosi elementi contrastanti rispetto alle prospettive di federalismo fiscale avviate dalla legge delega 42/2009 e ai successivi decreti attuativi, le cui modalità di applicazione nelle Rss sono per buona parte ancora oggi in corso di negoziato tra il governo e le singole autonomie regionali. Se guardiamo infatti ai principi e alla filosofia di fondo sanciti dalla suddetta legge delega, senza dubbio la lievitazione di una spesa altamente parcellizzata (e delle dimensioni della burocrazia regionale) e la parallela scarsissima ricaduta delle ingenti risorse disponibili sullo sviluppo del territorio e del tessuto socioeconomico dell'isola, rendono la Sicilia quanto di più distante si possa immaginare rispetto all'ideale del federalismo "responsabile" prefigurato dalla riforma e dai suoi promotori. D'altro canto, però, va rilevato che gli sviluppi della finanza regionale nel corso del tempo, e il progressivo scollamento tra i meccanismi di entrata e di spesa, sono stati ampiamente condizionati dalla mancata piena attuazione delle clausole autonomiste originariamente previste dallo statuto della Regione, e

(69) Cfr. *Corte costituzionale: nuovo ricorso della Sicilia contro le norme del federalismo municipale*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2011. Secondo l'assessore regionale all'Economia Gaetano Armao, infatti, l'applicazione di alcuni articoli del decreto sul federalismo municipale agli enti locali della Regione, "insieme ai minori trasferimenti statali, comporterebbe per la Sicilia una decurtazione di 700 milioni di euro". Cfr. *Armao sul piede di guerra: "Vi spiego cosa non va del federalismo"*, in *Quotidiano di Sicilia*, 27 maggio 2011. Tuttavia, se questa reazione negativa caratterizza le prospettive di finanziamento degli enti locali, va segnalato che proprio mentre stiamo scrivendo il tema del decentramento di funzioni ai Comuni sembra aver ricevuto una prima risposta dalla Giunta Lombardo, che il 17 ottobre 2011 ha approvato il relativo disegno di legge. Il provvedimento, che dovrà comunque passare al vaglio dell'assemblea regionale, prevede che entro il 2013 la Regione trasferirà agli enti locali funzioni in settori quali le attività produttive, il commercio e l'artigianato, la famiglia e le politiche sociali, la formazione professionale, i lavori pubblici e le infrastrutture, i beni culturali e l'ambiente, i trasporti, il turismo, lo sport e lo spettacolo, la gestione integrata dei rifiuti e la gestione integrata del servizio idrico. Cfr. www.raffaelelombardo.it/tag/decentramento/.

in particolare di quanto disposto dagli artt. 36 e 37; la rottura di quel principio di simmetria tra luogo di estrazione delle risorse e centro di spesa auspicato nella fase di elaborazione dello statuto, e l'affermarsi al suo posto di una finanza regionale composta quasi esclusivamente da trasferimenti di risorse dal centro (siano esse frutto della partecipazione ai tributi o meno), hanno infatti senz'altro contribuito ad alimentare una "specialità distorta" e svincolata da meccanismi efficaci di controllo democratico da parte dei cittadini/contribuenti.

Proprio il tradimento dello spirito autonomistico originario (imputato allo Stato dai diretti interessati, e alla stessa classe politica siciliana da altri osservatori⁷⁰), e la volontà di non vederlo soffocare ma anzi di farlo rivivere nella prospettiva del federalismo fiscale, sono gli argomenti "bandiera" che la Regione Sicilia ha agitato e continua ad agitare nel corso del negoziato con il governo centrale a partire dal 2009, anno di emanazione della legge delega e di costituzione della Commissione paritetica Stato-Sicilia a seguito della nomina dei membri da parte dell'allora Ministro per gli affari regionali Raffaele Fitto (5 agosto 2009). Il fatto che tutto il processo sia stato e sia tuttora gestito da una Giunta regionale capeggiata da Raffaele Lombardo, leader del Movimento per le autonomie (MPA) e punto di riferimento per le forze politiche meridionali di ispirazione autonomista, non fa che avvalorare l'ipotesi secondo la quale il federalismo fiscale possa essere percepito sia come un rischio che come un'opportunità per la Regione: un rischio perché, come più volte lamentato dall'assessore all'economia della Giunta regionale⁷¹, l'assenza di esplicite previsioni in materia di perequazione fiscale e infrastrutturale per le Rss del Mezzogiorno nei decreti attuativi finora approvati, e l'introduzione della facoltà per le Regioni di prevedere una riduzione dell'aliquota IRAP fino ad azzerarla con oneri a carico delle stesse, possono determinare per la Sicilia un approfondimento del gap e un oggettivo svantaggio competitivo (in termini di attrazione di investimenti) rispetto alle Rss e alle Rso più

(70) Tra questi, cfr. S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit.

(71) Numerosissime sono le interviste di questo tono rilasciate dall'assessore agli organi di stampa; si veda ad esempio *Federalismo: Armao "Aprire negoziato tra Sicilia e Stato"*, Comunicato ASI Gela, 22 ottobre 2010.

ricche; un'opportunità, tuttavia, perché proprio il negoziato bilaterale circa l'applicazione – e l'applicabilità – della nuova normativa alla Regione Sicilia può dar modo a quest'ultima di alimentare con nuova linfa le richieste di piena attuazione delle disposizioni statutarie in materia di autonomia fiscale, sovente al centro – come abbiamo illustrato in precedenza – di aspri contenziosi con lo Stato.

Senz'altro quest'ultima possibilità non è stata ignorata dalla Giunta regionale, che si è dimostrata fin da subito particolarmente attiva sia sfruttando contatti diretti con il livello centrale (in particolare con Enrico La Loggia, siciliano, Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale da fine gennaio 2010), sia promuovendo azioni congiunte con le altre Rss in sede di Conferenza Stato-Regioni. Quest'ultimo tipo di pressione “di gruppo” è stato utilizzato in particolare nella fase iniziale di formulazione della legge delega, per far sì che l'applicazione della riforma venisse esplicitamente collegata alla necessaria armonizzazione con gli statuti (principio sancito dall'art. 27 della legge 42/2009), e per stabilire una procedura di negoziato bilaterale tra Stato e singole Regioni anziché l'istituzione di un unico tavolo generale di confronto che avrebbe potuto risultare penalizzante per le Rss⁷². La prima vittoria della Regione si è dunque concretizzata nel far salva quella concezione pattizia dell'autonomia che abbiamo visto esserle così cara nel corso degli anni.

In quest'ottica, la Regione ha provveduto ad elaborare e a formalizzare un documento di richieste da presentare e negoziare con i rappresentanti del governo in sede di commissione paritetica. Su proposta della Giunta, l'assemblea regionale siciliana ha approvato dunque all'unanimità, nella seduta del 21 ottobre 2010, l'ordine del giorno n. 203 sui criteri da seguire nell'attuazione del federalismo fiscale. Tra le richieste avanzate, tutte essenzialmente centrate sul versante del prelievo fiscale e delle entrate regionali, è da segnalare la riproposizione di molte delle richieste di piena attuazione statutaria che abbiamo visto accompagnare tutta l'evoluzione dell'istituzione regionale: il cri-

(72) Cfr. *Federalismo: governo e Regioni a statuto speciale, tavoli singoli*, Comunicato DIRE, 16 marzo 2009.

terio della territorialità dell'imposta abbinato al criterio di territorialità della riscossione (principio peraltro fatto proprio dallo Stato e utilizzato nella legge delega rispetto alle Rso); la neutralità finanziaria per il bilancio regionale, ovvero la garanzia che nessun onere relativo al finanziamento degli enti locali possa intaccare il bilancio regionale; la piena attuazione dell'art. 37 dello statuto, con tanto di riscrittura della norma di attuazione in modo da renderla immediatamente efficace; la garanzia che, in conformità con quanto disposto dall'art. 38 dello statuto, siano stabiliti e rispettati precisi criteri di quantificazione del contributo di solidarietà. A queste richieste certo non nuove ne va aggiunta un'altra, ovvero la previsione di una forma di compartecipazione al gettito delle accise sugli oli minerali raffinati in impianti ubicati in Sicilia. Proprio in Sicilia, infatti, avviene la raffinazione di circa il 40% della produzione nazionale, equivalente come gettito a circa 8 miliardi di euro l'anno che attualmente entrano nelle casse dello Stato, mentre la Regione subisce l'inevitabile carico ambientale che ne consegue.

Oltre all'azione congiunta con le altre Rss e alle richieste singolarmente avanzate al governo tramite la Commissione paritetica, l'azione regionale ha poi parallelamente seguito il "tradizionale" binario del contenzioso costituzionale per difendere le proprie prerogative: un primo ricorso è stato avviato il 6 luglio 2009 (appena due mesi dopo l'emanazione della legge delega) contro alcuni articoli della legge 42/2009, lamentando una serie di violazioni dell'art. 36 nonché degli artt. 32, 33 (beni demaniali e patrimonio) e 43 (quest'ultimo relativo alla titolarità esclusiva della Commissione paritetica in materia di definizione delle norme di attuazione) dello statuto. Delle quattro questioni sollevate, tre sono state dichiarate inammissibili e la quarta infondata con la sentenza 201/2010 della Corte. Tuttavia tale sentenza, pur risoltasi con esito contrario rispetto alle richieste della Sicilia, sancisce in maniera univoca che "la clausola di esclusione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 42/2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27", fornendo così alla Regione un ulteriore appiglio che essa ha poi abbondantemente utilizzato nei ricorsi

o comunque nei contenziosi con lo Stato contro i decreti attuativi della legge delega potenzialmente o anche solo parzialmente applicabili al caso siciliano. Si fa riferimento, nella fattispecie, ai seguenti decreti:

a) Il già citato decreto sul federalismo fiscale municipale (d.lgs. 23/2011), di cui la Regione Sicilia ritiene gli artt. 2 (che riscrive la distribuzione dei tributi – in larga parte immobiliari – tra Stato ed enti territoriali) e 14 (che dispone l’ambito di applicazione del nuovo fisco dei sindaci estendendolo anche alle Rss) lesivi delle proprie prerogative statutarie e in particolare dell’autonomia finanziaria sancita dagli artt. 36 e 37. Secondo la Regione, che si era già espressa sfavorevolmente negando l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, “l’applicazione di queste norme alla Sicilia provocherebbe la sottrazione di risorse proprie [...] e un notevole squilibrio finanziario, che potrebbero pregiudicare la possibilità di esercitare le funzioni per carenza di risorse”⁷³. La Sicilia ha avviato in merito un ricorso presso la Corte costituzionale nel maggio 2011.

b) Il decreto ministeriale sulla perequazione infrastrutturale (d.m. 2 novembre 2010, pubblicato sulla G.U. il 1° aprile 2011) recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, che dà prima attuazione all’art. 16 della legge 42/2009. In questo caso ad essere lamentata è invece l’esclusione delle Rss dalle disposizioni previste in materia di perequazione. Se questo è corretto, in quanto il suddetto art. 16 non è applicabile alle autonomie differenziate, la Sicilia chiede però che anche sulla perequazione infrastrutturale la trattativa tra Stato e Regioni a statuto speciale sia definita in termini bilaterali attraverso le norme di attuazione del federalismo fiscale, per evitare che la Sicilia, così come la Sardegna, restino fuori dai meccanismi di solidarietà infra-nazionale. Qui ovviamente non siamo di fronte a un ricorso da parte della Regione, ma il problema della perequazione infrastrutturale rappresenta un leit-motiv costantemente riproposto nei documenti ufficiali e nei numerosi comunicati che il Presidente e l’assessore

(73) Cfr. *Corte costituzionale: nuovo ricorso della Sicilia contro le norme del federalismo municipale*, in *Il Sole 24 Ore – Guida al Diritto*, 27 maggio 2011.

regionale all'economia hanno rilasciato alle varie agenzie di stampa nell'arco degli ultimi mesi.

c) Il d.lgs. 118/2011 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Ad essere contestata tramite ricorso alla Corte costituzionale è stavolta l'illegittima estensione alle Regioni autonome dei meccanismi sanzionatori e premiali previsti per le Rso, in quanto le disposizioni del decreto esulano dagli artt. 15, 22 e 27 della legge delega che, come si è detto, sono da considerare gli unici direttamente estendibili alle Rss⁷⁴. Anche in questo caso la Regione Sicilia aveva già manifestato la propria contrarietà allo schema del decreto prima della sua approvazione, tramite una lettera indirizzata al Presidente della Commissione parlamentare sul federalismo Enrico La Loggia nel maggio del 2011⁷⁵.

A scatenare il malcontento dell'amministrazione siciliana è comunque l'impianto stesso del federalismo così come il governo lo sta concretizzando, che sembra assumere tratti sempre meno equi man mano che i singoli decreti vengono approvati (anche in quei casi dove le Rss non sono direttamente chiamate in ballo) e che appare sempre più distante sia dallo spirito originario della legge delega, sia dall'inizialmente dichiarata volontà, da parte del governo centrale, di instaurare veri e propri negoziati bilaterali con le autonomie per armonizzare la loro specialità nel quadro delle nuove regole di conduzione delle politiche di prelievo fiscale e di finanziamento della spesa. Il rischio, secondo il Presidente della Regione Raffaele Lombardo, è che la Sicilia e più in generale le Rss del Mezzogiorno si trovino invece a pagare il “debito” del governo nazionale con la Lega rimanendo schiacciate sotto una sorta di federalismo “feticcio”, sempre meno solidale e attento a ridurre le distanze tra Nord e Sud del paese⁷⁶. Il caso della

(74) Cfr. *Federalismo fiscale, impugnato il decreto su sanzioni e premialità*, in *Gazzetta del Sud on-line*, 23 settembre 2011.

(75) Comunicato stampa Regione Sicilia, *Federalismo fiscale: Armao chiede a La Loggia modifica decreto*, 26 maggio 2011.

(76) Comunicato del Presidente Raffaele Lombardo, *Federalismo: Sicilia non in-*

fiscalità di vantaggio richiamato poc'anzi, ovvero la previsione della facoltà per le Regioni coi conti in ordine di ridurre l'IRAP fino ad azzerarla, rappresenta infatti secondo Lombardo "un chiaro e lampante esempio di fiscalità di svantaggio per il Sud e il Mezzogiorno, che avrebbe invece bisogno di spinte concrete allo sviluppo in vista del superamento del gap con le Regioni del Nord"⁷⁷.

La situazione non appare certo più rosea se consideriamo che il processo di attuazione del federalismo fiscale e i concomitanti negoziati con le Rss si stanno dipanando non solo in un contesto di profonda crisi finanziaria dello Stato, caratterizzato quindi da tagli alla spesa pubblica e da enormi difficoltà a ricorrere a compensazioni di carattere distributivo, ma anche in un momento di forte turbolenza nella compagine politica al governo del paese. Stretta tra scandali contingenti e necessità di ricomporre maggioranze sempre più magmatiche, l'attenzione dedicata all'attuazione del federalismo fiscale dagli attori politici di livello nazionale ha conosciuto negli ultimi mesi una significativa battuta d'arresto, così come è accaduto ad altri atti e documenti che avrebbero potuto influire sull'andamento del negoziato (dal Piano Sud al decreto sullo sviluppo, all'assegnazione dei fondi FAS) rendendo più fluido il confronto tra Stato e Regioni. Il percorso verso una versione compiuta del federalismo fiscale prefigurato dalla legge delega 42/2009 è dunque tuttora ampiamente in corso, così come resta ancora da completare la realizzazione di alcuni passi fondamentali per poterne valutare pienamente le potenzialità (non ultima, ad esempio, la determinazione dei fabbisogni standard). In questo scenario, la partita giocata dalla Sicilia non può dirsi ancora terminata.

tende pagare debito del governo con Lega, 2 febbraio 2011, www.raffaelelombardo.it/2011/02/02/federalismo-sicilia-non-intende-pagare-debito-del-governo-con-lega/.

(77) Comunicato del Presidente Raffaele Lombardo, *Federalismo in CDM. Dov'erano i Ministri siciliani?*, 7 ottobre 2010, www.raffaelelombardo.it/tag/decentramento/.



**L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE NELLE REGIONI SPECIALI.
IL PASSAGGIO DEL TESTIMONE DI FUNZIONI E RESPONSABILITÀ**

di

Elisabetta Vigato

*(Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale –
Università di Padova)*

1 giugno 2011

Sommario: 1. L'obbligo per le autonomie di concorrere agli obiettivi di solidarietà e perequazione: le ragioni di una "novità". - 2. Gli accordi tra Governo e Regioni speciali per la revisione degli statuti in materia finanziaria. - 2.1. L'accordo di Milano per il Trentino Alto Adige e le Province autonome - 2.2. Il protocollo d'intesa tra Governo e Friuli Venezia Giulia. - 2.3. L'accordo tra Governo e Valle d'Aosta. - 2.4. Il comune denominatore degli accordi di modifica degli statuti speciali. - 3. La Corte costituzionale prende posizione: la sentenza n. 357/2010.

1. L'obbligo per le autonomie di concorrere agli obiettivi di solidarietà e perequazione: le ragioni di una "novità".

Il processo di attuazione del federalismo fiscale impone una riflessione sul grado di incisione della riforma rispetto alle Regioni a statuto speciale.

La necessità di una configurazione - anche finanziaria- autonoma per le specialità, parzialmente derogatoria rispetto all'assetto delle Regioni ordinarie, affonda le proprie radici in secolari ragioni culturali e storiche.

La diversità si estrinseca già prima dell'entrata in vigore della Costituzione, in un quadro normativo che riconosceva particolari forme di autonomia¹ e che l'Assemblea Costituente ha, per certi versi, solo ratificato e confermato².

In questo contesto si riscontra la mancata assunzione, da parte delle Regioni speciali, dell'obbligo di concorrere alla solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Dall'analisi delle disposizioni degli statuti di autonomia emerge, difatti, l'assenza di norme che disciplinano il concorso delle specialità alla perequazione, pur ricevendo le Regioni speciali contributi di solidarietà nazionale³.

La riforma sul federalismo fiscale scardina questo "privilegio"⁴, coniugando la necessità del rispetto del dettato costituzionale con le esigenze delle Regioni speciali, attraverso l'adeguamento del loro ruolo al mutato quadro di coordinamento della finanza pubblica.

L'intervento del legislatore statale non rappresenta, tuttavia, una novità in senso lato, bensì l'applicazione di un principio fondamentale dell'ordinamento consacrato in Costituzione dall'art. 2, e, pertanto, direttamente efficace nei confronti delle autonomie, sulla base dell'"ovvia considerazione della subordinazione degli statuti alla Costituzione"⁵.

Come è stato evidenziato in dottrina⁶, "non si tratta di mettere in discussione la «specialità» dei poteri e delle funzioni attribuite alla Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, ma di applicare anche ad esse i principi fondamentali del federalismo fiscale".

La l. n. 42/2009 dedica pertanto un capo - il IX - agli obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'art. 27, comma 1, prevede il concorso delle autonomie speciali a tali obiettivi, rinviando a criteri e modalità che saranno stabiliti dalle norme di attuazione degli statuti⁷.

¹ La Valle d'Aosta aveva ricevuto particolari condizioni di autonomia con il d.lgs.luog. 7 settembre 1945, n. 545, la Sicilia aveva visto approvare il proprio statuto di autonomia dal r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455. Per il Trentino Alto Adige gli accordi De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946 avevano garantito una particolare tutela alla minoranza di lingua tedesca, mentre la Sardegna era governata sulla base del d.lgs.luog. 28 dicembre 1944, n. 417.

² BASSANINI F. - PINTO F., voce «*Regione I) Organizzazione e funzioni*», in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 2.

³ BASSANINI F. - MACCIOTTA G., *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, in *astrid-online.it*, p. 4.

⁴ Il percorso storico delle Regioni speciali viene definito come caratterizzato da un iniziale "accumulo di benefici e privilegi" nel saggio di IMMORDINO D., *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6/2009, p. 1309.

⁵ L'espressione è stata utilizzata nell'ambito della trattazione dei limiti alla revisione statutaria nel contributo di PALERMO F., *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in MARKO J. - ORTINO S. - PALERMO F., *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, 2001, p. 845 e ss.

⁶ BASSANINI F. - MACCIOTTA G., *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, cit., p. 4.

⁷ Art. 27, comma 1, l. n. 42/2009: "Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e

La delega stabilisce inoltre, al successivo comma 3, che al processo di convergenza le Regioni speciali possono concorrere anche attraverso l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali⁸. Per quanto riguarda invece l'assegnazione di ulteriori nuove funzioni al di fuori dei casi di concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, il comma 4 prevede che le norme di attuazione degli statuti e i decreti delegati siano chiamati a delineare forme di compartecipazione ai tributi erariali e alle accise⁹.

Nell'alveo del disposto legislativo in esame, alcune Regioni a statuto speciale si sono attivate per aderire alla novella, con il fine di modificare i propri ordinamenti finanziari.

Il ruolo di "apripista" è spettato al Trentino Alto Adige, seguito da Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Non si registrano, ad oggi, analoghe iniziative in Sicilia e in Sardegna.

La modalità con cui si dispiega l'adeguamento alla logica federalista da parte delle Regioni ad autonomia speciale passa attraverso lo strumento degli accordi siglati con il Governo¹⁰. Essi rappresentano l'*input* per il processo di modifica degli statuti delle autonomie, nella parte che riguarda i rapporti finanziari.

Di regola, la modifica degli statuti regionali speciali avviene attraverso il procedimento di cui all'art. 138 Cost., essendo le leggi con le quali sono stati adottati gli statuti leggi costituzionali.

Tuttavia, con esplicito riferimento alla materia finanziaria, gli statuti speciali possono contenere norme derogatorie rispetto a questo principio, che importano una "decostituzionalizzazione" del procedimento per la loro modifica¹¹. Di conseguenza, la

doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)."

⁸ Art. 27, comma 3, l. n. 42/2009: "Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali."

⁹ Art. 27, comma 4, l. n. 42/2009: "A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle Regioni a statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore."

¹⁰ Cfr. PALERMO F., *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, cit., p. 851. L'autore evidenzia che non risulta ancora approfondito il nodo dell'eventuale presenza di limiti impliciti alla revisione statutaria, derivati da vincoli storici o procedurali, obblighi internazionali o semplicemente dall'intima connessione del tema con i postulati ideologici e deontologici dell'ordinamento costituzionale.

¹¹ In tal senso si veda MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2010, pp. 295 e 296.

revisione può avvenire sulla base di un procedimento ordinario rinforzato, dando luogo a fonti qualificabili come atipiche¹².

In questo contesto si collocano gli artt. 104 dello statuto del Trentino Alto Adige¹³, 63 dello statuto del Friuli Venezia Giulia¹⁴, 50 dello statuto della Valle d'Aosta¹⁵, 41-*ter* dello statuto della Sicilia¹⁶ e 54 dello statuto della Sardegna¹⁷.

Nell'ambito della maggiore flessibilità per la modifica della materia finanziaria degli statuti¹⁸ si aprono, dunque, varchi significativi per il concorso delle autonomie all'attuazione del federalismo fiscale.

2. Gli accordi tra Governo e Regioni speciali per la revisione degli statuti in materia finanziaria.

Dal punto di vista procedurale, le intese costituiscono il primo passo per il ridimensionamento della specialità finanziaria ai canoni del federalismo fiscale.

¹² PALERMO F., *op.cit.*, p. 845 ss.

¹³ Art. 104, statuto Trentino Alto Adige (d.P.R. n. 679/1972): "1. Fermo quanto disposto dall'articolo 103, le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province. 2. Le disposizioni di cui agli artt. 30 e 49, relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente, della Regione o della Provincia di Bolzano."

¹⁴ Art. 63, comma 5, statuto Friuli Venezia Giulia (l. cost. n. 1/1963): "Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione."

¹⁵ Art. 50, statuto Valle d'Aosta (l. cost. n. 4/1948): "Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio della Valle. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale. Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione."

¹⁶ Art. 41-*ter*, statuto Sicilia (l. cost. n. 2/1948): "Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa appartiene anche all'Assemblea regionale. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale."

¹⁷ Art. 54, comma 5, statuto Sardegna (l. cost. n. 3/1948): "Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione."

¹⁸ VALDESALICI A., *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino Alto Adige/Südtirol*, in *Federalismi.it*, 6 ottobre 2010, p. 5.

Il processo prosegue con la confluenza di tali accordi nella legge finanziaria o - come attualmente rinominata - nella legge di stabilità, e si completa con l'adozione delle norme di attuazione necessarie a rendere efficaci le rinnovate disposizioni statutarie.

A quasi due anni dall'entrata in vigore della legge delega, solo 3 Regioni a statuto speciale hanno optato per questa opportunità: il 30 novembre 2009 è stato sottoscritto a Milano un accordo tra il Governo e le Province autonome. Il 29 ottobre 2010 è stata la volta del Friuli Venezia Giulia, mentre l'11 novembre 2010 della Valle d'Aosta.

La giurisprudenza costituzionale¹⁹ è unanime nel ritenere che il metodo concertativo alla base delle intese sia un passaggio imprescindibile per modificare l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali²⁰, configurandosi come elemento qualificante dell'autonomia speciale²¹.

Esso si pone a garanzia del bilanciamento tra le ragioni della specialità, di cui all'art. 116 Cost., e le esigenze di unitarietà dell'ordinamento, di cui all'art. 5 Cost.

Con espresso riferimento ai recenti protocolli d'intesa, non mancano, tuttavia, in dottrina, isolate posizioni discordi che giudicano tali prassi come "accordi clandestini dell'ultima ora tra personale politico del Governo e delle Regioni"²².

Nei paragrafi che seguono si effettuerà un'indagine ricognitiva sui principali contenuti degli accordi tra Governo e Regioni autonome, allo scopo di comprenderne le linee di sviluppo

¹⁹ Corte Cost. n. 213/1998; Corte Cost. n. 90/2000; Corte Cost. n. 353/2004; Corte Cost., n. 82/2007; Corte Cost., n. 190/2008; Corte Cost. n. 133/2010. Per una sintesi completa dei percorsi tracciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia pattizia si veda VALDESALICI A., *op. cit.*, pp. 10-13.

²⁰ Cfr. Corte Cost., n. 133/2010, punti 2.1 e 2.2 del *Considerato in diritto*. "2.1 Dal raffronto tra i parametri prima richiamati e la norma censurata si trae la conclusione che quest'ultima è costituzionalmente illegittima – nella parte in cui si applica alla ricorrente – in quanto modifica l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta senza osservare il procedimento di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto, imposto, nella materia *de qua*, dallo Statuto stesso (...).

2.2 Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale. In merito alla norma censurata nel presente giudizio, è indubbio che essa incida sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, per i motivi già illustrati nel paragrafo precedente a proposito della Regione Valle d'Aosta, e che pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione. Di conseguenza, deve ritenersi che i periodi secondo, terzo e quarto del comma 5 dell'art. 9-bis sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano anche alla Provincia autonoma di Trento."

²¹ Cfr. Corte Cost., n. 213/1998, punto 4.2 del *Considerato in diritto*: "In questo quadro di reciproche interferenze, si comprende la funzione peculiare delle norme di attuazione degli statuti regionali speciali, norme adottate attraverso un procedimento normativo speciale (per la Regione Trentino-Alto Adige, previsto dall'art. 107 dello statuto) che comprende necessariamente una fase consultiva bilaterale e paritetica, cui partecipano rappresentanti delle comunità interessate. A tali norme di attuazione, spetta una competenza di «carattere riservato e separato» (sentenze nn. 137 del 1998, 85 del 1990, 160 del 1985, 237 del 1983 e 180 del 1980) e finalizzata a

dare vita, in corrispondenza ai contenuti e agli obiettivi degli statuti stessi, a una disciplina che, nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze nn. 212 del 1984 e 136 del 1969), concilia, armonizzandoli, tanto l'esercizio dei diritti potenzialmente confliggenti - come tipicamente avviene in materia di uso della lingua da parte di soggetti appartenenti a gruppi linguistici diversi -, quanto l'organizzazione delle autonomie regionali con quella dei pubblici poteri e delle pubbliche funzioni."

²² ONIDA V., Intervento al convegno "Dieci anni dopo. Più o meno autonomia regionale?", Bologna, 28 gennaio 2011.

nell'ambito del coordinamento tra le misure previste dalla manovra finanziaria dello Stato e l'ordinamento della finanza regionale speciale.

2.1. L'accordo di Milano per il Trentino Alto Adige e le Province autonome.

Il 30 novembre 2009, a Milano, è stato siglato l'accordo²³ che regola i nuovi rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano²⁴.

L'intesa mira a definire il concorso delle Province al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ad aggiornare la potestà di intervento in campo tributario e a chiarire il ruolo della specialità trentina nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Tra gli obiettivi dichiarati vi rientrano una maggiore elasticità nella programmazione finanziaria, la decurtazione di alcune entrate e l'acquisizione di nuove competenze di spesa.

Il testo dell'intesa è stato recepito all'art. 2 della legge finanziaria 2010²⁵, commi 106-125.

Il nuovo modello finanziario prevede che l'autonomia di entrata si fondi sull'attribuzione dei 9/10 di quasi tutti i tributi erariali riferibili al territorio della Regione e delle Province autonome.

La precedente versione dello statuto disponeva la devoluzione della quota di 9/10 del gettito di diverse entrate tributarie dello Stato²⁶. Tuttavia, non era contemplata analoga disponibilità per tributi quali l'Iva all'importazione²⁷, l'accisa su gasolio da riscaldamento, alcuni gettiti dell'Ires, il prelievo unico sui giochi, l'imposta sull'assicurazione e il contributo al servizio sanitario.

²³ Il Ministro Calderoli, in un Comunicato stampa del 30 novembre 2011, ha espresso la propria soddisfazione per l'intesa raggiunta, che rappresenta il passaggio più importante da quando sono stati approvati, nel 1972, gli statuti.

²⁴ L'accordo è stato sottoscritto il 30 novembre 2009 presso gli uffici della Prefettura di Milano tra il Presidente della Provincia autonoma di Trento, Lorenzo Dellai, quello della Provincia autonoma di Bolzano, Luis Durnwalder, e una delegazione del Governo, formata dal Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, e dal Ministro per la Semplificazione Normativa, Roberto Calderoli.

²⁵ L. n. 191/2009, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*, in G.U. del 30 dicembre 2009, n. 302 - Suppl. Ordinario n. 243.

²⁶ Ad es. la precedente formulazione dell'art. 75, comma 1, prevedeva già la devoluzione alle Province dei nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa (lett. a), delle tasse di circolazione relative ai veicoli immatricolati nei rispettivi territori (lett. b), dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due Province (lett. c), del gettito dell'imposta di fabbricazione sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due Province (lett. f), di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (lett. g). Alla Regione erano e sono assegnati, ai sensi dell'art. 69, comma 2, i nove decimi del gettito delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni (lett. a) e del provento del lotto, al netto delle vincite (lett. c). Per completezza, va segnalato che l'art. 71 prevedeva (e prevede) altresì l'assegnazione dei nove decimi del canone annuale per le concessioni di grande derivazione delle acque pubbliche.

²⁷ La precedente formulazione dell'art. 75, comma 1, lett. e) prevedeva l'attribuzione alle Province dei "4/10 dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'esportazione riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella proporzione del 53 per cento alla Provincia di Bolzano e del 47% alla Provincia di Trento".

L'accordo di Milano ha quindi ampliato il quadro dei tributi per i quali è previsto il ritorno dei 9/10. Tra questi rientrano l'Irpef, l'Ires e le imposte sostitutive su rendite finanziarie²⁸, l'accisa su benzina, sugli oli da gas per autotrazione, sui gas petroliferi liquefatti e sugli altri prodotti energetici²⁹, l'imposta sulle assicurazioni³⁰, l'imposta sui proventi del lotto³¹, il contributo dei residenti al servizio sanitario nazionale sui premi assicurativi RCA³² e l'Iva sui prodotti importati³³.

L'estensione del riconoscimento del gettito tributario secondo il principio di cui sopra, ha reso necessario ridefinire il coinvolgimento delle Province nell'attività di accertamento tributario. Il nuovo art. 82 dello statuto prevede quindi che Provincia e Ministro dell'Economia stipulino intese per la definizione di indirizzi e obiettivi strategici nell'attività di accertamento, tramite accordi con agenzie fiscali³⁴.

La recente formulazione dell'art. 75-bis, comma 1, dello statuto contiene una precisazione importante: "nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla Regione e alle Province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione e delle rispettive Province"³⁵.

La disposizione è innovativa nella misura in cui introduce il recupero anche delle entrate pervenute a uffici ubicati fuori dal territorio di riferimento, creando una reale *liaison* con l'economia locale³⁶.

²⁸ Art. 75-bis, comma 3, statuto Trentino Alto Adige: "Salvo quanto diversamente disposto con le disposizioni di cui all'articolo 107, i gettiti di spettanza provinciale dell'imposta sul reddito delle società e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale, qualora non sia possibile la determinazione con le modalità di cui al comma 2, sono quantificati sulla base dell'incidenza media dei medesimi tributi sul prodotto interno lordo (PIL) nazionale da applicare al PIL regionale o provinciale accertato dall'Istituto nazionale di statistica".

²⁹ Il comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010, così modifica l'art. 75, comma 1, lett. f), statuto Trentino Alto Adige: "I nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati".

³⁰ Comma 111, art. 2, legge finanziaria 2010: "In applicazione dell'articolo 75-bis del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, introdotto dal comma 107, lettera g), del presente articolo, l'imposta sulle assicurazioni, esclusa quella per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, è attribuita sulla base della distribuzione provinciale dei premi, contabilizzati dalle imprese di assicurazione e accertati dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo".

³¹ Art. 69, comma 2, lett. c), statuto Trentino Alto Adige.

³² Così come previsto dal comma 110, art. 2, legge finanziaria 2010.

³³ Art. 75, comma 1, lett. e), statuto Trentino Alto Adige, così come modificato dal comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

³⁴ Comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

³⁵ Il comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010, ha modificato l'art. 75-bis.

³⁶ Così, VALDESALICI A., *op. cit.*, pp. 14-15.

Proseguendo la disamina sul versante dell'autonomia d'entrata, il nuovo art. 80, comma 1-*bis*, dello statuto stabilisce la possibilità, per le Province, di istituire nuovi tributi locali. Nel caso di tributi locali istituiti con legge dello Stato, la legge provinciale può consentire agli enti locali di modificare le aliquote, introdurre esenzioni, detrazioni o deduzioni nel rispetto della legge statale e può invece derogare a quest'ultima nelle modalità di riscossione³⁷.

La nuova versione dell'art. 73, comma 1-*bis*, dello statuto³⁸ inserisce poi tra i tributi propri le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale. La stessa norma riconosce anche per i tributi erariali la possibilità, per le Province, di modificare le aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale.

Dall'analisi delle disposizioni precedenti, emerge che la manovrabilità dei tributi viene riconosciuta dall'accordo di Milano ad ogni livello, sia per i tributi erariali che per i tributi propri.

Stella polare per il concorso del Trentino Alto Adige al riequilibrio della finanza pubblica è la nuova formulazione dell'art. 79, che, al comma 1, assoggetta la Regione e le due Province autonome agli obiettivi di perequazione economica, agli obblighi di carattere finanziario introdotti dall'ordinamento comunitario, così come agli istituti riconducibili al patto di stabilità interno.

Il concorso avviene attraverso³⁹:

- a) la soppressione della somma sostitutiva dell'Iva all'importazione e delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore;
- b) l'eliminazione dei trasferimenti senza vincoli di destinazione di cui all'abrogato art. 78⁴⁰.

Con l'entrata in vigore di queste disposizioni, il Trentino Alto Adige rinuncia alla c.d. quota variabile, alla somma sostitutiva dell'Iva all'importazione, a 0,5 decimi di Iva all'importazione riscossa in Regione nonché ai trasferimenti statali erogati da vari fondi

³⁷ Introdotto dal comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

³⁸ Si veda sempre il comma 107, art. 2, legge finanziaria 2010.

³⁹ COTTONE N., *Finanziaria 2010: tutte le novità dalla A alla Z*, in *IlSole24Ore.com*, 22 dicembre 2009.

⁴⁰ L'art. 78, statuto Trentino Alto Adige fu sostituito dall'art. 4, l. n. 386/1989 e, successivamente, abrogato dall'art. 2, comma 107, lett. a), l. n. 191/2009. Nell'accezione previgente, l'art. 78 recitava: "1. Allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge, è devoluta alle stesse una quota non superiore a quattro decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella proporzione del 47 per cento alla Provincia di Trento e del 53 per cento alla Provincia di Bolzano. La devoluzione avviene senza vincolo di destinazione a scopi determinati, fermo restando il disposto dell'articolo 15 dello statuto e relativa norma di attuazione.

2. Nella determinazione di detta quota sarà tenuto conto, in base ai parametri della popolazione e del territorio, anche delle spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle province. La quota sarà stabilita annualmente d'accordo fra il Governo e il presidente della giunta provinciale".

speciali in favore della generalità delle Regioni allo scopo di garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale⁴¹.

- c) l'assunzione a carico del bilancio delle Province autonome di nuove funzioni trasferite o delegate dallo Stato.

Ciascuna Provincia assume l'onere di finanziare iniziative e progetti di competenza dello Stato per il valore di 100 milioni di euro annui, a partire dall'esercizio 2010. Di tale importo, 40 milioni di euro a Provincia sono diretti a finanziare interventi su territori confinanti⁴².

- d) Le modalità di finanziamento di cui al comma 3⁴³.

La norma stabilisce che le Province avranno la competenza nella determinazione degli obblighi relativi al patto di stabilità interno e alle funzioni di coordinamento degli enti locali.

Con riferimento al trasferimento di funzioni, per effetto dell'accordo vengono delegate alle Province autonome di Trento e di Bolzano le funzioni in materia di gestione di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, da esercitare sulla base di intese con lo Stato⁴⁴.

Alla Provincia autonoma di Trento è trasferita inoltre la competenza e il finanziamento dell'Università degli Studi di Trento⁴⁵, mentre la Provincia di Bolzano assume il finanziamento per la Libera Università di Bolzano, per il conservatorio "C. Monteverdi", gli oneri relativi al servizio di spedizione e recapito postale, il finanziamento di infrastrutture di

⁴¹ Art. 5, l. n. 386/1989: "1. Le Province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti. 2. I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni, sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province. 3. Per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al comma 2, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto."

⁴² Con riferimento all'impatto della riforma per la Provincia di Bolzano, si veda l'analisi di MAGNAGO E., *Il federalismo fiscale in Trentino Alto Adige e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano: indicazioni per le altre Regioni*, Intervento al convegno "Finanza pubblica e finanza locale nel nuovo quadro ordinamentale", Milano, 23 febbraio 2010.

⁴³ Art. 79, comma 3, statuto Trentino Alto Adige: "Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con il Ministro dell'Economia e delle Finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le Province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti."

⁴⁴ Comma 124, art. 2, l. n. 191/2009.

⁴⁵ Comma 122, art. 2, l. n. 191/2009.

competenza statale sul territorio provinciale nonché delle trasmissioni Rai in lingua tedesca e ladina⁴⁶.

Nel periodo transitorio, dall'entrata in vigore delle modifiche statutarie (l'1 gennaio 2010) e l'emanazione delle norme di attuazione, viene stabilita l'assunzione immediata degli oneri finanziari da parte delle Province autonome, mentre si mantiene in capo allo Stato l'esercizio delle funzioni⁴⁷.

Dall'insieme delle modifiche allo statuto del Trentino Alto Adige, emergono innovazioni molto positive⁴⁸.

In primis si registra una revisione delle entrate che risponde chiaramente all'impostazione federalista. Difatti, un modello di finanziamento fondato su compartecipazioni in quota fissa ai tributi erariali afferenti il territorio risponde al principio di territorialità di cui all'art. 2, comma 2, lett. hh) della l. n. 42/2009, oltre che andare a beneficio della certezza e della programmabilità delle risorse⁴⁹.

Il novellato assetto finanziario aumenta inoltre la possibilità di manovrare i tributi⁵⁰ e affida al territorio nuove competenze e risorse finanziarie. La scelta rappresenta un incentivo alla responsabilizzazione, che sarà destinato a cambiare anche i rapporti tra Stato e Province, in termini di maggiore autonomia.

2.2. Il protocollo d'intesa tra Governo e Friuli Venezia Giulia.

L'art. 63, comma 5, della l. cost. n. 1/1963 prevede che le disposizioni in materia di finanze, demanio e patrimonio della Regione possano essere modificate con leggi ordinarie, su

⁴⁶ Comma 123, art. 2, l. n. 191/2009. Il dato normativo parla di “(..) ulteriori oneri specificati mediante accordo tra il Governo, la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano.”

⁴⁷ Comma 125, art. 2, legge finanziaria 2010.

⁴⁸ COTTONE N., *Finanziaria 2010: tutte le novità dalla A alla Z*, cit. L'articolo evidenzia gli effetti positivi delle disposizioni dell'accordo di Milano sul saldo netto da finanziare, i quali “sono stimati in 1.117,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2010. Tuttavia sull'indebitamento netto essi si riducono a 500 milioni di euro per anno in quanto, in considerazione delle somme dovute alle Province per lo svolgimento di funzioni statali delegate e per quote loro spettanti sino all'esercizio 2009, lo Stato riconosce per un decennio alle Province autonome una somma annua di 617,5 milioni di euro”.

⁴⁹ Comunicato stampa della Provincia autonoma di Trento, n. 3974/2009, reperibile al seguente link: http://www.uffstampa.provincia.tn.it/csw/c_stampa.nsf/0/f9d121770c628865c125767e00361cb5?OpenDocument&Highlight=2,calderoli,dellai

⁵⁰ La nuova formulazione dell' art. 73, comma 1-bis, statuto Trentino Alto Adige prevede che: "Le Province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote, prevedere esenzioni, deduzioni e detrazioni nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale".

proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione⁵¹.

L'accordo in questione è intervenuto a Roma il 29 ottobre 2010, data in cui il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia hanno siglato un documento con cui la Regione contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale⁵².

Il protocollo d'intesa è stato poi recepito all'art. 1, commi 151- 159, della legge di stabilità 2011⁵³.

I pilastri su cui si fonda l'accordo sono 5:

1) definizione del contenzioso riguardante le quote delle ritenute Irpef sui redditi da pensione spettanti alla Regione (comma 151).

Il contenzioso sulla compartecipazione sulle ritenute Irpef sui redditi da pensione si sviluppa in due passaggi:

- per gli anni 2008 e 2009 viene stabilita una somma di 960 milioni, a titolo di arretrati, da corrispondere alla Regione con pagamenti a rate fino al 2030, sottratti gli importi già versati (pari a 50 milioni);
- a decorrere dall'annualità 2010, l'attribuzione alla Regione di tali ritenute avviene attraverso la riscossione diretta nella misura di 6/10.

Completa il processo di attuazione dell'intesa del 29 ottobre la pubblicazione del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 dicembre 2010⁵⁴, riguardante le compartecipazioni sui tributi versati da tutti i pensionati residenti in Friuli Venezia Giulia.

Il decreto dà attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 74/2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge finanziaria per il 2008⁵⁵. Questa disposizione prevedeva che, in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a

⁵¹ Per una visione completa sui contenuti dello statuto del Friuli Venezia Giulia, la sua attuazione e la sua revisione, si veda il contributo di BARTOLE S., voce «Regione Friuli - Venezia Giulia», in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 2.

⁵² Si tratta del Protocollo d'intesa tra lo Stato e la regione autonoma Friuli Venezia Giulia per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, sottoscritto a Roma in data 29 ottobre 2010.

⁵³ L. n. 220/2010, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, in G.U. 21 dicembre 2010, n. 297.

⁵⁴ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 dicembre 2010, recante *Disciplina delle modalità di corresponsione alla regione Friuli-Venezia Giulia, delle ritenute sui redditi da pensione riferite a soggetti passivi residenti nella regione, ancorché riscosse fuori, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137. Modifiche al decreto 17 ottobre 2008*, in G.U. 31 dicembre 2010 n. 305.

⁵⁵ Art. 2, comma 5, l. n. 244/2007: "In sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro. A partire dall'anno 2010 i maggiori introiti, rispetto all'importo riconosciuto per l'anno 2009, acquisiti alle casse regionali in applicazione del citato comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 137 del 2007 sono riconosciuti solo con contestuale attribuzione di funzioni dallo Stato alla medesima regione autonoma."

favore del bilancio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, relative alle ritenute sui redditi da pensione, non potessero superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 e di 30 milioni di euro.

La Corte, con la sentenza in commento, ha stabilito che la disposizione censurata viola il combinato parametro di cui agli artt. 48 e 49 dello statuto e all'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137/2007⁵⁶ perché pone, a differenza di quanto dispone lo statuto di autonomia, un limite all'ammontare annuo spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti, ancorché riscosse fuori del territorio regionale⁵⁷.

In base al Decreto del Ministero dell'Economia del 17 dicembre 2010, la Regione riceverà 482.221.671 milioni di euro di compartecipazioni⁵⁸.

2) Fissazione del contributo regionale all'attuazione del federalismo fiscale (commi 152 e 153).

Il comma 152 stabilisce che a decorrere dall'anno 2011, il Friuli Venezia Giulia collaborerà al risanamento della finanza pubblica con 370 milioni di euro annui.

⁵⁶ D.lgs. n. 137/2007, recante *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di finanza regionale*. L'art. 1, comma 4, così dispone: "In attuazione dell'articolo 3, comma 7, del Protocollo d'intesa stipulato tra il Governo e la regione Friuli-Venezia Giulia in data 6 ottobre 2006, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria statale per l'anno 2008, nell'ambito delle disposizioni che ivi disciplinano la regolazione finanziaria tra lo Stato e la regione, fra le entrate regionali sono comprese, nella misura prevista dall'articolo 49, primo comma, n. 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, le ritenute sui redditi da pensione, di cui all'articolo 49, comma 2, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, riferite ai soggetti passivi residenti nella medesima regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale."

⁵⁷ Punto 2 del *Considerato in diritto*: "La questione relativa al primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007, in riferimento agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale come integrati dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, che ne costituisce attuazione, è fondata. L'art. 48 dello statuto garantisce alla Regione l'autonomia finanziaria e, al fine di perseguire tale obiettivo, il successivo art. 49 le attribuisce la «quota fissa» dei «sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche» (primo comma, numero 1) riscossa nel territorio della Regione stessa. Tali norme sono integrate dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, secondo cui fra le entrate regionali sono comprese, nella misura dei sei decimi, le ritenute sui redditi da pensione, «riferite ai soggetti passivi residenti nella [...] regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale». La disposizione censurata, prevedendo che «in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro», pone – come ammesso dalla stessa difesa erariale – un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella medesima Regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale, e viola, perciò, il combinato disposto degli evocati parametri (artt. 48 e 49 dello statuto; art. 1, comma 4, del citato decreto legislativo di attuazione dello statuto), il quale invece, nell'ambito dei sei decimi del gettito dell'IRPEF, non pone alcun limite a detto ammontare. L'accoglimento della questione riferita agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale e all'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007 comporta l'assorbimento delle altre censure di illegittimità costituzionale del primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007."

⁵⁸ Art 3 bis, comma 7, Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 dicembre 2010: "Per l'anno 2010, la struttura di gestione corrisponde alla Regione gli acconti previsti dal presente articolo, pari a 482.221.671 euro, richiedendo all'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze le necessarie rettifiche delle quietanze già emesse a favore del bilancio dello Stato per i versamenti eseguiti tramite il codice tributo 100E. Tale somma è comprensiva dell'acconto di 200 milioni di euro previsto dall'articolo 2, comma 21, della legge 23 dicembre 2009, n. 191." Si veda inoltre il Comunicato stampa della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia dal titolo *Finanze: pensioni, oggi pubblicato decreto su Gazzetta Ufficiale*, in <http://www.regione.fvg.it/rafvj/giunta/dettaglio.act;jsessionid=7D6EAC237C12E90856E7272B571503C9?dir=/rafvj/cms/RAFVG/Giunta/savino/comunicati/&id=37287&ass=B08&WT.ti=Ricerca%C2%A0comunicati%C2%A0stampa>.

Le modalità della partecipazione alla perequazione nazionale possono essere alternativamente 3:

- a) il pagamento di una somma in favore dello Stato;
- b) la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore;
- c) l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra Governo e Regione.

Il comma 153 precisa che il pagamento di cui alla lettera a) si accresce progressivamente di anno in anno, in misura già fissata nella medesima disposizione, passando da 150 milioni di euro annui nel 2011 fino ad arrivare a 370 milioni di euro annui nel 2031⁵⁹. Esso diminuisce in corrispondenza dell'assunzione delle modalità di contribuzione alternative, secondo le modalità concertate previste dallo Statuto speciale.

3) Disciplina del patto di stabilità (commi 154, 155 e 156).

Dopo aver affermato che la Regione autonoma, gli enti locali, gli enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla Regione in via ordinaria e prevalente costituiscono il "sistema regionale integrato" (comma 154), si entra nel merito dei contenuti dell'accordo annuale relativo al patto di stabilità tra lo Stato e la Regione (art. 155). Esso deve stabilire l'obiettivo di risparmio nonché le modalità di raggiungimento dello stesso.

Il successivo comma 156 quantifica il contributo regionale al miglioramento dell'indebitamento netto in misura corrispondente alle somme della rateizzazione di cui al comma 153.

4) Modifica dell'ordinamento finanziario regionale riguardo i tributi locali e l'accertamento tributario (commi 157 e 158).

Vengono introdotte, al comma 157, modifiche allo statuto di autonomia che consentono lo sviluppo di una politica fiscale autonoma in termini di tributi locali e fiscalità di vantaggio⁶⁰.

In base alla revisione statutaria dell'art. 51⁶¹, la Regione può:

⁵⁹ Art. 1, comma 153, legge di stabilità 2011: "Il pagamento di cui alla lettera a) del comma 152, al netto del credito vantato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti dello Stato in base al comma 151, lettera a), è determinato in 150 milioni di euro nel 2011, in 200 milioni di euro nel 2012, in 250 milioni di euro nel 2013, in 300 milioni di euro nel 2014, in 350 milioni di euro nel 2015, in 340 milioni di euro nel 2016, in 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030 e in 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031. Gli accordi di cui alle lettere b) e c) del comma 152 stabiliscono in quale misura il pagamento di cui alla lettera a) dello stesso comma diminuisce in corrispondenza dell'assunzione delle modalità di contribuzione alternative previste dalle medesime lettere b) e c)."

⁶⁰ Per una disamina sulle possibilità offerte dalla manovrabilità dei tributi regionali propri derivati, dei tributi propri autonomi e dei tributi locali si veda ANTONINI L., *La manovrabilità dei tributi propri (Commento all'art. 7)*, in NICOTRA V. - PIZZETTI F. - SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli ed., Roma, pp. 127 - 138.

⁶¹ L'art. 1, comma 157, lett. a), legge di stabilità 2011 aggiunge, all'art. 51, Statuto Friuli Venezia Giulia, i seguenti commi: "Il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità

- modificare le aliquote dei tributi erariali che la legge attribuisce agli enti locali, in riduzione, oltre i limiti previsti dalla legislazione statale, e, in aumento, entro il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale;
- istituire tributi propri autonomi e consentire agli enti locali di modificarne le aliquote, in riduzione o in aumento, anche oltre i limiti previsti dalla legge statale;
- introdurre nuove forme di detrazione, deduzione ed esenzione sia per i tributi erariali che per i tributi propri autonomi.

Con riferimento alle disposizioni per le quali è possibile modificare le aliquote dei tributi erariali attribuiti alla Regione e istituire nuovi tributi nonché modificarne le aliquote, è stato osservato⁶² che tali norme sembrano essere il frutto di un «effetto imitazione» rispetto agli artt. 73, comma 1-*bis* e 80, comma 1-*bis*, dello statuto del Trentino Alto Adige, così come modificato dalla legge finanziaria 2010.

Per quanto riguarda l'attività di accertamento tributario, la modifica all'art. 53 dello statuto con la previsione per la quale essa venga svolta attraverso accordi operativi tra Regioni e Agenzie fiscali⁶³.

In data 13 gennaio 2011, è stata siglata una convenzione tra Regione e l'Agenzia delle Entrate per la gestione dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche⁶⁴. In base alla convenzione, a decorrere dall'1 agosto 2003 tutte le attività relative alla gestione delle suddette imposte, riferite agli anni d'imposta 2000 e successivi, vengono svolte unicamente dall'Agenzia delle Entrate. Le istanze di rimborso dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef devono essere presentate esclusivamente all'ufficio locale competente in ragione del domicilio fiscale del contribuente. Analogamente, anche l'eventuale ricorso deve essere rivolto esclusivamente nei confronti all'ufficio locale competente.

finanziaria per il bilancio dello Stato. Qualora la legge dello Stato attribuisca agli enti locali la disciplina dei tributi o delle compartecipazioni di cui al secondo comma, spetta alla Regione individuare criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel proprio territorio. Nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione può: a) con riferimento ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, modificare le aliquote, in riduzione, oltre i limiti attualmente previsti e, in aumento, entro il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale, prevedere esenzioni dal pagamento, introdurre detrazioni di imposta e deduzioni dalla base imponibile; b) nelle materie di propria competenza, istituire nuovi tributi locali e, relativamente agli stessi, consentire agli enti locali di modificarne le aliquote, in riduzione ovvero in aumento, oltre i limiti previsti, prevedere esenzioni dal pagamento, introdurre detrazioni di imposta e deduzioni dalla base imponibile e prevedere, anche in deroga alla disciplina statale, modalità di riscossione."

⁶² ROCCI I., *Federalismo, si gioca d'anticipo*, in *ItaliaOggi*, 24 gennaio 2011, p. 9.

⁶³ Il comma 157, lett. b), legge di stabilità 2001 così dispone: "All'articolo 53, quarto comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le predette intese definiscono i necessari indirizzi e obiettivi strategici relativi all'attività di accertamento dei tributi nel territorio della Regione, la quale è svolta attraverso i conseguenti accordi operativi con le Agenzie fiscali»."

⁶⁴ Il testo della convenzione è disponibile al seguente *link*: http://www.regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFVG/AT12/ARG8/allegati/310111-convenzione_Irap_2011.pdf.

5) Coordinamento tra l'attuazione del federalismo fiscale e l'ordinamento finanziario della Regione (comma 159).

Il comma 159 reca le disposizioni di coordinamento in relazione ai decreti attuativi del federalismo fiscale. Nel caso di introduzione di nuovi tributi, in sostituzione parziale o totale di tributi vigenti, è necessario rivedere l'ordinamento finanziario della Regione al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei decreti delegati nei confronti dei vari livelli di Governo.

2.3. L'accordo tra Governo e Valle d'Aosta.

L'intesa intervenuta a Roma l'11 novembre 2010 tra il Governo e la Valle d'Aosta per l'attuazione dei principi del federalismo fiscale contenuti nella l. n. 42/2009⁶⁵, è stata recepita nella legge di stabilità 2011, all'art. 1, commi 160-164.

Il comma 160 disciplina il concorso della Valle d'Aosta al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea, attraverso le misure fissate nell'intesa, le quali stabiliscono:

- a) dal 2011 la progressiva riduzione dell'Iva all'importazione fino alla sua soppressione nel 2017;
- b) l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale⁶⁶;
- c) la rimodulazione delle entrate spettanti alla Regione.

Il testo dell'accordo prevede, al comma successivo, che le norme di attuazione di tali misure debbano essere adottate entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, avvenuta il 1 gennaio 2011.

Al comma 162, si introducono due innovazioni significative allo statuto di autonomia della Valle d'Aosta:

⁶⁵ L'accordo tra il Governo e la Valle d'Aosta per l'attuazione dei principi del federalismo fiscale contenuti nella l. n. 42/2009 è stato sottoscritto a Roma, l'11 novembre 2010, dal Ministro della Semplificazione Normativa Roberto Calderoli e il Presidente della Regione Augusto Rollandin.

⁶⁶ TROVATI G., *Italia 2011. C'è chi è pronto a partire prima*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2010, p. 19. L'autore precisa, con riferimento alle intese con le Regioni speciali: "Ne è nata una terza via, che mantiene in loco quasi tutte le attuali devoluzioni fiscali (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, per esempio, trattengono i 9/10 delle imposte principali) e in cambio si chiede loro di sobbarcarsi nuove attività. Gli ultimi accordi sono scritti nella legge di stabilità approvata il 7 dicembre al Senato che tra l'altro assegna alla Vallée nuovi compiti sul trasporto ferroviario e chiede al Friuli un pacchetto, ancora da concordare, del valore di 370 milioni di euro annui a regime".

- viene attribuita alla Regione la potestà di istituire tributi locali, con riguardo ai presupposti non altrimenti assoggettati ad imposizione;
- viene data alla Regione la possibilità di determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare a tali tributi.

Il contributo della Regione in termini di saldo netto da finanziare dovrà salire progressivamente dai 104 milioni per il 2001 fino ai 211 milioni nel 2017. Il comma 163 precisa inoltre che in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, si passerà da 81 milioni di euro per il 2011, a 188 milioni a decorrere dal 2017.

Anche per la Valle d'Aosta il comma 164 dispone una clausola di salvaguardia, per la quale, in relazione all'attuazione del federalismo fiscale, si dovrà seguire la revisione dell'ordinamento finanziario della Regione, al fine di assicurare la neutralità finanziaria ai vari livelli.

2.4. Il comune denominatore degli accordi di modifica degli statuti speciali.

Gli accordi tra Stato e Regioni speciali, intervenuti nel 2009 e nel 2010, presentano alcuni punti comuni e rafforzano l'incisività di scelte che appaiono condivise dalle istituzioni implicate nel processo.

Pur nella specificità delle soluzioni adottate da ciascuna Regione, è possibile individuare alcuni *traits d'union*. Tra questi, emerge in primo luogo la condivisione degli obiettivi di perequazione economica e di solidarietà, così come previsto dall'art. 27 della l. n. 42/2009.

Il concorso è modulato diversamente nelle diverse Regioni speciali, ma in ciascun accordo emerge, quale possibile via per una cooperazione costruttiva nell'ambito della solidarietà nazionale, l'assunzione a carico del bilancio regionale di nuove funzioni trasferite o delegate dallo Stato.

Altro punto di contatto consiste nella possibilità di implementare le entrate istituendo tributi propri autonomi, opzione che si ritrova in tutti e tre gli accordi oggetto di raffronto, assieme all'opportunità di manovrarne le aliquote, prevedere detrazioni, deduzioni ed esenzioni.

Analogamente, si dispone la manovrabilità anche dei tributi erariali e la facoltà di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni, entro i limiti di cui alla normativa statale.

Dall'analisi dei contenuti degli accordi per la modifica degli ordinamenti finanziari delle autonomie speciali, si impone, quale conseguenza sul piano storico e giuridico, il riconoscimento dell'importanza dello strumento concertativo tra livelli di governo.

Anche in questo caso, si tratta di "accordi e di intese, in grado di condizionare la dinamica delle fonti del diritto, l'attività di produzione normativa e la stessa organizzazione della forma di governo sia sul piano statale che su quello regionale"⁶⁷.

3. La Corte costituzionale prende posizione: la sentenza n. 357/2010.

L'1 dicembre 2010 la Consulta ha emanato una sentenza significativa per la Provincia autonoma di Trento - la resistente nel caso di specie - la cui portata è destinata a incidere anche nelle altre realtà speciali implicate nel processo di modifica dei relativi statuti.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in merito ad alcune disposizioni di legge della Provincia autonoma di Trento n. 2/2009, recante *Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria di assestamento 2009)*⁶⁸.

La prima questione⁶⁹ ha per oggetto la variazione dell'aliquota speciale dell'Irap applicabile ai soggetti operanti nel settore dell'agricoltura ed alle cooperative della piccola pesca e dei loro consorzi, di cui all'art. 3, comma 2, della legge provinciale⁷⁰.

La parte ricorrente ha dedotto che la normativa della Provincia⁷¹ consente alle Regioni e alle Province autonome di variare fino a un massimo di un punto percentuale unicamente l'aliquota "base" dell'Irap, eventualmente differenziandola per settori di attività e per categorie di soggetti passivi, mentre analoga possibilità non è consentita per le aliquote

⁶⁷ VIOLINI L. - COMI S., *Note dalla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in BENAZZO A. (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, CEDAM, 2010, p. 300.

⁶⁸ Le questioni principali di legittimità costituzionale riguardavano gli artt. 3, comma 2, e 56, comma 1, l.P. Trento n. 2/2009, recante *Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria di assestamento 2009)*. La difesa dello Stato ha dedotto la violazione, da parte di tali disposizioni, rispettivamente: a) degli artt. 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione; b) degli artt. 8, numero 5), numero 17) e numero 19) del suddetto statuto, nonché l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

⁶⁹ La sentenza si suddivide in tre momenti. Il primo ha ad oggetto la variazione dell'aliquota speciale dell'Irap applicabile ai soggetti operanti nel settore dell'agricoltura ed alle cooperative della piccola pesca e dei loro consorzi (ricorsi n. 35/2009 e n. 37/2010). La seconda questione riguarda la determinazione, da parte della giunta provinciale, delle quote di tariffa del servizio idrico integrato riferite al servizio di depurazione e dei criteri per il loro eventuale rimborso (ricorso n. 35/2009). La terza questione concerne la disciplina della revisione dei prezzi nei contratti di appalto pubblici (ricorso n. 37/2010).

⁷⁰ L'art. 3, comma 2, della l.P. Trento n. 2/2009 così dispone: "L'aliquota Irap determinata secondo quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale 31 dicembre 2001, n. 11, è prorogata per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'articolo 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e dalle relative proroghe previste con legge statale."

⁷¹ L'aliquota dell'Irap è individuata attraverso la menzione dell'art. 6, comma 2, l.P. n. 11/2011, il quale ha riguardo, a sua volta, all'aliquota dell'Irap di cui all'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 446/1997.

“speciali”⁷². La Provincia, invece, con la l.P. n. 2/2009 aveva ridotto allo 0,90% l'aliquota speciale dell'Irap, fissata dalla legge statale vigente nell'1,90%.

L'avvocatura dello Stato ha ancorato la propria linea difensiva a due censure, rilevando:

a) da un lato, l'eccesso di competenze legislative provinciali previste dallo statuto d'autonomia, le quali non attribuiscono alla Provincia competenze in materia di Irap (lesione degli artt. 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino Alto Adige).

b) dall'altro, l'illegittimità della variazione delle aliquote "speciali" da parte della Provincia autonoma, in quanto il "sistema tributario dello Stato" è di competenza esclusiva statale (violazione degli artt. 117, comma 2, lett. e)⁷³ e 119 Cost.⁷⁴).

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'infondatezza nel merito della questione⁷⁵, attraverso modalità che hanno segnato un percorso peculiare e, nel contempo, inedito, perché fondate sulle innovazioni introdotte dall'Accordo di Milano.

La Consulta ha stabilito che la riduzione dell'aliquota speciale dell'Irap deve ritenersi pienamente consentita dal nuovo art. 73 dello statuto di autonomia⁷⁶.

Nelle motivazioni della Corte ha assunto infatti un ruolo decisivo il comma 107 dell'art. 2 della legge finanziaria 2010, il quale ha introdotto l'art. 73, comma 1-*bis*. Tale disposizione recita: "le Province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare le aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale".

Il ricorso in via principale è divenuto, quindi, occasione per la Consulta di chiarire definitivamente come deve interpretarsi la nuova disposizione statutaria. Nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alla Provincia, questa - ove la legge statale le consenta una qualche manovra sulle aliquote, sulle agevolazioni o sulle esenzioni - può liberamente modificare aliquote e prevedere agevolazioni.

L'unico limite è dato dal rispetto delle aliquote superiori fissate dalla legge statale.

In altri termini, la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi eventualmente stabiliti dalla legge statale. La possibilità vale «in ogni caso», anche

⁷² Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁷³ Per entrambi i ricorsi.

⁷⁴ Per il solo ricorso n. 35/2009.

⁷⁵ Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁶ Punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*: "la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi eventualmente stabiliti dalla legge statale."

nell'ipotesi di un tributo per il quale la legge statale consenta la modifica solo dell'aliquota base e non delle aliquote speciali, le quali potranno essere sempre diminuite dalla Provincia⁷⁷. A fondamento della decisione il Giudice delle Leggi ha argomentato rilevando che il nuovo parametro statutario: "a) prevede, quale condizione per esercitare la facoltà di diminuire le aliquote, la «possibilità» (...) di variare le aliquote stesse in riferimento al «tributo» nel suo complesso, restando, perciò, irrilevante che alcune aliquote speciali siano considerate come fisse dalla legge; b) riguarda i tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, alle quali è lasciata la responsabilità della scelta di una minore entrata tributaria attraverso la riduzione delle aliquote; c) non riguarda quei tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, per i quali, invece, lo Stato ha ritenuto necessario stabilire solo un'aliquota fissa, al fine di escludere la possibilità che le Province stesse realizzino manovre fiscali comportanti il rischio di uno squilibrio finanziario complessivo"⁷⁸.

La Consulta ha quindi concluso ribadendo che l'Irap oggetto del giudizio è conforme alla nuova formulazione dell'art. 73, comma 1-*bis* dello statuto dell'autonomia, e, di conseguenza, che la modifica dell'aliquota speciale fissa, da parte della Provincia, è pienamente legittima.

Difatti, "l'Irap oggetto del presente giudizio (...): 1) è un tributo erariale il cui gettito è devoluto alle Province autonome; 2) è disciplinata dai commi 1 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, che consentono alla Provincia di variarne l'aliquota base; 3) non supera le «aliquote superiori» del tributo previste dalla legge statale, perché le disposizioni censurate consentono solo la sua diminuzione dall'1,90 per cento allo 0,90 per cento; 4) è riferita agli anni d'imposta in corso al 1° gennaio del 2010 e del 2011."

In ultima analisi, appare utile soffermarsi sui motivi per i quali rileva la sentenza in commento.

In primis è la prima volta che la Corte costituzionale si trova a decidere in base al parametro di cui all'art. 73 dello statuto, recentemente novellato a seguito dell'accordo di Milano.

La seconda motivazione, connessa alla precedente, riposa sull'evidenza per la quale la Consulta ritiene le disposizioni *ex art. 73* sufficientemente dettagliate e, pertanto, non bisognose di alcuna norma di attuazione. La Corte, tuttavia, non sembra affrontare la questione se le norme di attuazione si rendano invece indispensabili nel caso di ulteriori tipologie di intervento.

⁷⁷ Punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ Si veda sempre il punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*.

Per questi motivi, è da ritenersi che la portata della pronuncia sia destinata a riverberarsi anche in tutte le Regioni speciali attualmente interessate ai processi di modifica dei relativi statuti. La decisione consente infatti margini di manovra che, prima della l. n. 42/2009 e degli accordi tra Stato e autonomie che ne hanno fatto seguito, non erano nemmeno contemplabili.



**LA FISCALITÀ MUNICIPALE: L'EVOLUZIONE DALLA RIFORMA FEDERALISTA AL
DECRETO «LIBERALIZZAZIONI»^{*}**

di

Camilla Buzzacchi

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico
Università Milano Bicocca)*

2 maggio 2012

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** La fiscalità municipale nel quadro dell'art. 119 Cost: coordinamento della finanza pubblica e finanziamento delle funzioni. – **3.** Il decreto legislativo n. 23/2011: i tributi devoluti. – **4.** La devoluzione tramite il Fondo sperimentale di riequilibrio. – **5.** L'anticipo e l'estensione dell'Imu ad opera della l. n. 214/2011. – **6.** Il patto di stabilità interno ed altre misure di contenimento delle spese: il coinvolgimento dei piccoli Comuni. – **7.** Il ruolo dei Comuni nell'accertamento e nella riscossione dei tributi: un contributo alla lotta all'evasione fiscale. – **8.** Conclusioni.

1. Premessa.

Lo sviluppo dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, e dei Comuni in particolare, attraversa negli ultimi tempi un percorso non del tutto lineare, dovuto a vicende in parte inaspettate, che si sono presentate con urgenza e che hanno parzialmente interferito con quel cammino di attuazione dell'art. 119 Cost. rappresentato dalla l. n. 42/2009, che con il seguito

* Articolo sottoposto a referaggio.

di un corposo numero di decreti attuativi avrebbe dovuto rappresentare la compiuta realizzazione sul piano finanziario del disegno costituzionale avviato nel 2001.

La crisi economica-finanziaria in atto già da quasi cinque anni, ma presentatasi con caratteri di ormai drammatica portata per il nostro sistema economico a partire soprattutto dalla scorsa estate, ha imposto infatti l'adozione di una serie di misure che hanno in gran parte alterato la logica e la portata della riforma conosciuta con il nome di «federalismo fiscale»: o meglio, la manovra correttiva dei conti pubblici condotta da dicembre 2011 in avanti ha utilizzato vari istituti introdotti dai decreti attuativi della l. n. 42/2009 per conseguire obiettivi differenti da quelli originariamente progettati, incidendo così anche sul ruolo che le autonomie territoriali sono chiamate a svolgere in questo frangente di contenimento della spesa pubblica. Ruolo che ha evidentemente un ragionevole fondamento, se si considera la straordinarietà di questo passaggio storico, di fronte al quale tutti i soggetti della Repubblica devono dare un apporto, anche quando questo rappresentasse un pesante sacrificio: salvo potersi interrogare se tale concorso sia stato distribuito in maniera bilanciata tra tutti i centri di spesa.

Tutti i livelli di governo territoriale sono pertanto stati toccati da una serie di interventi volti non tanto a rafforzare la loro autonomia di entrata e di spesa, quanto piuttosto a garantire un gettito fiscale eccezionale; e ciò pare vero anche per la fiscalità del livello comunale, che costituisce specifico oggetto di esame in questa sede.

Le riflessioni che seguono, basate sulla ricostruzione della fiscalità municipale così come disegnata dalla Costituzione e dalla legge di delega del 2009, nonché dal d. lgs. n. 23/2011 e dai vari interventi normativi adottati dal governo Monti, intendono chiarire come tale fiscalità presenti oggi connotati assai diversi da quanto era stato immaginato con l'avvio dell'attuazione dell'art. 119 Cost. Il quadro che ne risulta in questi giorni può difficilmente essere giudicato come una riuscita valorizzazione dell'autonomia finanziaria dei Comuni, ma la valutazione risulterà meglio formulata a partire dal prossimo mese di giugno, quando sarà possibile stimare le risorse che i Comuni raccoglieranno soprattutto sulla base della nuova imposta immobiliare: solo allora – per quanto per molte delle attuali misure sia prevista un'applicazione limitata nel tempo – sarà possibile esprimersi sulla qualità della finanza di livello locale, e più precisamente sulla capacità dei tributi assegnati ai Comuni di garantire agli stessi quell'autonomia necessaria a finanziare le loro funzioni.

Ma già da ora si può cogliere il senso e la direzione delle continue correzioni normative che si stanno susseguendo: pare di potere affermare che esse solo parzialmente possono essere ascritte ad una nuova stagione di autonomia.

1. La fiscalità municipale nel quadro dell'art. 119 Cost: coordinamento della finanza pubblica e finanziamento delle funzioni.

La dimensione finanziaria dei Comuni trova il suo fondamento nell'art. 119 Cost., che riconosce a tali enti autonomia di entrata e di spesa, specificando poi che essi hanno entrate proprie. Il quadro costituzionale di riferimento è dunque quello di una rinnovata autonomia finanziaria degli enti territoriali soggetta ad interventi di coordinamento – «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» ex art. 119, co. 2 Cost. – che di fatto è in corso di realizzazione per effetto della l. n. 42/2009 recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*: è dunque tale disciplina quella che costituisce il fondamento normativo della fiscalità municipale, unitamente al d. lgs. n. 23/2011 dedicato al federalismo fiscale municipale. Tali norme non rappresentano, tuttavia, gli interventi più recenti, perché ad esse sono seguiti alcuni interventi significativi: anzitutto la l. n. 148/2011, di conversione del d. l. n. 138/2011, recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, per quanto concerne l'estensione del patto di stabilità; poi il d. l. n. 201/2011, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito nella l. n. 214/2011, che ha inciso anche sulle finanze dei Comuni; infine il d. l. n. 1/2012 recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito nella l. n. 27/2012, per la previsione in tema di tesoreria. Ciò significa che il quadro della fiscalità dei Comuni è oggi desumibile tanto da norme attuative dell'art. 119 Cost., quando da provvedimenti congiunturali che, nell'individuare interventi di risanamento delle finanze, toccano anche quelle degli enti locali.

Se, dunque, i Comuni godono di autonomia finanziaria al pari degli altri enti territoriali, e la possono esercitare in un quadro di coordinamento normativo affidato al legislatore statale, è alla legge¹ che ha realizzato tale coordinamento che occorre primariamente rivolgere l'attenzione, per poi esaminare l'attuazione che il decreto delegato ha successivamente definito.

L'art. 12 della legge n. 42 parrebbe contemplare una molteplicità di interventi normativi, tanto dello Stato quanto della Regione, volti a diversificare le fonti di entrata del Comune.

Si prevede che la legge statale individui i tributi propri dei Comuni, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti, ed anche attraverso l'attribuzione agli stessi Comuni di

¹ Si rinvia ai principali commenti che sono intervenuti sulla legge di delega: E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2009; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Appendice di aggiornamento, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, Milano, 2009; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (curr.), *Il federalismo fiscale*, Roma 2009; A. FERRARA, G. M. SALERNO (curr.), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010.

tributi o parti di tributi già erariali; la legge dello Stato è inoltre chiamata a disciplinare uno o più tributi propri comunali, rispetto ai quali l'ente possa esercitare la facoltà di stabilirli ed applicarli in riferimento a particolari scopi; e infine è la legge statale che può individuare forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni.

Anche alla legge regionale è affidato il compito di istituire nuovi tributi dei Comuni, i quali si vedono riconoscere dalla legge di delega il potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi e di introdurre agevolazioni; e di fissare le tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Si tratta, dunque, di regole di coordinamento² che anzitutto aprono spazi per una fiscalità anche basata su tributi propri; e che secondariamente prevedono anche una legislazione regionale in materia di tributi comunali: entrambe le previsioni non hanno avuto coerente svolgimento nel decreto attuativo³, che fissa un quadro di entrate che si può considerare esaurito dalla disciplina statale.

In questo quadro di finanza coordinata è poi l'art. 11 della legge del 2009, rubricato *Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane*, che fornisce i principi di indirizzo per la disciplina della fiscalità municipale. Esso prevede che le norme attuative si fondino sulla classificazione delle spese relative alle funzioni dei Comuni in tre categorie fondamentali: le spese riconducibili alle funzioni fondamentali; quelle relative alle altre funzioni, e infine quelle finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, oggetto di disciplina nell'art. 16 della legge di delega. Prima di esaminare quale finanziamento sia previsto per le tipologie di spese così indicate, va comunque segnalata quella che per ora rimane una mancanza fondamentale di questa riforma, ovvero l'assenza di una puntuale determinazione di tali funzioni, a fronte della quale continua ad essere difficile valutare la congruità delle risorse attribuite per finanziarle⁴. In attesa di tale ineludibile operazione, i

² Su tale operazione di coordinamento si rinvia ai commenti di G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in *Astrid Rassegna*, 94, 2009; *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009, e *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, 1, 2010.

³ M. BASILAVECCHIA, *Il Fisco municipale rispetta i vincoli costituzionali*, in *Corriere tributario*, 14, 2011, p. 1105, evidenzia il protagonismo del legislatore che «sopprime tributi preesistenti, ne crea di nuovi, pone limiti all'autonomia normativa dell'ente locale, definisce la disciplina delle entrate locali lasciando all'integrazione da parte dell'ente locale uno spazio davvero minimo».

⁴ Si rinvia in merito a tale consistente problematica alle riflessioni recenti di M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2012. Ma il problema era già stato

criteri astrattamente previsti per lo svolgimento dei compiti amministrativi sono così individuati.

Per quanto riguarda la prima tipologia di spese, l'art. 11 stabilisce che esse – nonché i livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate – vengano finanziate in modo integrale in base al fabbisogno *standard* e che tale finanziamento sia assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce, e dal fondo perequativo.

Le altre funzioni sono destinate ad essere finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante. Per entrambe le tipologie di funzioni si dichiara che vanno soppressi i trasferimenti statali e regionali ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi disposti dall'art. 13. In merito a questi ultimi, la legge di delega rimanda all'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, da costituire a partire da un fondo perequativo dello Stato ed alimentato dalla fiscalità generale.

A fronte di questo quadro fissato dal legislatore va ora verificata la traduzione che di queste disposizioni ha compiuto il decreto attuativo, per poi esaminare in quale misura quest'ultimo sia a sua volta stato «scavalcato» da successive disposizioni in alcun modo riconducibili all'art. 119 Cost., e che tuttavia hanno plasmato – ma in ben diversa direzione – la finanza del livello locale.

2. Il decreto legislativo n. 23/2011: i tributi devoluti.

L'analisi del decreto sulla fiscalità municipale va dunque compiuta avvertendo preventivamente che alcune delle sue principali innovazioni sono state modificate ed anticipate – quando all'entrata in vigore – ad opera della l. n. 214/2011 che, alla fine dello scorso anno, ha introdotto misure eccezionali per affrontare la situazione economica e finanziaria dell'Italia legata alla crisi dei debiti sovrani dell'Europa: di conseguenza alcune delle novità previste per i Comuni dal d. lgs. n. 23/2011 vanno poi corrette alla luce delle disposizioni della legislazione più recente. E specificando altresì che il decreto delegato si intende applicabile alle sole Regioni ordinarie, come ha recentemente chiarito la Corte costituzionale con la decisione n. 64/2012: per le Regioni speciali continuano a trovare

segnalato durante i lavori preparatori della legge del 2009, ed in particolare ciò è avvenuto in occasione delle audizioni al Senato del 12 novembre 2008, riportate nel sito www.senato.it.

applicazione le norme statutarie, con la conseguenza che gli enti locali di quei territori non vedranno applicare nei loro confronti la disciplina che ora si illustra⁵.

L'art. 2 del provvedimento sulla fiscalità dei Comuni si intitola significativamente *Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare*: esso sta a dimostrare come la nuova fiscalità comunale si fonderà e farà riferimento prevalentemente al patrimonio immobiliare⁶. Scelta, questa, del tutto ragionevole, posto che è l'immobile l'elemento che tradizionalmente crea un legame tra l'individuo e l'ente territoriale. Tale disposizione anticipa l'attribuzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, il gettito derivante da vari tributi: dall'imposta di registro e dall'imposta di bollo; dalle imposte ipotecaria e catastale; dall'Irpef, in relazione ai redditi fondiari; dall'imposta di registro e dall'imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; dai tributi speciali catastali; dalle tasse ipotecarie, e infine dalla cedolare secca sugli affitti che il successivo art.3 contempla come alternativa rispetto all'Irpef in relazione al canone di locazione.

L'attribuzione di tale gettito non è tuttavia prevista nella sua interezza: all'interno di questo paniere di entrate, le imposte di registro e di bollo, quelle ipotecaria e catastale, i tributi speciali catastali e le tasse ipotecarie vengono attribuite solo per il 30 per cento del loro gettito. Tale quota, a cui si aggiunge l'intero gettito di tutte le altre, sono destinate a confluire in un fondo appositamente istituito e denominato Fondo sperimentale di riequilibrio, il quale è chiamato in via transitoria a «realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare». La sua durata è infatti stabilita in tre anni ed in ogni caso fino all'attivazione del fondo perequativo ex art. 13, di cui si è già detto: è evidente, dunque, che il riordino della fiscalità dei Comuni si fonda prevalentemente sulla valorizzazione degli immobili, ma passa attraverso questo Fondo che è chiamato a garantire una distribuzione equilibrata delle risorse.

Accanto a queste fonti di entrata se ne aggiunge un'altra di sicura rilevanza: è prevista l'attribuzione di una compartecipazione al gettito dell'Iva. Viene meno invece l'addizionale all'accisa sull'energia, che cessa di essere applicata nelle Regioni a statuto ordinario. Ma una delle più significative novità del decreto attuativo è l'istituzione dell'imposta di soggiorno, che è costituita come fonte di entrata a favore dei Comuni capoluogo di Provincia, delle

⁵ Così come la successiva sent. n. 71/2012 ha escluso che il d. lgs. n. 88/2011 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali si applichi nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata.

⁶ Cfr. L. SALVINI, *I tributi comunali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2011, p. 589, che osserva come la fiscalità comunale sia incentrata essenzialmente sulla tassazione degli immobili «quali beni indice, per antonomasia, del collegamento tra contribuente e territorio che costituisce la base e la stessa ragione d'essere del federalismo fiscale, secondo il principio della c.d. *accountability*, cioè della responsabilità degli amministratori locali per la raccolta delle risorse attraverso lo strumento fiscale e la loro efficiente allocazione nei servizi resi al territorio e ai suoi abitanti».

unioni di Comuni nonché dei Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte: quindi non tutti i Comuni possono attingere a questa fonte di entrata, ed in particolare questa previsione può essere intesa quale misura di incoraggiamento nei confronti delle unioni di Comuni, che rientrano tra i soggetti che potrebbero istituire il tributo. Tale imposta può essere istituita a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive ed è da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, fino ad un massimo di 5 euro per notte di soggiorno. Il d. lgs. n. 23/2011 dispone altresì un vincolo di destinazione: il gettito di tale imposta deve servire a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali⁷.

Come risulta evidente, si tratta fondamentalmente di un'imposta di scopo, il cui ambito di intervento è però non ben delimitato: le destinazioni del relativo gettito potrebbero essere fin troppo diversificate, potendo esso finanziare tanto servizi pubblici locali quanto interventi su strutture ricettive, quanto infine opere di recupero di beni culturali e ambientali. L'introduzione di tale imposta non ha riscosso consenso generalizzato⁸, neanche da parte dei Comuni: il timore è che si dia una risorsa a questi ultimi esigendola da soggetti passivi – i turisti – a cui potrebbe risultare particolarmente invisibile, se non risulta chiaro il beneficio che essi possono percepire dall'adempimento.

Ancora due imposte vanno ad aggiungersi al quadro della fiscalità municipale: l'addizionale comunale all'Irpef, che era stata recentemente sospesa, e l'imposta di scopo vera e propria.

Circa la prima, il decreto delegato rinvia ad un regolamento per la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei Comuni di istituire tale addizionale. Ma nel frattempo è intervenuto il d. l. n. 138/2011, il cui art. 1, co., 11 ha abrogato la previsione della suddetta «graduata cessazione» della sospensione del potere di applicare l'addizionale: ora tale imposta è del tutto disponibile per tali enti, che infatti vi hanno fatto immediato ricorso.

Quanto all'imposta di scopo vera e propria, il d. lgs. n. 23/2011 affida ad un regolamento l'individuazione di opere pubbliche da finanziare tramite questo tributo; nonché la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare, diversamente da quanto stabiliva la precedente disciplina del 2006, che già l'aveva introdotta. In linea con quella, si riafferma l'obbligo di restituzione previsto nel caso di

⁷ Per una disamina delle criticità insite in questo nuovo tributo, v. M. DAMIANI, *L'imposta di soggiorno: prove di federalismo municipale «disarticolato»*, in *Corriere tributario*, 32, 2011.

⁸ Si vedano le riflessioni di F. AMATUCCI, *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in *Rassegna tributaria*, 5, 2011: se da un lato è positiva l'adozione di questi strumenti che sono idonei a garantire responsabilizzazione e flessibilità, dall'altro la loro operatività è talmente limitata e circoscritta da far dubitare dei vantaggi che i Comuni ne potranno trarre.

mancato inizio dell'opera entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo: e ciò conferma la natura di imposta di scopo, dal momento che venendo meno la realizzazione dell'opera che l'imposta intendeva finanziare, si giustifica la restituzione delle risorse.

Le novità del d. lgs. n. 23 non sono ancora esaurite: le ultime due riguardano più propriamente il presupposto di carattere immobiliare. La prima è rappresentata dalla c.d. cedolare secca sugli affitti, che altro non è se non un vero e proprio tributo alternativo a tutti i tributi ora applicabili con riferimento ai canoni di locazione di immobili adibiti ad abitazione⁹. La seconda è invece rappresentata dall'imposta municipale (Imu)¹⁰, sulla quale occorre soffermarsi maggiormente, benché proprio questa imposta sia stata poi oggetto delle novità della l. n. 214/2011. Entrambe le imposte rivestono particolare rilevanza poiché saranno quelle che a regime costituiranno la colonna portante della fiscalità locale: soprattutto l'imposta municipale – propria e secondaria – è quella che caratterizzerà il superamento della fase transitoria, e che quindi sostituirà, a partire dal 2014, tutti gli altri tributi gravanti sul comparto immobiliare; accanto ad essa rimarrà solo la cedolare secca.

In merito all'imposta municipale propria va qui richiamata la situazione rispetto alla quale è intervenuto il d. lgs. n. 23/2011: già nel 2008 era stata cancellata l'Ici sulla prima casa¹¹, ed era contestualmente stato stabilito un trasferimento compensativo per i Comuni, in vista della perdita di quel gettito¹², per lasciare inalterate le risorse a loro disposizione. Ma la sostituzione di un'imposta comunale con un trasferimento dall'amministrazione centrale si è nel frattempo dimostrata inopportuna, posto che i livelli di spesa sono cresciuti e che la stabilità finanziaria dei Comuni non ne ha significativamente beneficiato¹³.

⁹ Cfr. C. CARPENTIERI, *Come decidere se optare o meno per la nuova cedolare secca*, in *Corriere tributario*, 14, 2011, p. 1115; si veda anche M. DAMIANI, *Riforma del fisco municipale tra esigenze di autonomia finanziaria e tributaria*, in *Corriere tributario*, 28, 2011.

¹⁰ Si rinvia a A. TREVISANI, *La nuova fiscalità municipale connessa al possesso di immobili: analogie con l'ICI e criticità*, in *Corriere tributario*, 14, 2011 per un inquadramento più dettagliato del nuovo tributo introdotto dal d. lgs. n. 23/2011.

¹¹ Commenta a tale proposito G. MURARO, *L'inevitabile ritorno dell'Ici*, in *Lavoce.info*, 2011, che «l'eliminazione dell'Ici sulla prima casa non fu solo un misfatto economico che andava contro il federalismo proprio quando lo si voleva introdurre; fu anche un incredibile e preoccupante esempio di "illusione tributaria", che portava a ignorare i costi della manovra».

¹² Sul punto si veda ampiamente P. CAPOROSSO, G. GITTI, *Il federalismo che già c'è*, Bologna, 2011.

¹³ N. BIANCHI, *Senza Ici aumenta la spesa locale*, in *Lavoce.info*, 2011, osserva che «le fonti di finanziamento di un ente influenzano la responsabilità finanziaria degli amministratori. In uno Stato con un federalismo fiscale funzionante, i Comuni dipendono prevalentemente dal gettito delle tasse locali e un aumento della spesa deve essere coperto con un incremento della pressione fiscale: ciò comporta un alto costo politico per gli amministratori locali perché può comprometterne la rielezione». Infatti «la sostituzione delle tasse locali con un trasferimento rende più difficile per i residenti la corretta valutazione del costo dei beni pubblici locali. Ciò dà l'opportunità agli amministratori di aumentare la spesa e gli sprechi». L'A. formula così la sua valutazione a più di tre anni dall'abolizione dell'Ici: «nel 2007 l'Ici sulla prima casa rappresentava in media il 16 per cento delle entrate tributarie dei Comuni. Nello stesso anno il gettito delle tasse locali era pari al 26 per cento delle entrate totali, mentre i trasferimenti rappresentavano il 23,5 per cento. Nel 2009, la situazione era profondamente

Secondo la previsione originaria tale imposta non è applicabile sulla prima casa, e quindi pur costituendo una vera imposta municipale, essa non porta in sé la corrispondenza tra chi paga l'imposta e chi gode i servizi offerti sul territorio¹⁴. Tuttavia vanno evidenziate un paio di differenze: anzitutto la definizione di abitazione principale risulta più limitata rispetto a quella che dava l'Ici – dunque si allarga la categoria dei soggetti tenuti a corrispondere l'imposta – ed inoltre la tassazione prevista è più alta di quella, essendo pari all'aliquota del 0,76 per cento del valore catastale, ed è destinata a colpire le seconde case e gli immobili delle imprese.

L'applicazione di tale imposta sarebbe dovuta partire dal 2014, secondo il dettato del d. lgs. n. 23, ma già nell'ottobre 2011 c'è stato un tentativo di correzione del decreto proprio con riferimento all'Imu: il Governo – ormai in via di dimissioni – ha previsto l'anticipo di un anno del tributo, nonché l'introduzione di una sorta di imposta sui servizi. Ma il decreto legislativo correttivo non è potuto arrivare ad approvazione, per effetto del cambio dell'esecutivo, e quello insediatosi a partire da novembre ha impresso ben altra direzione alla fiscalità municipale, come si specifica poco oltre.

3. La devoluzione tramite il Fondo sperimentale di riequilibrio.

L'istituto di cui si tratta ora ha particolare rilevanza per la fase di transito al regime della riforma, quando cioè i tasselli che ancora mancano – specialmente il sistema perequativo – troveranno la loro definitiva cornice normativa. Il Fondo sperimentale di riequilibrio, sul quale deve fondarsi la fase di transizione, rappresenta infatti uno strumento rilevante per l'assegnazione delle risorse ai Comuni in generale, e a quelli «polvere» secondo specifiche previsioni.

La devoluzione di alcuni dei tributi che si sono appena richiamati deve avvenire, secondo il d. lgs. n. 23, «in forma progressiva e territorialmente equilibrata» (art. 2, co. 3): ciò significa che i Comuni non percepiranno direttamente ed integralmente il gettito di alcuni tributi, ma ad essi andranno delle quote. I tributi interessati e la quota del loro concorso al Fondo sono quelli già richiamati nel secondo paragrafo: tale Fondo è destinato ad operare fino all'entrata in

cambiata: i trasferimenti erano pari al 28,8 per cento delle entrate, mentre il contributo delle tasse locali era sceso al 24 per cento».

¹⁴ Cfr. R. PEREZ, *L'incerto percorso dell'autonomia finanziaria locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2011, p. 587: l'A. osserva come, così facendo, ci si sia allontanati «da uno dei principi cardine della legge delega, che prevedeva una tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, in modo di favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa». In tal senso v. anche L. SALVINI, *I tributi comunali*, *op. cit.*, p. 589, e A. VILLA, *La fiscalità comunale*, nella medesima *Rivista*, p. 596; G. BIZIOLI, *Federalismo fiscale municipale: ultimo atto?*, in *www.benecomune.net*, 2011.

vigore del Fondo perequativo, disciplinato dal d. lgs. n. 88/2011 e le cui finalità sono «la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive», nonché l'effettuazione di interventi speciali finalizzati a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, a rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese ed a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Il decreto non fornisce indicazioni operative e rinvia ad un Documento di indirizzo strategico per la definizione dei criteri puntuali per l'assegnazione delle risorse: è dunque difficile formulare ora una valutazione sia del funzionamento del Fondo transitorio, sia di quello che si utilizzerà a regime¹⁵.

Prima di analizzare i cambiamenti apportati dalle misure anti crisi di fine anno 2011, si può esprimere qualche valutazione sulla qualità della fiscalità municipale introdotta in attuazione dell'art. 119 Cost. Il provvedimento delegato ha avuto il merito di avere fiscalizzato i trasferimenti effettuati dallo Stato in favore dei Comuni, in modo da rendere le risorse per le spese di funzionamento direttamente rispondenti alla loro produttività, a quella effettivamente espressa dal loro territorio; oltre a ciò ha riformato i tributi diretti derivati e ne ha allargato la tipologia. Essendo il gettito di questi prodotto nel medesimo territorio comunale, essi si prestano ad essere manovrati dall'ente territoriale competente, benché istituiti dallo Stato¹⁶: ragione per la quale tale assegnazione di risorse non è riferibile alla vera e propria autonomia tributaria¹⁷.

La valutazione degli economisti è quella di un provvedimento modesto, che ha cambiato nome all'Ici, ha «patrimonializzato» l'Irpef nell'Imu, e ha creato una compartecipazione sulla tassazione erariale dei trasferimenti immobiliari; mancando, in più, di regolamentare il sistema perequativo dei Comuni, cosicché restano del tutto indeterminati gli effetti redistributivi delle nuove fonti di finanziamento municipale¹⁸.

¹⁵ Nel frattempo è intervenuto l'Accordo in Conferenza Stato, Città ed autonomie locali concernente la definizione, per l'anno 2012, delle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni e delle quote di gettito dei tributi: esso ridetermina l'ammontare del Fondo, rispetto alla cifra già prevista nella legge di bilancio, e si individuano alcuni parametri per l'assegnazione della rispettiva quota a ciascun Comune.

¹⁶ In questi termini cfr. E. JORIO, *Federalismo fiscale: il nuovo fisco comunale*, in www.federalismi.it, 2011, p. 2. L'A. osserva ancora «la fiscalizzazione dei trasferimenti viene effettuata attraverso un incisivo ricorso alle compartecipazioni, divenute per l'occasione segnatamente numerose». Del medesimo A. si vedano anche i contributi *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in www.federalismi.it, 2011; *Il federalismo municipale tra le conflittualità politiche e i questionari SOSE (L'Iva sui trasferimenti immobiliari dalle imprese?)*, in www.astrid.eu, 2011.

¹⁷ In tal senso si pronuncia A. PETRETTO, *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra Regione e Enti locali*, in www.astrid.eu, 2011: al suo contributo, che costituisce una nota dell'Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, si rinvia per un'analisi più precisa della struttura delle entrate dei Comuni e delle Province.

¹⁸ Si veda in questi termini M. C. GUERRA, A. ZANARDI, *Lo psicodramma delle imposte comunali*, in Lavoce.info, 2011.

Pare dunque prematuro esprimere un giudizio sulla fiscalità del livello comunale, benché gli elementi attualmente a disposizione sembrano indicare che la qualità dell'autonomia finanziaria degli enti più prossimi al cittadino non presenterà miglioramenti significativi. Ma soprattutto tale giudizio sarebbe inutile in quanto il quadro è poi rapidamente mutato.

Probabilmente lo stesso Governo che ha dato attuazione alla legge n. 42 si è infatti reso conto dell'inadeguatezza della disciplina sul terreno della fiscalità locale, se si considera che in autunno era già previsto un intervento di correzione al fine di anticipare la riscossione dell'imposta sugli immobili e di dotare i Comuni di un ulteriore tributo sui servizi. Ma la vicenda è poi andata diversamente, e di questo differente sviluppo occorre ora dare conto.

4. L'anticipo e l'estensione dell'Imu ad opera della l. n. 214/2011.

A fronte della crisi economica e finanziaria del nostro Paese, rientrando nella più ampia situazione di difficoltà dei debiti sovrani dell'Unione europea, il nuovo Governo italiano ha attinto alla misura più rilevante della fiscalità dei Comuni, l'Imu, per ottenere un introito ben più alto ed immediato, che fosse idoneo ad operare una prima riduzione del debito pubblico.

L'art. 13 del d.l. 201/2011, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* e convertito nella l. n. 214/2011, prevede che l'istituzione dell'imposta municipale propria sia anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, e sia applicata in tutti i Comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli artt. 8 e 9 d. lgs. n. 23/2011: l'applicazione a regime è fissata al 2015. Tale imposta municipale ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'art. 2 d. lgs. n. 504/1992 – la disciplina istitutiva dell'Ici – ivi compresa l'abitazione principale. Il decreto conferma l'aliquota di base del 0,76 per cento già introdotta dal d. lgs. n. 23/2011, ma prevede che i Comuni possano modificarla, in aumento o in diminuzione¹⁹.

Le novità sono dunque consistenti²⁰: non solo vi è un'estensione del presupposto del tributo, ma anche una sua anticipazione immediata. Ma ulteriore novità costituisce quanto prevede il co. 11 della medesima disposizione: esso dispone che sia «riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale». È un caso piuttosto innovativo di

¹⁹ Tale variazione arriva sino a 0,3 punti percentuali, e per l'abitazione principale l'aliquota è ridotta allo 0,4 per cento con possibilità di modifica sino a 0,2 punti percentuali.

²⁰ Sul tema si rinvia a L. LOVECCHIO, *Disciplina sperimentale speciale tra «vecchia ICI» e «nuova IMU»*, in *Corriere tributario*, 1, 2012.

partecipazione statale ad un tributo locale²¹, che attesta quanto la nuova Imu sia stata indirizzata, quanto a gettito, verso nuovi obiettivi: essa è solo in parte una fonte di entrata per il Comune, ed assume l'ulteriore funzione di consistente risorsa per lo Stato. Tuttavia si specifica che «le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal Comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni»: su tale previsione, antecedente alla normativa del 2011, si torna tra poco per evidenziare i risvolti che essa produce nei confronti dei Comuni.

Il d. l. n. 201/2011 si occupa inoltre del Fondo sperimentale di riequilibrio, nonché del fondo perequativo: essi sono ridotti in misura corrispondente al maggior gettito ad aliquota di base attribuito ai Comuni dalle disposizioni recate proprio dal decreto in esame. Si prevede inoltre che al Fondo affluisca anche il gettito della compartecipazione all'Iva per gli anni 2012, 2013 e 2014. E per concludere, il decreto riprende una delle misure che avrebbe dovuto correggere il d. lgs. n. 23/2011: esso stabilisce che dal 2013 sia istituito in tutti i Comuni il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti²².

Le analisi economiche hanno calcolato che complessivamente questa manovra si affida per ben un terzo della sua dimensione complessiva lorda ad interventi sull'imposizione immobiliare²³. Quindi tale componente immobiliare torna ad essere quella decisiva per sostenere le spese a livello locale, benché si sia già segnalato come la compartecipazione statale ridimensioni il gettito su cui i Comuni potranno contare.

Ma già quando il quadro della fiscalità comunale si fondava solo sul d. lgs. n. 23/2011, e tanto più ora a fronte delle misure del nuovo esecutivo adottate alla fine dello scorso anno, la prospettiva della fiscalità – e dunque più ampiamente della finanza – comunale rimane soggetta ad una valutazione del tutto transitoria: il quadro risulterà leggibile e misurabile solo quando si conoscerà con certezza il gettito della colonna portante del sistema finanziario locale, ovvero l'imposta sugli immobili. Solo nell'estate 2012 sarà possibile effettuare una

²¹ Curiosa l'immagine utilizzata da G. M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale?*, in www.federalismi.it, 2011, p. 4, per evidenziare il carattere atipico di questa forma di tassazione: l'anticipazione sperimentale dell'IMU viene paragonata ad una «“sorta di irco cervo”, un'originale imposta suddivisa in due quote di cui una – quella sulla prima casa – è di spettanza del Comune, che deve applicare una determinata detrazione stabilita dallo Stato (quella sui figli residenti) e che incontra limiti stringenti nella determinazione e combinazione delle aliquote. L'altra quota dell'IMU – sugli immobili diversi dalla prima casa – è divisa tra Comune e Stato in modo tale che a quest'ultimo ne vada comunque la metà, per di più applicando l'aliquota base al lordo di eventuali detrazioni o sconti decisi dall'amministrazione comunale».

²² Per un approfondimento della natura di tale imposta si rinvia a E. CECCHIN, A. CEPARULO, *Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi sostituisce TARSU e TIA*, in *Corriere tributario*, 1, 2012.

²³ Cfr. A. ZANARDI, *Pregi e difetti dell'Imu*, in *Lavoce.info*, 2011.

prima valutazione dell'incremento o della carenza di risorse; solo all'indomani della riscossione dell'Imu si potrà valutare se l'autonomia finanziaria dei Comuni è stata rafforzata dai vari passaggi normativi. In più alla valutazione complessiva manca il tassello fondamentale del sistema perequativo dei Comuni, non ancora regolamentato, in assenza del quale la componente tributaria del sistema di finanziamento dei Comuni è assai poco significativa²⁴.

È vero che da un lato vi sarà un maggior gettito attribuito dalla riforma Imu; tuttavia esso sarà compensato da un corrispondente taglio di risorse con cui lo Stato alimenta il fondo perequativo tra Comuni. Pare dunque difficile esprimersi in termini di miglioramento e di incremento delle risorse a favore dei Comuni, se in più si considera che la manovra di rientro dei conti pubblici avviata da alcuni mesi «stringe ancora i cordoni della finanza locale, sommando agli inasprimenti del Patto di stabilità interno decisi con le manovre di luglio e agosto, nuovi sacrifici, questa volta però nella forma di un'altra sforbiciata di 1,45 miliardi di euro annui sempre sui trasferimenti statali al finanziamento del fondo perequativo dei Comuni». Insomma, pare innegabile che siano destinate ad aumentare le necessità perequative tra i diversi Comuni perché crescono le risorse proprie loro attribuite, ma si riducono al contempo le risorse finanziarie che possono essere utilizzate per perequare le differenze di capacità fiscali tra i vari Comuni²⁵.

Il riferimento al Patto di stabilità interna introduce ad un ulteriore aspetto problematico della finanza comunale.

²⁴ Si vedano le riflessioni di M. C. GUERRA, A. ZANARDI, *Lo psicodramma delle imposte comunali*, in *Lavoce.info*, 2011, e di C. POLLASTRI, *Imu, qualcuno manca all'appello*, in *Lavoce.info*, 2012.

²⁵ Questa è l'analisi di A. ZANARDI, *Pregi e difetti dell'Imu*, cit. L'A. aggiunge che «ritornano qui le preoccupazioni circa gli effetti equitativi della manovra. Non più collegate al prelievo dei tributi locali sui contribuenti, bensì più concretamente alle capacità dei Comuni di fornire i servizi essenziali ai propri cittadini su base tendenzialmente omogenea sull'intero territorio nazionale. Dopo tanto discutere nel precedente governo, spesso senza contenuti effettivi, stiamo forse andando verso un nuovo modello di federalismo fiscale con più autonomia e meno solidarietà?».

5. Il patto di stabilità interno ed altre misure di contenimento delle spese: il coinvolgimento dei piccoli Comuni.

Una novità di non poco conto degli interventi normativi dell'ultimo anno è quella dell'estensione del patto di stabilità interno ai piccoli Comuni ed alle loro unioni. Il d. l. n. 138/2011, che ha costituito la prosecuzione della prima manovra di rientro²⁶ in risposta alla grave crisi finanziaria italiana ed europea, ha introdotto – in sede di conversione in legge – l'obbligo, a decorrere dall'anno 2014, per le unioni di Comuni di rispettare il patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i Comuni aventi corrispondente popolazione; prevedendo inoltre l'applicazione del medesimo patto anche ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti a decorrere dall'anno 2013²⁷. A tale obbligo, per effetto del d.l. n. 1/2012, sono ora assoggettate anche le società affidatarie *in house*: all'ente locale spetta vigilare sull'osservanza da parte delle società dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno; è una previsione volta soprattutto ad agire sulle spese legate all'assunzione di personale, rispetto alle quali dunque ora opererà il limite della patto di stabilità interno²⁸.

Ma questa novità arriva solo a completamento di una serie di passaggi che vedono gli enti locali pesantemente coinvolti nelle misure di contenimento finanziario. Se il d. l. n. 78/2010 aveva previsto la vigenza di queste misure solo per il 2013, la manovra di luglio 2011 – d. l. n. 98/2011 – le estende anche agli anni 2014 e successivi²⁹.

²⁶ Già la l. n. 111/2011, di conversione del d. l. n. 98, aveva introdotto nuovi criteri di ripartizione degli obiettivi tra gli enti locali in funzione del rispetto del patto di stabilità: sul tema si rinvia a A. VILLA, *Il nuovo patto di stabilità (virtuoso) non fa i conti con il federalismo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2011, che evidenzia come manchi in queste nuove regole qualsiasi collegamento con la l. n. 42/2009.

²⁷ Sul punto di rinvia a C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della 'manovra-bis'*, in www.federalismi.it, 2011, che richiamando l'Annuario ISTAT della popolazione, in www.istat.it, ricava il dato non trascurabile che il numero dei Comuni sottoposti al vincolo passerà da 2.345 enti con più di 5.000 abitanti sul territorio nazionale a 6.137.

²⁸ Sul tema si rinvia alle riflessioni di I. BAGLIERI, *Organizzazione funzionale dell'Ente locale fra patto di stabilità e federalismo fiscale: politiche del personale e riflessi sull'organizzazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 18, 2011.

²⁹ In particolare, come si legge dal documento dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), *Effetti della manovra finanziaria sui Comuni. Il quadro finanziario dei Comuni del 2011*, p. 10 ss., «la manovra integrativa di agosto chiede ai Comuni, già dal 2012, un miglioramento di 1,7 miliardi di euro e di 2 miliardi di euro dal 2013. Pertanto il contributo alla manovra in termini finanziari ammonta per l'anno 2012 a 2 miliardi e 700 milioni di euro, composti da una riduzione delle risorse trasferite (fondo speciale di riequilibrio) pari ad un miliardo proveniente dalla precedente manovra (articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010) ed ad 1 miliardo e 700 milioni derivanti dalla modifica degli obiettivi del patto di stabilità interno. L'ulteriore contributo per l'anno 2013 è pari a 300 milioni di euro in termini di miglioramento degli obiettivi di patto. In sintesi, il saldo finanziario positivo che i Comuni devono mantenere a regime è pari a circa 5 miliardi di euro».

Il documento riporta poi una quantità di dati interessanti, p. 39 ss., tra i quali quelli della progressione del contributo finanziario dei Comuni al risanamento e alla manovra 2011:

«Nel 2012 il contributo finanziario aumenta del 69 per cento rispetto al 2011. La manovra raddoppia l'incremento del contributo finanziario previsto per il 2011 nella legislazione vigente.

In complesso il contributo finanziario vale a regime:

- il 14,6 per cento della spesa corrente dei comuni, compromettendo le capacità dei comuni di fornire servizi

Queste misure di contenimento della spesa proseguono un cammino avviato da anni, se si considera che già la legge finanziaria per il 2008 aveva disposto che le Regioni dovessero provvedere con proprie leggi al riordino della disciplina delle comunità montane in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il loro funzionamento. Le leggi regionali sono state chiamate ad operare questo riordino sulla base di criteri quali indicatori fisico-geografici, demografici e socioeconomici³⁰: anche da questo punto di vista il concorso delle realtà locali ad obiettivi di finanze pubbliche meno «in sofferenza» è stato di entità non irrilevante.

Da ultimo va ricordata una novità introdotta dal d. l. n. 1/2012, che inciderà sicuramente sugli enti territoriali – non solo i Comuni – andando a limitare la gestione che essi finora hanno potuto fare delle loro risorse finanziarie. L'art. 35 di tale provvedimento, convertito nella l. n. 27/2012, prevede che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» sia ripristinato il sistema di tesoreria unica statale, che nel corso degli anni era stato invece sostituito da un sistema di tesoreria mista. Per effetto di tale disposizione i tesorieri degli enti e degli organismi pubblici hanno provveduto a versare, dal 29 febbraio 2012, il 50 per cento delle disponibilità liquide sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale; il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro aprile 2012.

Per comprendere la portata di questo cambiamento occorre ricostruire come funzionasse il regime della tesoreria unica. Questo era stato introdotto nel 1984, quando tutte le entrate degli enti locali andavano versate in due conti specifici, tenuti presso la Banca d'Italia: in uno infruttifero quelle provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato; nell'altro, fruttifero, le altre entrate proprie degli enti. Da questo secondo conto venivano effettuati i pagamenti degli enti territoriali, che non avevano alcuna possibilità di gestire le proprie liquidità.

Tra il 1997 ed il 2008 si è transitato ad un sistema di tesoreria unica «mista», basato sul fatto che sul conto infruttifero presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato gestite dalla Banca d'Italia fossero versate le entrate costituite dalle assegnazioni e dai contributi provenienti dal bilancio dello Stato, mentre tutte le altre entrate rimanevano presso i tesorieri

- il 55,8 per cento delle risorse trasferite nel 2010 e prevalentemente fiscalizzate nell'ambito della transizione al federalismo fiscale, un percorso in questo modo gravemente compromesso

- bisogna comunque tenere conto che l'onere in rapporto alla spesa degli enti effettivamente colpiti è di gran lunga maggiore, anche per effetto dell'applicazione dei criteri di virtuosità», tale per cui i Comuni virtuosi, ai sensi del d. l. n. 98/2011, risultano «esentati» dalla partecipazione al risanamento.

³⁰ Il successivo d.P.C.M. 19 novembre 2008 ha proceduto ad accertare per le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria la riduzione a regime della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane per un importo pari ad un terzo della quota del fondo ordinario; le Regioni Puglia, Veneto, Lazio non hanno direttamente provveduto, e dunque nei loro confronti il riordino è avvenuto in via automatica.

dei singoli enti. Questi ultimi effettuavano i propri pagamenti usando prioritariamente non le disponibilità del conto presso la Banca centrale, ma quelle depositate presso il proprio tesoriere. Tale regime di tesoreria presentava il vantaggio di lasciare agli enti locali una maggiore autonomia nel gestire le proprie risorse finanziarie, al punto che poteva anche derivare per essi un incremento delle entrate: gli enti potevano infatti realizzare interessi attivi più elevati di quelli riconosciuti dalla Banca d'Italia sulle giacenze depositate, nonché investire parte della liquidità in forme più convenienti.

Gli svantaggi per i Comuni – e gli altri enti – con il ritorno al vecchio sistema di tesoreria unica statale sono legati soprattutto alla mancata disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario. La relazione tecnica al «decreto liberalizzazioni» ha stimato un afflusso presso la tesoreria statale di almeno 8.600 milioni di euro, calcolati come media delle risorse detenute a fine mese presso il sistema bancario nel periodo gennaio-novembre 2011 da parte di Regioni, Province, Comuni, comunità montane, unione di Comuni, enti del comparto sanitario, Università. Tuttavia le stime diffuse negli ultimi giorni dai maggiori istituti di credito, titolari dei servizi di tesoreria, fanno pensare a cifre di molto superiori, prossime ai 30 miliardi.

Anche questa misura, ampiamente sgradita agli enti territoriali, inciderà verosimilmente nel senso di ridurre le risorse a loro disposizione: si è ancora una volta in presenza di un intervento che va a comprimere l'autonomia finanziaria di tutti gli enti a fini di risanamento della finanza pubblica generale. I Comuni appaiono al momento tra gli enti più decisi a contestare la misura e ad avviare ricorsi, circostanza che lascia immaginare quanto il nuovo sistema sia suscettibile di aggravare la situazione già fragile delle loro finanze.

6. Il ruolo dei Comuni nell'accertamento e nella riscossione dei tributi: un contributo alla lotta all'evasione fiscale.

Il quadro della fiscalità municipale si conclude con un tassello molto rilevante, quello del concorso dei Comuni alle attività di accertamento, con possibili conseguenze ad essi favorevoli in termini di percezione di quote delle maggiori somme riscosse. Nella logica delle previsioni che ora si esaminano vi è quindi da un lato un vantaggio per l'intera collettività nazionale nell'appoggiarsi alle competenze del Comune per la lotta all'evasione fiscale³¹; dall'altro il Comune stesso può trarre benefici da tale coinvolgimento, potendo trattenere per sé quote delle somme che ha aiutato a riscuotere.

³¹ Cfr. in tal senso S. CAPUANO, *Criticità sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento*, in *Corriere tributario*, 30, 2011, p. 2437.

È con il d. l. 78/2010 che si è riesumata questa forma di partecipazione, già disciplinata fin dal 1973 ma rimasta praticamente inattuata³². Ai fini di tale partecipazione consistente, tra l'altro, nella segnalazione all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di finanza e all'INPS, di elementi utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti, i Comuni sono tenuti ad istituire il Consiglio tributario.

Tale organo, già previsto nella previgente normativa ma mai istituito, viene così nuovamente introdotto, privo però di una funzione di carattere politico – quella di una sorta di partecipazione popolare al procedimento tributario – che invece il quadro regolatorio precedente in qualche modo gli attribuiva. Si tratta di un ufficio del Comune, subordinato all'ufficio finanziario che resta l'unico soggetto funzionalmente preposto a presiedere il procedimento di accertamento; e dunque si tratta di un organo privo di poteri di indagine, di ricerca di dati, di poteri di richiesta di elementi direttamente al contribuente.

Circa il metodo di funzionamento di tale partecipazione, l'Agenzia delle entrate è chiamata a mettere a disposizione dei Comuni le dichiarazioni dei contribuenti in essi residenti, e ad inviare una segnalazione ai Comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi; e si prevede che per le attività di supporto all'esercizio di tale funzione i Comuni possano avvalersi delle società e degli enti partecipati dai Comuni stessi. In relazione ai vantaggi che scaturiscono per i Comuni da questo coinvolgimento, la disciplina del 2010 disponeva che la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale e contributivo fosse incentivata mediante il riconoscimento di «una quota pari al 33 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo»: si tratta di un valore prevalentemente simbolico³³, che il d. lgs. n. 23/2001 ha portato fino al 50 per cento dei tributi statali recuperati³⁴.

Di fatto l'insieme delle operazioni che attendono i Comuni per realizzare tali obiettivi sono un vero e proprio scoglio³⁵, soprattutto per i piccoli organici comunali, oggi sempre più decimati a causa del blocco delle assunzioni e del patto di stabilità. Per ovviare a tali difficoltà sono in atto da alcuni mesi delle convenzioni con l'Agenzia delle Entrate volte a semplificare il

³² E. DE MITA, *La collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento*, in *Corriere tributario*, 26, 2011, p. 2074 ss., ricostruisce la vicenda fin dalle origini e le cause dell'inattuazione, riconducibili essenzialmente alla poca appetibilità dell'operazione per i Comuni: ragione per la quale proprio la disciplina successiva ha puntato sul coinvolgimento dei Comuni anche per quanto concerne gli introiti.

³³ Si veda sul punto S. CAPUANO, *Criticità sulla partecipazione*, cit., p. 2438.

³⁴ Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze dovevano essere individuati i tributi su cui calcolare la quota pari al 33 per cento: tale provvedimento è stato approvato in data 23 marzo 2011, ed individua quali tributi interessati le imposte sul reddito delle persone fisiche, sul reddito delle società, sul valore aggiunto, di registro, ipotecaria, catastale ed i tributi speciali catastali, comprensive di interessi e sanzioni, nonché le sanzioni civili applicate sui maggiori contributi previdenziali e assistenziali riscossi a titolo definitivo.

³⁵ Si rinvia ancora a S. CAPUANO, *Criticità sulla partecipazione*, cit., per l'evidenziazione di vantaggi e svantaggi che attendono i Comuni nell'esercizio di tale funzione.

lavoro da svolgere nei singoli Comuni, a cui vanno forniti aiuti e mezzi tecnici: lo sforzo per scoprire gli evasori fiscali sarà in tal modo coadiuvato dal supporto della Agenzia delle entrate che permetterà di velocizzare la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi dovuti. Le intese prevedono che gli enti locali forniscano alla Agenzia gli elementi utili per la conoscenza della realtà urbanistica ed economica locale, creando anche gruppi di studio formati da funzionari comunali; in cambio l'Agenzia delle entrate fornirà gli strumenti formativi per la crescita professionale dei dipendenti comunali. Si prospetta dunque un alto grado di problematicità per i Comuni, chiamati a svolgere un ruolo attivo sul terreno della lotta all'evasione fiscale: una prospettiva che pare sollevare più costi e difficoltà organizzative che vantaggi; ma della quale, ancora una volta, non è scontato formulare un giudizio³⁶.

7. Conclusioni.

Si può brevemente trarre qualche osservazione di sintesi a conclusione del quadro fin qui rappresentato. Molte sembrano essere le novità che investono i Comuni dal punto di vista fiscale e finanziario per effetto degli interventi normativi che hanno interessato il nostro ordinamento negli ultimi anni: interventi che in alcuni casi sono stati rivolti al rafforzamento del ruolo delle municipalità, come dovrebbe aver fatto la riforma nota come «federalismo fiscale»³⁷; e che in altri casi costituiscono invece misure di risanamento dei conti pubblici, che in parte – in grande parte, a dire il vero – ricadono anche sugli enti locali.

Circa le novità introdotte dai decreti di attuazione della legge di delega del 2009, è interessante la valutazione che ne ha dato la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che il 21 luglio 2011 ha approvato la seconda³⁸ delle relazioni semestrali previste dalla l. n. 42: in essa si illustrano le questioni ancora da affrontare, e dunque si ammette che vi siano ancora profili sostanziali da valutare in merito all'adeguatezza ed

³⁶ È del 16 gennaio 2012 l'affermazione del presidente dell'Anci e sindaco di Reggio Emilia Graziano Delrio che «bisogna individuare strumenti per inviare la segnalazione all'Agenzia delle Entrate attraverso filtri, aiuti e anche servizi (...).L'Anci nazionale sta lavorando a istituire un meccanismo di filtro in modo da supportare i Comuni a inviare segnalazioni mirate ed efficaci all'Agenzia delle Entrate. Nelle prossime settimane presenteremo il progetto. Sarà una sorta di canale alternativo che li aiuterà a costruire la segnalazioni» (*In arrivo un aiuto ai piccoli centri*, in *Il Sole24ORE*, 16 gennaio 2012).

Si vedano anche gli articoli di M. SENSINI, *Multe e bollette. Così i Sindaci scovano gli evasori*, e Ecco «Mr. Immobili». *43 appartamenti reddito fiscale zero*, in *Corriere della Sera*, 4 febbraio 2012, per comprendere come potrà funzionare il sistema dei controlli incrociati che coinvolgeranno anche i Comuni.

³⁷ Ma già su questa prima fase di interventi normativi il giudizio di giuristi ed economisti non era stato sempre positivo: si rinvia agli interventi di M. CARABBA, G. P. BOSCARIOL, F. PICA, E. BUGLIONE, P. DE IOANNA, S. MISIANI, R. PEREZ, E. RUSSO in occasione del seminario giuridico SVIMEZ su *Lo stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale*, Roma, 14 marzo 2011, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2011.

³⁸ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, Doc. XVI-bis, n. 5, 2011.

all'eshaustività della disciplina dei decreti finora adottati. L'analisi non è esageratamente dettagliata e approfondita, individuando con la modalità dell'elenco – e dunque senza analizzarli ed illustrarli – gli aspetti su cui occorrerebbero interventi integrativi e correttivi; nonché quelli sui quali va invece condotta una verifica. Tra i primi rientrano, e riguardano evidentemente l'intera riforma federalista, il tema del sistema perequativo degli enti locali, il funzionamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione, l'estensione agli enti locali delle Regioni ad autonomia speciale del metodo della raccolta dei dati per i costi ed i fabbisogni standard; tra i secondi la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, la determinazione dei livelli essenziali, il demanio, il coordinamento dinamico della finanza pubblica, le modalità di riparto del Fondo sperimentale. Vi rientrano, come si vede, gran parte delle problematiche che si sono fin qui evidenziate: tuttavia nella relazione manca l'analisi e l'approfondimento di tali punti, e dunque nulla viene detto sulle ragioni delle varie criticità.

In merito alle altre innovazioni, quelle che datano dall'estate 2011 in avanti, da un lato non si può che riconoscere come la situazione economica contingente sia obiettivamente critica, e che tutte le istituzioni titolate ad usare risorse finanziarie siano in questo momento chiamate a comportamenti di austerità e rigore; e che dunque gli enti territoriali, come lo Stato, debbano indubbiamente concorrere ad obiettivi di risanamento. D'altro canto ci si interroga se tale concorso sia stato effettivamente distribuito con equilibrio tra i vari responsabili della spesa pubblica, o se al contrario esso gravi, nell'immediato, con particolare forza sugli enti territoriali, e su quelli locali in grado ancora più intenso. Sono domande alle quali è difficile ora dare risposte definitive, e che pertanto ci si limita a sollevare per segnalare la problematicità delle questioni in gioco.

Senza dunque arrischiare giudizi di chiusura, ma volendo invece lasciare aperto il campo alle valutazioni, pare di potere affermare che le misure riconducibili alla crisi economica per ora non sembrano migliorare in maniera netta e visibile la condizione dei Comuni, nel senso che non li dotano di maggiori risorse; e si presentano piuttosto idonee a gravarli di incombenze di cui spesso finisce per beneficiare prevalentemente il livello centrale. Rientrano in questa categoria l'estensione dell'imposta sugli immobili anche alle abitazioni principali, il cui gettito sarà raccolto dai Comuni ma in parte devoluto allo Stato³⁹; nonché gli adempimenti richiesti ai Comuni nell'ottica più ampia della lotta all'evasione fiscale, che rischiano di

³⁹ Osservano E. LONGOBARDI, F. PORCELLI, *La difficile coabitazione di due imposte patrimoniali: perché non guardare al modello britannico*, in *www.nelmerito.com*, 2012, come sia stato da subito evidente che tale scelta non sia dipesa dall'esigenza di riportare il gettito che sarebbe affluito ai Comuni nei limiti dei trasferimenti da fiscalizzare, secondo quanto previsto dalla legge delega del 2009 e dal d. lgs. n. 23/2011. In realtà la tassazione erariale di natura patrimoniale sugli immobili, la componente più importante della ricchezza nazionale, si è sovrapposta all'IMU.

imporre a tali enti operazioni per le quali non sono preparati e che probabilmente frutteranno un aumento di gettito non così consistente. Insomma, pare difficilmente contestabile che gli introiti dei cambiamenti del sistema impositivo locale andranno in gran parte a favore dello Stato, che destinerà queste maggiori entrate agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica: con l'effetto ulteriore che sarà l'erario statale a trarre i principali benefici dai comportamenti autoritativi che i cittadini imputeranno invece alla responsabilità primaria delle autonomie territoriali – i Comuni, nella prospettiva dell'analisi che si è fin qui condotta – che non hanno concorso a tali decisioni⁴⁰. Non sembra pertanto sproporzionato affermare che tale scenario si ponga in contraddizione neanche troppo celata rispetto agli obiettivi di finanza locale che il legislatore si era prefissato con la riforma avviata nel 2009⁴¹, e che una serie di misure che erano state immaginate per permettere agli enti territoriali di sostenere le proprie spese con maggiore autonomia sembrano oggi invece rappresentare una sicura fonte di gettito per l'erario statale.

Appaiono allora significative le considerazioni dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) contenute nel documento *Il quadro finanziario dei Comuni* del 2011:

«Il federalismo fiscale è costretto a fare i conti con la più severa correzione dei conti pubblici mai avvenuta e ne risulta inevitabilmente sovrastato, nonostante il contributo positivo dato dal comparto dei Comuni alla riduzione dei deficit e del fabbisogno complessivi. L'insieme delle misure correttive dell'andamento della finanza pubblica messo in atto tra il 2010 e il 2011 configura, per le dimensioni e per taluni degli strumenti adottati, una scelta di ridimensionamento strutturale del settore locale, che ad oggi appare più incidente e rilevante dello stesso disegno di decentramento e revisione delle responsabilità fiscali insito nel progetto federalista. La crisi internazionale senza precedenti per lunghezza ed implicazioni globali sull'economia mondiale, nel cui contesto sono attivati tali interventi, contribuisce ad aggravare l'ipoteca posta sulla finanza comunale e non fa prevedere miglioramenti nelle prospettive di breve termine»⁴².

⁴⁰ Questo è il giudizio, che pare assolutamente condivisibile, formulato da G. M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale?*, cit., p. 4. Si vedano le ulteriori riflessioni dell'A. sulla fine che avrebbe fatto il c.d. «federalismo fiscale», con i suoi principi di correlazione, di responsabilità, di non compressione di livelli di autonomia già raggiunti dagli enti territoriali: la causa di tutto ciò viene riconosciuta nella situazione di emergenza in cui si è operato. E tuttavia «di emergenza in emergenza, è facile non soltanto derogare ai principi, ma anche colpirli nella loro essenza. Allora, è necessario che, superato questo momento, non si prosegua nell'adozione di decisioni estemporanee che, per quanto necessitate, introducono elementi distorsivi nel sistema, e si ponga nuovamente attenzione al processo di attuazione del federalismo fiscale».

⁴¹ In tal senso v. M. PROCOPIO, *L'improvvisata (e recessiva) manovra di ferragosto*, in *Diritto e pratica tributaria*, 5, 2011, p. 978.

⁴² IFEL, *Il quadro finanziario dei Comuni*, 2011, p. 60.

Solo tra qualche tempo sarà possibile fare un bilancio di questa evoluzione: ovvero verificare se il contributo chiesto ai Comuni per l'operazione di rientro dal deficit nazionale – in termini di raccolta di risorse e di contenimento delle spese – produrrà più effetti gravosi rispetto a quelli invece benefici attesi dall'attuazione dell'art. 119 Cost. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dalla l. n. 42, ha approvato il 22 febbraio 2012 un documento sul federalismo municipale che riconosce che «nel corso dell'anno 2011 sono sopravvenute alcune modifiche normative con effetti diretti e rilevanti sull'ammontare delle risorse da attribuire agli enti locali, quali trasferimenti fiscalizzati che confluiscono nel fondo sperimentale di riequilibrio, come nel caso dell'attribuzione dell'imposta municipale propria in via sperimentale e la conseguente riduzione di risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio»⁴³; e che tuttavia fornisce dati numerici che sembrerebbero segnalare, per il 2012, una diminuzione dei trasferimenti fiscalizzati ed un aumento in relazione a quelli non fiscalizzati. Ad essa quindi si rinvia per alcune prime valutazioni quantitative: ma nonostante tali dati, pare possibile sostenere che il disposto dell'art. 119 Cost., che solo tre anni fa sembrava aver trovato un'attuazione legislativa volta proprio a valorizzare l'autonomia finanziaria di tutti gli enti territoriali, parrebbe ora invece contraddetto da un'insieme di misure congiunturali che hanno individuato nel livello della fiscalità comunale un serbatoio di risorse da raccogliere e da destinare solo in parte ai Comuni stessi. In attesa di poter formulare un giudizio più fondato, non si può che riconoscere che tutti gli enti territoriali – e tra essi ovviamente anche i Comuni – sono in ogni caso in prima linea.

⁴³ COPAFF, *Federalismo fiscale municipale – Anno 2012*, Sintesi del documento elaborato dal Ministero dell'interno e approvato nella seduta del 22 febbraio 2012, p. 1.



LA FASE TRANSITORIA DEL FEDERALISMO MUNICIPALE

Aspetti quantitativi, contabili e fiscali delle nuove entrate comunali

Il documento raccoglie alcune anticipazioni dei risultati di una ricerca dell'IRDCEC che sarà oggetto di prossima pubblicazione

A cura di: Viviana Capozzi, Tommaso Di Nardo, Barbara Guardabascio e Stefano Ranucci



LA FASE TRANSITORIA DEL FEDERALISMO MUNICIPALE

ASPETTI QUANTITATIVI, CONTABILI E FISCALI DELLE NUOVE ENTRATE COMUNALI

Premessa

Nella relazione al federalismo fiscale del 30 giugno 2010, il Ministro Tremonti si riferisce all'attuale sistema di finanziamento degli Enti locali come ad un "albero storto", concetto che richiama quello di "sbilanciamento verticale" (*vertical imbalance*), che sta alla base di ogni sistema di finanza decentrata: la differenza tra le entrate proprie e le spese proprie di ogni livello di Governo locale è "coperta" da trasferimenti dell'Amministrazione centrale. Ne consegue che, mentre "la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse pagate dai cittadini (e con il ricorso al debito pubblico, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi); invece la spesa locale è fatta da Governi che hanno il potere di spesa ma non il dovere di presa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili." ¹.

In sostanza, come sottolineato dal Presidente della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale², in Italia si è realizzata un'anomalia strutturale: il "cantiere federalista" è stato avviato solo in parte sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, "affossato in un modello di sostanziale finanza derivata"³.

Per effetto di questa asimmetria la spesa pubblica si riparte ormai a metà tra il comparto Stato e quello Regioni ed Enti locali, ma quest'ultimo ha una responsabilità impositiva inferiore al 18%. "Si è realizzata quindi una forte dissociazione della responsabilità

¹ Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione").

² Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del Federalismo Fiscale istituita con la Legge 5 Maggio 2009 n. presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze 42 allo scopo di condividere basi informative finanziarie, economiche e tributarie atte a fornire elementi istruttori utili alla concreta attuazione de Federalismo Fiscale.

³ L. Antonini "La rivincita della responsabilità - A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale", in I quaderni della sussidiarietà a cura della fondazione per la sussidiarietà.



impositiva da quella di spesa. Si è interrotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo.”⁴.

A tal proposito, tuttavia, sembra opportuno evidenziare alcuni dati relativi alla finanza comunale che sono emersi da un’analisi condotta su dati ISTAT, relativi alle seguenti dimensioni finanziarie quantificate negli anni dal 1980 al 2009:

- spesa corrente, al netto dei trasferimenti, dei diversi comparti amministrativi;
- indebitamento netto dei Comuni;
- indice di autonomia finanziaria dei Comuni;
- andamento delle entrate tributarie ed extratributarie.

Il decentramento amministrativo, ovvero il trasferimento di funzioni di Enti superiori ai Comuni, ha determinato un incremento della spesa corrente gestita dalle amministrazioni locali.

Tabella 1. Spesa corrente complessiva al netto dei trasferimenti ad Enti pubblici dei diversi comparti amministrativi in percentuale della spesa corrente complessiva.

Comparti amministrativi	1980	2009	Var.
AC - Amm. Centrali	43,6	31,6	-12,0
EP – Enti Previdenziali	22,6	28,8	6,2
AL - Amm. Locali	33,8	39,6	5,8
<i>Regioni</i>	3,6	3,6	0,0
<i>Province</i>	2,4	1,3	-1,1
<i>Comuni</i>	9,5	6,8	-2,7
<i>Enti sanitari locali</i>	6,3	14,7	8,4

Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

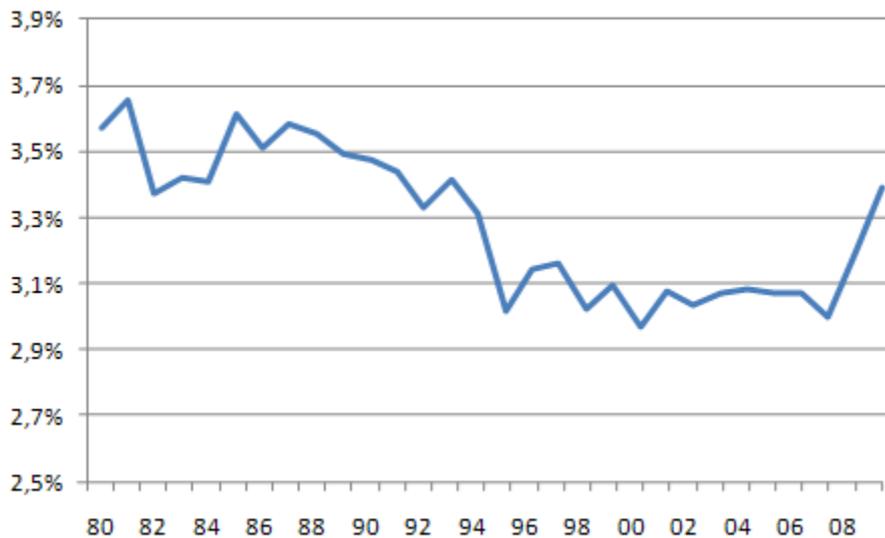
La tabella 1 mostra come la spesa corrente complessiva sostenuta dalle amministrazioni locali dal 1980 al 2009 ha subito una variazione in aumento del 5,8%; mentre, nel medesimo lasso temporale, l’incidenza della spesa corrente, al netto dei trasferimenti, dei Comuni è passata dal 9,5% al 6,8%, con una diminuzione del 2,7%. Inoltre, come

⁴ L. Antonini, Ivi.



evidenziato nel grafico che segue (grafico 1) la spesa corrente dei Comuni nell'arco di tempo considerato si è di fatto ridotta in rapporto al PIL, passando dal 3,6% al 3,4%.

Grafico 1. Spesa corrente complessiva dei Comuni in rapporto al Pil. Dati 1980-2009.

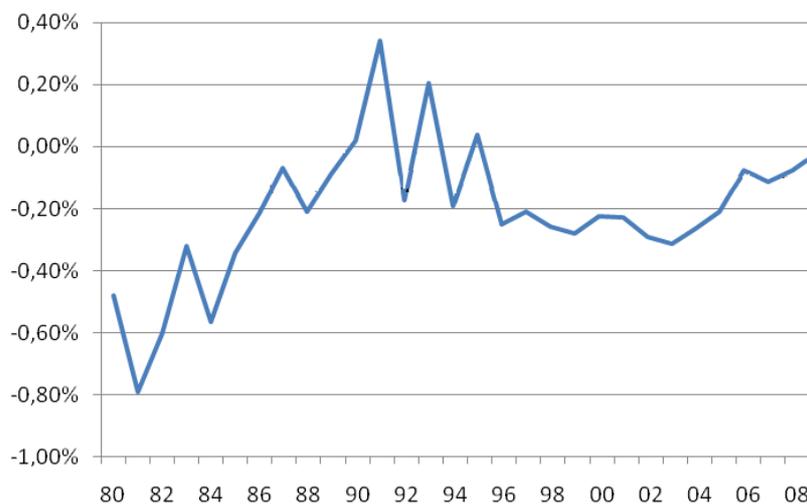


Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

Ampliando l'analisi anche alla dimensione dell'indebitamento netto dei Comuni, come misura della variazione del rapporto tra entrate e spesa, il grafico 2 evidenzia un risultato nel complesso negativo anche se tendenzialmente in pareggio nell'ultimo periodo con una continuità alla convergenza verso il pareggio che prosegue ininterrotta dal 2004.



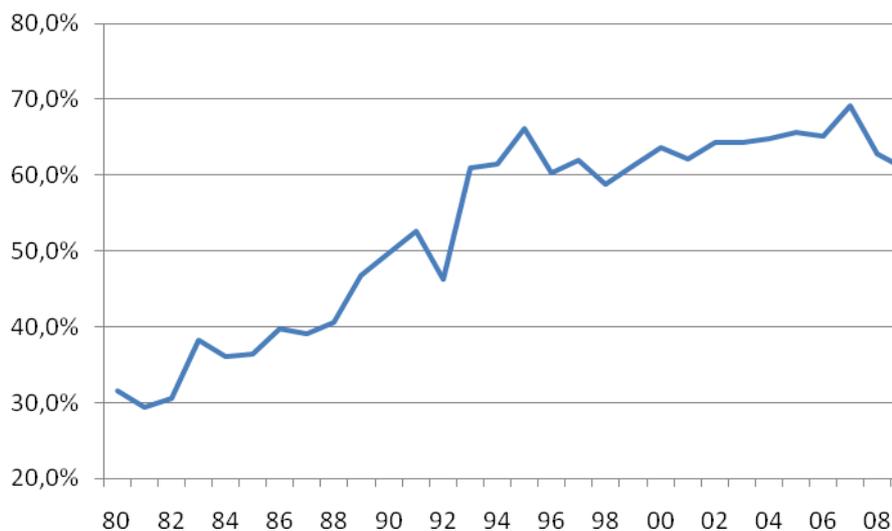
Grafico 2 . Andamento dell'indebitamento netto dei Comuni dal 1980 al 2009



Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

In questo quadro, i dati mostrano come il sistema di finanziamento dei Comuni evolva lentamente da un tipo di finanza essenzialmente derivata a una finanza sempre più autonoma e sempre più "tributaria".

Grafico 3. Andamento dell'indice di autonomia finanziaria dei Comuni dal 1980 al 2009



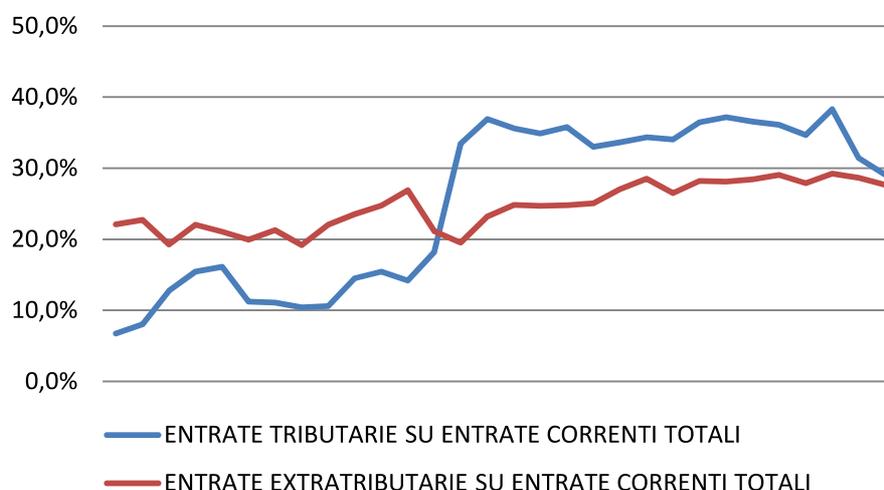
Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat



L'indice di autonomia finanziaria⁵ nel 1980 è, infatti, pari al 28,8%. Ciò vuol dire che la quota complessiva di trasferimenti e quindi di risorse esterne è pari al 71,2% delle entrate correnti complessive. L'autonomia finanziaria risulta costituita prevalentemente di componenti non tributarie. Infatti, la quota tributaria è pari all'8,1%, mentre il restante 20,7% è dovuto a entrate extratributarie.

Il dato più significativo che emerge dall'analisi delle entrate tributarie ed extratributarie dei Comuni è rappresentato dall'evoluzione della quota tributaria sulle entrate proprie correnti complessive che passa dal 28,8% al 52%, diventando in pratica maggioritaria.

Grafico 4. Andamento delle entrate tributarie e ed extratributarie in rapporto alle entrate correnti totali dei comuni dal 1980 al 2009



Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

Osservando più da vicino l'evoluzione economica descritta, vediamo come l'incremento di 27,9 punti di autonomia finanziaria, verificatisi tra il 1980 e il 2009, è così suddivisibile: +21,4 punti per la parte tributaria e +6,5 punti per la parte extratributarie. È evidente

⁵ L'indice di autonomia finanziaria è misurato dal rapporto tra le entrate correnti proprie (Titoli I + Titolo III) e le entrate correnti totali (titoli I + Titolo II + Titolo III)..



dunque come nel periodo considerato si sia verificata una profonda trasformazione economica nel sistema di finanziamento della spesa comunale rappresentata da un notevole rafforzamento dell'autonomia finanziaria di natura tributaria.

1. Gli obiettivi della riforma della fiscalità municipale

Nell'ambito della situazione descritta dal Ministro Tremonti e confermata dall'analisi dei dati ISTAT, è conseguenziale l'adozione di un modello fiscale di tipo federale che attivi "il circuito delle responsabilità", favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e il definitivo superamento di quella "prassi assistenzialistica" basata sulla spesa storica che finisce per premiare quegli amministratori che "perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale"⁶. Il federalismo fiscale, infatti, "introduce elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori."⁷.

Il D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 sul c.d. "federalismo municipale" rappresenta un importante tassello del percorso graduale verso uno sviluppo federale del nostro sistema. Il Decreto in esame dovrebbe segnare il progressivo superamento del sistema di finanziamento delle spese afferenti i Comuni, sino ad oggi basato su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e ancorato al concetto di spesa storica, a favore di un modello di finanza locale che si fondi sui fabbisogni *standard* e su una maggiore responsabilizzazione delle realtà territoriali, al fine di raggiungere più elevati livelli di efficienza.

L'attenzione mediatica sul Decreto in esame si è concentrata principalmente sulla stima della possibile variazione della pressione fiscale. Una compiuta valutazione degli effetti finanziari connessi all'attuazione del federalismo municipale richiede, tuttavia, lo sviluppo di un'analisi su due fronti: l'autonomia di entrata riconosciuta agli Enti locali da un lato, e

⁶ L. Antonini, Ivi.

⁷ L. Antonini, Ivi.



l'entità e le modalità di funzionamento della perequazione basata sui fabbisogni *standard* dall'altro. Il possibile aumento della pressione fiscale, infatti, non è solo diretta conseguenza dell'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata agli Enti locali, ma è anche connesso con l'eventuale necessità di trovare un'adeguata copertura finanziaria per quelle voci di spesa non soggette a perequazione e difficilmente comprimibili.

Posto che il Decreto in esame offre un quadro piuttosto dettagliato esclusivamente delle nuove entrate locali, mentre accenna solo in parte agli strumenti perequativi che troveranno compiuta attuazione in ulteriori provvedimenti di prossima adozione⁸, non è allo stato possibile svolgere alcuna stima esatta sul futuro andamento della pressione fiscale.

Volendo, tuttavia, offrire un contributo tecnico al dibattito sul federalismo municipale, nell'analizzare la nuova fiscalità, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui seguenti aspetti:

- distribuzione territoriale del gettito derivante dalle entrate che caratterizzano la fase transitoria del federalismo municipale;
- effettiva realizzazione di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali.

Il passaggio da un sistema centrale ad un sistema federale, infatti, comporta la sostituzione dei trasferimenti statali con entrate proprie locali e compartecipazioni al gettito di tributi erariali, in virtù del principio di autonomia finanziaria che deve sottostare al corretto funzionamento di una struttura federale. Tuttavia, affinché il nuovo modello porti ad un reale superamento dell'attuale inefficienza e non comporti un aumento della pressione fiscale o un eccessivo ricorso allo strumento della perequazione, è necessario da un canto, che si fondi su tributi il cui gettito sia, per quanto possibile, equamente distribuito sul territorio nazionale; dall'altro, che gli amministratori locali rispondano dei risultati finanziari.

⁸ Ci si riferisce ai decreti che disciplinano le modalità attuative di individuazione e definizione dei fabbisogni *standard*.



Una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali (che avranno a disposizione una più duttile leva fiscale) si concretizza anche offrendo ai cittadini la possibilità di esprimere, con il voto, un giudizio in merito alla gestione finanziaria dei propri rappresentanti, tradotta mediaticamente nello *slogan* “vedo, voto e pago”. Si è, quindi, scelto di verificare se le nuove entrate del federalismo municipale individuano nei residenti di un determinato Comune i soggetti passivi dei tributi che alimenteranno il finanziamento delle spese (essenziali e non) del Comune medesimo.

Un'altra importante prospettiva di analisi per valutare le potenziali attribuzioni di risorse ai Comuni è quella della distribuzione territoriale delle nuove entrate comunali. L'adozione di entrate fiscali equamente distribuite sul territorio condurrebbe all'utopico risultato di eliminare il ricorso alla perequazione e rendere non necessario un utilizzo fortemente differenziato della leva fiscale, con il conseguente rischio di “migrazioni fiscali”. Una troppo accentuata differenziazione del carico fiscale tra i diversi Comuni potrebbe influenzare, infatti, i criteri di localizzazione delle attività economiche, analogamente a quanto si verifica in campo transnazionale, alimentando scelte di *tax planning* fino ad ora inedite in campo locale.

Data la forte differenziazione economica che caratterizza le aree del nostro Paese e che determina il necessario ricorso allo strumento perequativo, inoltre, si è scelto di sviluppare un'analisi dell'incidenza della perequazione nei differenti Comuni.

2. Il federalismo municipale: una prima analisi dei risultati

Le disposizioni del federalismo municipale modificano l'assetto del sistema di finanziamento dei Comuni, allo scopo di aumentarne il livello di autonomia finanziaria e di avvicinare la fase del prelievo fiscale alla fase di utilizzo delle risorse da esso derivanti; in tal modo si determinano effetti anche sul livello di responsabilizzazione degli amministratori e sulla capacità dei cittadini di controllare l'operato dei propri rappresentanti.



Un primo aspetto analizzato nel lavoro di ricerca svolto ha riguardato la valutazione della capacità della riforma di attuare in ambito comunale il principio federalista del “vedo, voto, pago”.

L’analisi sulle modifiche introdotte al sistema dei tributi comunali ha evidenziato una non sempre piena e perfetta corrispondenza tra i soggetti gravati dai tributi comunali e i cittadini residenti, in grado di esprimere mediante il voto la valutazione delle scelte e dell’operato degli organi di governo degli Enti locali.

Alcuni nuovi tributi istituiti o modificati con il Decreto n. 23 del 2011, quali ad esempio l’imposta di soggiorno o ancora la previsione di esenzione per l’abitazione principale per l’IMU propria, determinano, in linea di principio, una non perfetta corrispondenza tra residenti e soggetti passivi dei tributi il cui gettito è stato devoluto ai Comuni.

È altrimenti vero, che il nuovo sistema di fiscalità municipale, fortemente strutturato sulla componente immobiliare quale presupposto per l’individuazione della capacità contributiva, crea un legame diretto tra soggetto beneficiario dei servizi erogati dall’Ente locale e contribuente. In altre parole sebbene il soggetto passivo dell’imposta di soggiorno potrebbe non esercitare alcun diritto di voto nei Comuni presso cui soggiorna, è innegabile che usufruisca di alcuni servizi erogati dall’Ente e finanziati, in parte, anche con le entrate derivanti dall’imposta di soggiorno. Allo stesso modo il proprietario di immobili non adibiti ad abitazione principale o il locatore non residente beneficeranno dei servizi erogati dal Comune nel quale sono ubicati gli immobili che hanno determinato il pagamento delle imposte.

La scelta di basare il sistema di fiscalità municipale sul presupposto impositivo più indissolubilmente legato al territorio (gli immobili) ha creato le premesse affinché si determini un incremento del livello di correlazione tra i soggetti che contribuiscono alle entrate dell’Ente locale ed i soggetti che beneficiano dei servizi erogati dall’Ente e finanziati da tali entrate. Allo stesso modo opera il meccanismo di compartecipazione al gettito Iva che, sebbene perfettibile, è ispirato anch’esso ad una corrispondenza fra



beneficiario dei servizi erogati nel territorio e distribuzione territoriale della quota di gettito riconosciuta all'Ente locale.

In tale ottica il principio del "vedo, voto e pago" si modifica nel principio del "vedo, beneficio e pago" e consente di evidenziare su base territoriale e con maggiore chiarezza la relazione esistente tra risorse acquisite e servizi erogati. Se si considera inoltre, che ai servizi erogati dai Comuni corrispondono, in termini finanziari, differenti livelli di spesa, appare chiaro che le disposizioni creano le premesse per il "raddrizzamento" dell'albero storto della finanza pubblica italiana, determinando una maggiore correlazione tra titolarità dell'entrata e responsabilità della spesa⁹.

Un ulteriore elemento che contribuisce alla correzione dello sbilanciamento verticale sottolineato dal Ministro Tremonti è rappresentato dalla riduzione delle entrate da trasferimento e dalla loro sostituzione con entrate rappresentate dalla devoluzione di quote di gettito di tributi erariali, territorialmente determinato¹⁰. Tale elemento contribuisce, anch'esso, all'incremento della correlazione tra contribuzione alla spesa degli Enti comunali e benefici ottenuti in termini di servizi erogati dall'Ente.

L'analisi delle disposizioni del Decreto n. 23 del 2011 conferma, dunque, l'impegno del legislatore delegato all'individuazione di soluzioni che correggono gli elementi di attuale distorsione del sistema di finanziamento dei Comuni e creano le premesse per una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli Enti locali nell'impiego delle risorse ed una più trasparente individuazione della relazione tra prelievo fiscale e spesa dell'Ente.

⁹ Il modello di fatto non crea una diretta correlazione tra la quantità e la qualità dei servizi di cui si beneficia ed il livello di contribuzione alla spesa dell'ente. Se si considera a titolo di esempio il funzionamento dell'imposta municipale propria, appare evidente che la previsione dell'esenzione sugli immobili adibiti ad abitazione principale, crea un differente livello di contribuzione tra cittadino residente proprietario di abitazione principale e cittadino non residente proprietario di abitazione diversa dall'abitazione principale che potrebbero beneficiare degli stessi servizi erogati dall'ente.

¹⁰ Come noto il gettito derivante dai trasferimenti dallo Stato è alimentato dalle entrate della fiscalità nazionale senza nessuna correlazione territoriale tra soggetto che contribuisce alle entrate e beneficio ottenuto in termini di servizi erogati.



3. Analisi quantitativa delle entrate da tributi propri comunali

Con l'obiettivo di stimolare un dibattito inerente gli aspetti quantitativi del federalismo municipale è stato elaborato uno studio idoneo a valutare l'incidenza del cambiamento sulle realtà comunali dei 110 Capoluoghi di Provincia.

La scelta di limitare l'analisi ai soli Comuni Capoluogo di Provincia è dettata:

- dalla loro significatività in termini di popolazione, che consente di avere una soddisfacente copertura dell'intero campione nazionale;
- dal fatto che tutte le fattispecie impositive introdotte dal Decreto legislativo n. 23 del 2011 sin dalla fase sperimentale sono applicabili ai Comuni Capoluogo di Provincia;
- dalla loro omogenea distribuzione sul territorio nazionale, che consente di effettuare delle analisi comparative sull'impatto delle nuove disposizioni nelle diverse aree territoriali.

In particolare, nel presente paragrafo è stata valutata la distribuzione territoriale del gettito dei tributi locali. Il data-set preso a riferimento per l'analisi considera per ciascuno dei Comuni Capoluogo di Provincia, insieme al dato relativo alla popolazione, un set di variabili fiscali inerenti le entrate proprie delle amministrazioni comunali:

- ICI sulla prima casa per fattispecie non esenti;
- ICI sulla seconda casa e abitazioni diverse dalla principale;
- Imposta comunale sulla pubblicità;
- Addizionale all'accisa sull'energia elettrica;
- Addizionale Irpef;
- Compartecipazione al gettito Irpef;
- Imposta di Scopo;
- Altre imposte;
- Tassa di concessione atti e provvedimenti comunali;
- Tariffa di Igiene Ambientale o Tassa di smaltimento rifiuti solidi urbani;
- Altre tasse;
- Diritti pubbliche affissioni;



- Altri tributi speciali;
- Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (C.O.S.A.P.).



Tabella 2. Distribuzione delle principali entrate comunali (esclusi trasferimenti)

Comune	Entrate (in migliaia di euro)															Totale Imposte	
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA	Altri Tributi Speciali		COSAP
	I.C.1.1	I.C.1.2															
Agrigento	-	6.075	276	1.100	2.536	-	-	540	800	-	-	-	-	81	-	-	11.408
Alessandria	60	16.676	1.100	800	6.300	1.963	-	-	250	-	16.300	2,5	320	35	2.101	-	45.930
Ancona	101	17.629	1.657	915	11.465	1.940	-	225	18.002	-	-	2.650	606	1	-	-	56.695
Aosta	43	4.257	300	420	1.900	-	-	82	4.860	-	-	150	270	-	900	-	13.182
Arezzo	138	13.492	1.100	1.050	6.400	2.009	-	1.500	1.200	-	-	150	250	-	-	-	27.289
Ascoli Piceno	7.258	8	890	438	4.340	867	-	1	8.012	-	-	-	230	-	-	-	22.613
Asti	15	10.015	1.195	700	4.200	1.800	-	750	-	-	15.000	-	250	-	-	-	33.925
Avellino	6.900	-	500	470	3.300	1.084	-	900	10.366	-	-	1	120	-	57	-	23.697
Bari	262	62.538	3.600	3.830	17.800	10.775	-	13	2.577	49.060	0	-	200	1.335	-	-	151.992
Barletta	-	12.200	340	830	-	2.738	-	-	545	7.550	-	-	1	265	1.450	-	25.919
Belluno	5.140	-	540	315	3.600	615	-	80	50	-	-	-	75	-	350	-	10.765
Benevento	10.660	-	400	544	5.192	1.622	-	-	361	16.090	-	-	1.600	175	-	-	36.645
Bergamo	121	23.180	2.240	1.200	12.400	2.400	-	-	-	-	17.656	-	700	84	1.459	-	61.439
Biella	108	10.680	920	500	3.385	570	-	250	880	-	-	-	165	-	-	-	17.458
Bologna	191	87.098	6.400	3.868	47.790	8.433	-	10	5	69.011	-	-	5.961	827	-	7.310	236.903
Bolzano	100	16.050	930	850	2.950	-	-	50	-	-	-	-	1	110	2	989	22.032
Brescia	300	38.914	2.945	2.103	-	3.664	-	-	-	-	28.000	-	1	655	-	2.300	78.882
Brindisi	15.600	-	430	970	6.600	2.326	-	481	640	14.544	-	-	7	80	80	-	41.758
Cagliari	50	29.989	3.562	3.500	19.500	-	-	12	1.100	37.500	-	-	-	500	-	2.900	98.613
Caltanissetta	-	6.750	450	740	3.205	-	-	-	450	250	7	-	2.100	70	5	-	14.027



Comune	Entrate (in migliaia di euro)														Totale Imposte		
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA		Altri Tributi Speciali	COSAP
	I.C.I.1	I.C.I.2															
Carrara	130	9.470	730	652	740	1.478	-	10	743	12.080	-	-	10	150	-	-	26.193
Caserta	10.150	-	400	960	4.300	-	-	-	526	17.400	-	-	2.400	100	3.600	-	39.836
Catania	91.800	-	3.150	4.700	15.111	-	-	765	3.300	61.000	-	-	6.050	-	140	-	186.016
Catanzaro	47	9.654	700	1.200	5.000	2.526	-	4	470	9.800	-	-	-	200	-	-	29.600
Cesena	85	17.265	1.460	1.080	4.750	2.040	-	5	-	-	-	-	-	235	-	736	27.656
Chieti	9.400	-	520	525	3.800	-	-	1.096	315	8.549	-	-	3	280	-	-	24.488
Como	230	20.080	660	880	2.528	1.244	-	12	-	13.280	-	-	-	280	-	1.471	40.665
Cosenza	51	8.449	500	545	5.000	2.474	-	400	-	11.370	-	-	2.000	30	-	2.200	33.019
Cremona	126	13.979	1.600	800	1.700	1.400	-	3	2	10.342	-	-	-	-	-	2.510	32.462
Crotone	20	4.380	180	805	2.400	1.402	-	305	260	7.700	-	-	90	90	-	-	17.632
Cuneo	58	9.940	765	430	3.300	928	-	-	-	8.121	1	-	790	240	-	975	25.548
Enna	7	3.867	245	290	250	-	-	45	418	7.685	10	-	-	16	-	-	12.833
Fermo	5.691	4	-	385	2.470	724	-	-	-	-	-	3.573	-	-	-	290	13.137
Ferrara	129	21.071	2.000	1.800	10.970	2.600	-	2.320	-	-	-	-	1	1.630	-	2.200	44.721
Firenze	2.700	90.300	-	4.273	16.500	10.792	-	50	-	-	-	-	-	500	-	29.800	154.915
Foggia	-	20.700	900	1.200	11.500	4.292	-	-	-	18.500	-	-	-	400	-	3.020	60.512
Forlì	100	20.950	1.250	1.200	7.300	2.320	-	60	-	1	-	-	7	300	-	1.970	35.458
Frosinone	-	6.950	1.195	504	2.600	589	-	74	-	8.600	-	-	302	-	-	300	21.114
Genova	5.517	107.083	-	4.500	56.800	17.843	-	9.500	-	-	-	-	75	1.100	-	10.730	213.148
Gorizia	15	4.270	390	301	415	-	-	70	435	-	-	-	-	105	-	-	6.001
Grosseto	-	13.730	1.000	870	5.265	1.775	-	1	1.400	15.851	-	-	-	5	50	-	41.877
Iglesias	2	1.998	100	480	1.200	-	-	-	161	3.354	-	-	1	65	12	-	7.373



Comune	Entrate (in migliaia di euro)															Totale Imposte	
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA	Altri Tributi Speciali		COSAP
	I.C.I.1	I.C.I.2															
Imperia	45	7.755	470	500	4.400	646	-	5	700	7.303	-	-	-	-	715	-	22.539
Isernia	2.730	-	-	200	1.400	401	-	205	180	1.726	-	-	194	-	70	-	7.106
La Spezia	151	13.649	5	765	5.850	1.703	-	1.621	-	-	-	-	5	120	140	2.120	26.129
L'Aquila	-	8.623	-	500	3.800	-	-	-	-	5.629	-	-	-	73	1.719	-	20.345
Lecce	16.500	12.146	1.800	1.320	7.200	-	-	67	1.600	16.700	15	-	-	300	45	-	57.693
Lecco	-	12.800	700	410	2.050	649	-	-	415	7.310	-	-	1	-	270	-	24.605
Livorno	170	23.651	1.450	1.460	8.500	2.950	-	-	2.700	300	1	-	-	250	-	-	41.432
Lodi	25	7.635	310	415	1.400	550	-	10	450	6.850	-	-	-	100	-	-	17.745
Lucca	80	10.420	700	1.300	6.800	2.076	-	3.255	-	-	-	-	40	135	-	2.200	27.006
Macerata	30	6.400	301	425	3.300	700	-	32	650	5.780	-	-	501	320	3	-	18.442
Massa	149	13.181	500	860	4.800	1.674	-	11	-	14.922	-	-	0	96	172	1.000	37.364
Matera	12	6.688	380	460	4.390	1.508	-	-	535	4.800	-	-	-	170	-	-	18.943
Messina	80	17.520	1.500	3.473	19.000	-	-	3.105	-	22.060	-	-	2.601	70	-	1.685	71.093
Milano	2.268	298.732	22.500	14.500	-	38.500	-	2.000	-	244.400	-	-	1	2.500	-	31.640	657.041
Modena	280	42.170	2.730	1.900	14.800	3.400	-	-	1.461	-	-	-	10	850	-	-	67.601
Monza	258	25.443	1.600	1.220	11.000	2.115	-	15	1.570	17.600	-	-	8	916	-	-	61.745
Napoli	3.199	129.801	-	10.530	38.919	45.485	-	671	-	169.033	-	-	-	-	-	10.575	408.213
Novara	110	15.770	1.750	1.000	12.400	2.200	-	3	1.250	15.080	-	-	-	200	-	-	49.763
Olbia	60	16.700	660	1.500	4.536	-	-	3	410	16.801	16.801	-	-	122	77	600	58.270
Oristano	4.300	-	143	535	1.600	-	-	200	-	5.000	2	-	153	21	-	-	11.954
Padova	259	49.741	3.935	2.561	20.550	2.450	-	1.600	-	-	-	-	-	175	41.048	2.500	124.818
Palermo	53.340	-	4.390	10.000	26.993	-	-	2	3.365	107.251	-	-	-	60	13.040	1.005	219.446



Comune	Entrate (in migliaia di euro)														Totale Imposte		
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA		Altri Tributi Speciali	COSAP
	I.C.I.1	I.C.I.2															
Parma	145	39.355	3.300	2.400	12.500	3.600	-	1.511	0	1	-	-	-	250	-	4.900	67.962
Pavia	105	11.275	900	798	6.800	1.699	-	-	800	12.435	-	-	54	235	-	-	35.101
Perugia	160	27.840	2.900	1.910	13.500	3.789	-	150	2.444	500	2	31.476	101	1.100	10	-	85.881
Pesaro	55	14.620	1.180	950	7.200	2.068	-	-	967	-	-	-	-	320	-	-	27.360
Pescara	87	23.113	-	1.200	5.800	2.332	-	1.308	1	21.026	-	-	-	1	580	1.380	58.741
Piacenza	125	23.075	2.900	1.080	7.200	2.000	-	100	-	-	-	-	12	350	-	1.850	38.692
Pisa	102	23.078	980	1.172	2.500	1.513	-	-	-	19.470	-	-	-	150	100	2.600	51.665
Pistoia	48	14	880	1.120	5.870	1.932	-	-	-	-	-	-	5	210	40	1.475	11.594
Pordenone	60	10.290	1.200	500	1.650	-	-	-	500	6.340	-	-	0	150	-	-	20.690
Potenza	2	6.798	500	550	6.000	2.005	-	-	-	15.537	-	-	1.000	135	-	-	32.527
Prato	465	32.561	2.900	2.200	10.600	5.030	-	6	350	-	-	36.787	1	200	-	3.080	94.181
Ragusa	-	11.500	410	940	3.700	-	-	36	495	9.800	-	-	30	-	-	-	26.911
Ravenna	32.050	250	2.000	2.000	12.400	3.072	-	1	1.500	-	-	-	-	400	1	-	53.674
Reggio di Calabria	120	21.580	1.203	3.644	8.800	4.113	-	1	820	17.500	-	-	-	100	-	-	57.881
Reggio nell'Emilia	130	36.520	2.500	1.714	9.813	3.423	-	1.110	-	-	-	-	-	700	-	1.230	57.140
Rieti	6	9.094	400	484	5.400	774	-	5	603	8.507	-	-	741	80	400	-	26.494
Rimini	93	33.907	3.000	1.600	5.000	2.700	2.500	1.301	-	-	-	-	-	430	140	3.500	54.171
Roma	5.000	655.300	1.573	39.000	222.000	61.812	-	11.561	130	-	-	-	3.000	600	-	69.139	1.069.115
Rovigo	16	6.968	980	520	5.300	902	-	15	365	-	-	-	1	200	-	-	15.267
Salerno	76	20.174	1.450	1.340	10.750	3.710	-	2.402	1.586	29.749	-	-	800	200	-	-	72.236
Sassari	40	15.700	1.100	2.522	4.176	-	-	4	1.160	50	-	18.312	1	54	1	-	43.120
Savona	100	9.600	600	410	2.955	1.216	-	6	-	9.350	-	-	896	180	-	936	26.250



Comune	Entrate (in migliaia di euro)														Totale Imposte		
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA		Altri Tributi Speciali	COSAP
	I.C.I.1	I.C.I.2															
Siena	145	14.455	860	760	6.700	632	-	973	-	30	0	-	-	40	22	1.620	26.238
Siracusa	14.550	-	850	1.998	900	-	-	1.870	-	22.621	-	-	1.100	230	-	1.100	45.219
Sondrio	-	3.568	270	200	3.030	395	-	304	260	3.807	-	-	-	95	-	-	11.929
Taranto	100	29.900	2.400	2.400	14.400	4.987	-	3.500	3.100	43.297	-	-	0	-	300	-	104.384
Teramo	-	7.400	600	500	3.950	870	-	3	-	-	-	10.432	4	250	10	750	24.769
Terni	44	16.756	1.600	1.235	7.150	2.435	-	4	1.550	1.000	-	-	31	300	3.500	-	35.604
Torino	3.025	150.275	-	6.400	63.000	25.911	-	11.310	-	176.081	-	-	-	1.550	16.700	40.874	495.126
Trapani	8.900	-	400	1.100	2.960	-	-	21	450	8.606	-	-	845	40	1.763	-	25.086
Trento	150	20.452	1.250	983	-	-	-	717	-	-	-	-	10	300	-	1.161	25.023
Treviso	125	14.340	1.050	1.010	7.500	1.764	-	970	-	-	-	-	-	5	-	920	27.684
Trieste	570	25.943	1.170	2.480	23.000	-	-	-	-	35.985	-	-	-	317	3.200	3.365	96.030
Udine	159	14.841	880	900	3.200	-	-	3	2	2	-	13.965	1	300	-	800	35.053
Urbino	-	1.995	100	200	1.100	496	-	-	105	-	-	-	-	40	-	-	4.036
Varese	184	15.486	1.700	886	10.380	1.531	-	-	-	420	-	-	5	400	-	970	31.962
Venezia	168	52.982	-	3.100	-	8.262	-	-	-	-	-	-	13	130	165.500	9.000	239.155
Verbania	54	4.897	340	240	1.415	560	-	500	-	-	-	-	-	80	1.070	370	9.525
Vercelli	147	7.873	550	415	1.965	676	-	-	555	8.525	-	-	1	165	20	-	20.891
Verona	185	50.915	3.700	2.700	12.000	7.000	-	-	-	200	-	43.316	15	300	-	-	120.331
Vibo Valentia	4.000	3.500	300	390	2.100	-	-	-	320	4.100	-	-	1	30	1.403	-	16.143
Vicenza	159	22.591	2.800	1.400	7.300	2.920	-	-	-	40	-	-	1	220	-	1.300	38.731
Viterbo	-	-	950	730	2.950	1.261	-	11.211	540	7.820	3	-	892	170	-	-	26.526



ISTITUTO
DI RICERCA
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI

Legenda

		TOSAP	
ICI1	I.C.I. su abitazione principale per fattispecie non esenti		Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche
ICI2	I.C.I. su fattispecie diversa da abitazione principale	TARSU	Tassa per la raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani
ICP	Imposta comunale sulla pubblicità	TCAPC	Tassa di concessione su atti e provvedimenti comunali
ACEE	Addizionale all'accisa sull'energia elettrica	TIA	Tariffa igiene ambientale
Add. IRPEF	Addizionale I.R.P.E.F.	DPA	Diritti sulle pubbliche affissioni
Comp. IRPEF	Compartecipazione I.R.P.E.F.	C.O.S.A.P.	Canone per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche



Dall'analisi emerge che le imposte maggiormente produttrici di gettito per i Comuni risultano l'ICI sulle seconde case le cui entrate rappresentano circa il 35,45% del totale, la TARSU (20,62%) e l'Addizionale Irpef (15,89%). In particolare la TARSU si rivela l'imposta con la più alta pressione fiscale nella maggior parte dei Comuni Capoluogo di Provincia di Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna. Viceversa l'ICI definisce il maggior numero di entrate per i Capoluoghi di Provincia delle restanti Regioni.

Tra i Capoluoghi di Provincia quello che presenta la più bassa pressione fiscale risulta essere Catanzaro con un valore pro-capite annuo corrisposto dai cittadini pari ad € 31,72 a fronte di un valore massimo pro-capite registrato dal Comune di Olbia di € 1.061,91.

4. Simulazione del gettito derivante dalle nuove entrate del federalismo municipale

Il presente paragrafo illustra i risultati della simulazione condotta sul gettito derivante dall'avvio della fase sperimentale del federalismo municipale. Per ciascuno degli 85 Comuni Capoluogo di Provincia ubicati nelle Regioni a statuto ordinario sono state elaborate delle stime inerenti l'ammontare delle nuove entrate previste con il Decreto n. 23 del 2011. L'analisi è stata condotta sulle seguenti fattispecie:

- Fondo sperimentale di riequilibrio;
- Compartecipazione Iva;
- Imposta di soggiorno.

La determinazione del Fondo sperimentale di riequilibrio ha richiesto la quantificazione del contributo dato da ciascun Comune al Fondo suddivisa in funzione delle quote di gettito relative ai singoli tributi devoluti. Tali dati sono stati confrontati con le quote che ciascun Comune percepirà dalla distribuzione del Fondo di riequilibrio al fine di valutare l'effetto redistributivo della riforma della fiscalità municipale.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio

Essendo il fondo di riequilibrio adottato nelle sole Regioni a Statuto ordinario, nel presente paragrafo si è provveduto a stimare le quote di gettito "versate" al Fondo dai soli Comuni Capoluogo di Provincia ivi localizzati. Si è quindi confrontato il dato così determinato con



la quota di Fondo ad essi spettante, in base alle stime effettuate dall'IFEL¹¹. In tal modo si è potuto verificare quali Capoluoghi di Provincia finiranno per finanziare il Fondo in misura maggiore di quanto dallo stesso ai medesimi erogato e viceversa.

Per la valutazione del contributo dei Comuni Capoluogo di Provincia si è provveduto a simulare i dati di gettito derivanti dalla cedolare secca sugli affitti e di sommare tali importi alle quote di gettito stimate degli altri tributi devoluti ai Comuni e relativi alla fiscalità immobiliare. Tali ultime componenti del Fondo sono state determinate mediante un aggiornamento delle stime elaborate¹² dalla Copaff.

Confronto con la quota erogata a ciascun Comune dal Fondo sperimentale di riequilibrio, così come stimata dall'IFEL

Tenuto conto dei dati stimati sulla cedolare secca e rapportando i dati Copaff (anno 2008) relativi al gettito delle altre imposte inserite nel Fondo sperimentale di riequilibrio all'anno 2010 si è pervenuti alla quantificazione del gettito di cui alla tavola n. 2 delle *Tavole Statistiche* e alla successiva stima dell'importo devoluto da ciascun Comune al fondo di riequilibrio.

Quest'ultimo dato è stato comparato con la stima previsionale di quota del Fondo devoluta a ciascun Comune sulla base dei dati IFEL. Dalla comparazione ne è emerso che la maggior parte dei Comuni esaminati versano al Fondo una quota maggiore rispetto a quanto dallo stesso percepito. Al primo posto in tale classifica si colloca il Comune di Roma il quale devolve al fondo circa 476 milioni di euro in più rispetto a quanto gli viene attribuito.

Un andamento inverso si verifica, viceversa, in relazione alla maggior parte dei Capoluoghi di Provincia siti in alcune Regioni del sud (Campania, Calabria e Puglia). In particolare, al primo posto troviamo la città di Napoli, che in base alle stime effettuate dovrebbe incassare circa 250 milioni di euro in più rispetto al gettito prodotto.

¹¹ Per un dettaglio in merito è possibile consultare il sito dell'IFEL alla pagina <http://portale.webifel.it/gestionePagineStatiche.do?metodo=visualizzaPagina&idPagina=25>

¹² Per l'aggiornamento dei dati si è proceduto moltiplicando il dato relativo al 2008 per un coefficiente di rivalutazione ottenuto applicando un modello regressivo di natura econometrica sui dati storici.



Ragionando in termini relativi un caso estremo è rappresentato dalla città di Catanzaro alla quale, a fronte di un gettito prodotto di circa 13 milioni, è destinata una quota di Fondo pari a circa 212 milioni.

Facendo un'analisi sul totale emerge un maggior incasso del Fondo rispetto a quanto erogato alle città Capoluogo di Provincia di € 985 milioni circa: importo che rappresenta la quota di gettito che i Comuni capoluogo di Provincia devolvono per la perequazione ai restanti 8.000 Comuni.

Tabella 3. Fondo di riequilibrio: chi ci guadagna e chi ci perde

Primi 5 Comuni che ricevono dal fondo più di quanto versano			
Comune	Quota ceduta al Fondo A	Quota ricevuta dal Fondo B	Variazione Quota Fondo B - A
Napoli		272.189.282	469.887.653,70
Catanzaro	15.328.449	212.984.563,70	197.656.114,70
Taranto		36.259.541	63.726.403,65
Foggia		25.835.670	43.148.004,21
Reggio di Calabria	31.453.897	43.099.528,82	11.645.631,82
Cosenza		15.237.917	26.302.859,09

Primi 5 Comuni che ricevono dal fondo meno di quanto versano			
Comune	Quota ceduta al Fondo A	Quota ricevuta dal Fondo B	Variazione Quota Fondo B - A
Roma	1.405.299.727	545.171.188,10	-860.128.538,90
Milano		681.131.547	332.311.802,60
Bologna		219.293.676	99.366.196,91
Firenze		217.155.990	109.529.775,70
Padova		99.924.669	34.614.334,04
Parma		91.995.867	28.666.694,62

Imposta di soggiorno

Tra le novità introdotte nella fase transitoria è prevista anche la possibile adozione da parte dei Capoluoghi di Provincia e delle città d'arte di una tassa di soggiorno in misura



variabile da € 1 a € 5 per notte di soggiorno. Si è provveduto, pertanto a stimare i dati del gettito derivante dall'introduzione dell'imposta di soggiorno.

Per la realizzazione della simulazione sono stati utilizzati i dati provinciali relativi alle movimentazioni alberghiere e utilizzando quale *proxi* la distribuzione dei posti letto in ciascuna Provincia; si è, quindi, proceduto alla stima delle presenze registrate in ciascun Capoluogo di Provincia. Tale ultimo dato ha costituito la base delle successive simulazioni che hanno condotto alla determinazione del gettito registrato da ciascun Capoluogo di Provincia nell'ipotesi di adozione di una tassa variabile da 1 a 5 euro pro-capite per notte. Nella successiva tavola 3 si ripropone il gettito prodotto in ipotesi di applicazione di una imposta variabile da 1 a 5 euro in ciascuna città.

Compartecipazione al gettito Iva

L'ultima entrata comunale, oggetto della fase transitoria che si concretizza nel periodo 2011 - 2014, è rappresentata dalla compartecipazione Iva la cui metodologia di determinazione della localizzazione del gettito risulta ancora incerta.

Il Decreto n. 23 del 2011 ha previsto che la compartecipazione al gettito Iva avvenga assumendo a riferimento il territorio su cui si è manifestato il consumo che ha dato luogo al prelievo e che, in attesa della determinazione del riparto fra i Comuni di detto gettito, la devoluzione avvenga in base al gettito provinciale suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun Comune.

In riferimento a quanto sopra, non fornendo le fonti statistiche ufficiali il dato relativo alla distribuzione provinciale dell'Iva, il valore del gettito Iva regionale è stato estrapolato dalle statistiche sulle dichiarazioni Iva dell'anno 2010 pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze quindi si è proceduto alla redistribuzione dello stesso in base alla popolazione residente nei Capoluoghi di Provincia.



Tabella 4. Simulazione Gettito Imposta di Soggiorno

Capoluoghi	Stima presenze capoluogo	Tassa di Soggiorno (€ 1,00)	Tassa di Soggiorno (€ 2,00)	Tassa di Soggiorno (€ 3,00)	Tassa di Soggiorno (€ 4,00)	Tassa di Soggiorno (€ 5,00)
AGRIGENTO	334.823	334.823	669.645	1.004.468	1.339.291	1.674.114
ALESSANDRIA	69.139	69.139	138.279	207.418	276.558	345.697
ANCONA	201.729	201.729	403.457	605.186	806.914	1.008.643
AOSTA	141.703	141.703	283.406	425.109	566.812	708.515
AREZZO	147.411	147.411	294.822	442.233	589.644	737.056
ASCOLI PICENO	95.795	95.795	191.589	287.384	383.178	478.973
ASTI	56.907	56.907	113.814	170.721	227.628	284.534
AVELLINO	12.128	12.128	24.256	36.384	48.511	60.639
BARI	302.734	302.734	605.467	908.201	1.210.934	1.513.668
BELLUNO	127.579	127.579	255.158	382.737	510.315	637.894
BENEVENTO	17.697	17.697	35.395	53.092	70.790	88.487
BERGAMO	186.763	186.763	373.525	560.288	747.050	933.813
BIELLA	46.227	46.227	92.455	138.682	184.910	231.137
BOLOGNA	1.283.691	1.283.691	2.567.382	3.851.073	5.134.763	6.418.454
Capoluoghi	Stima presenze capoluogo	Tassa di Soggiorno (€ 1,00)	Tassa di Soggiorno (€ 2,00)	Tassa di Soggiorno (€ 3,00)	Tassa di Soggiorno (€ 4,00)	Tassa di Soggiorno (€ 5,00)
BRESCIA	313.536	313.536	627.072	940.608	1.254.144	1.567.680
BRINDISI	98.540	98.540	197.080	295.620	394.160	492.700
CAGLIARI	284.766	284.766	569.533	854.299	1.139.066	1.423.832
CALTANISSETTA	64.962	64.962	129.925	194.887	259.849	324.811
CAMPOBASSO	37.148	37.148	74.297	111.445	148.593	185.742
CASERTA	100.839	100.839	201.678	302.517	403.356	504.195
CATANIA	451.139	451.139	902.279	1.353.418	1.804.557	2.255.697
CATANZARO	63.722	63.722	127.443	191.165	254.886	318.608
CHIETI	59.651	59.651	119.303	178.954	238.606	298.257
COMO	199.334	199.334	398.667	598.001	797.334	996.668
COSENZA	35.619	35.619	71.237	106.856	142.475	178.093
CREMONA	125.493	125.493	250.987	376.480	501.973	627.466
CROTONE	123.353	123.353	246.705	370.058	493.410	616.763
CUNEO	56.956	56.956	113.911	170.867	227.822	284.778
ENNA	28.792	28.792	57.585	86.377	115.169	143.961
FERRARA	261.458	261.458	522.916	784.374	1.045.833	1.307.291
FIRENZE	5.080.779	5.080.779	10.161.559	15.242.338	20.323.118	25.403.897
FOGGIA	50.827	50.827	101.654	152.481	203.308	254.135
FORLI	106.511	106.511	213.021	319.532	426.043	532.553
FROSINONE	38.370	38.370	76.741	115.111	153.482	191.852
GENOVA	859.669	859.669	1.719.339	2.579.008	3.438.677	4.298.346
GORIZIA	59.355	59.355	118.710	178.065	237.420	296.776
GROSSETO	1.158.412	1.158.412	2.316.823	3.475.235	4.633.647	5.792.059
IMPERIA	293.445	293.445	586.890	880.335	1.173.780	1.467.225
ISERNIA	22.715	22.715	45.431	68.146	90.861	113.576
LA SPEZIA	134.966	134.966	269.932	404.897	539.863	674.829
L'AQUILA	153.527	153.527	307.054	460.582	614.109	767.636



LATINA	373.415	373.415	746.830	1.120.245	1.493.659	1.867.074
LECCE	450.022	450.022	900.045	1.350.067	1.800.089	2.250.112
LECCO	27.178	27.178	54.356	81.534	108.712	135.890
LIVORNO	279.509	279.509	559.018	838.527	1.118.036	1.397.545
LODI	52.614	52.614	105.227	157.841	210.454	263.068
LUCCA	270.642	270.642	541.284	811.927	1.082.569	1.353.211
MACERATA	63.558	63.558	127.116	190.675	254.233	317.791
MANTOVA	101.404	101.404	202.807	304.211	405.614	507.018
MASSA	1.041.213	1.041.213	2.082.426	3.123.639	4.164.852	5.206.066
MATERA	113.725	113.725	227.449	341.174	454.898	568.623
MESSINA	251.570	251.570	503.140	754.710	1.006.280	1.257.851
MILANO	7.137.863	7.137.863	14.275.727	21.413.590	28.551.454	35.689.317
MODENA	299.933	299.933	599.866	899.798	1.199.731	1.499.664
NAPOLI	1.447.173	1.447.173	2.894.347	4.341.520	5.788.693	7.235.867
NOVARA	88.254	88.254	176.509	264.763	353.017	441.271
NUORO	32.503	32.503	65.006	97.509	130.011	162.514
ORISTANO	43.502	43.502	87.004	130.506	174.008	217.510
PADOVA	923.906	923.906	1.847.812	2.771.717	3.695.623	4.619.529
PALERMO	812.732	812.732	1.625.463	2.438.195	3.250.926	4.063.658
PARMA	292.725	292.725	585.450	878.175	1.170.900	1.463.625
PAVIA	41.810	41.810	83.620	125.431	167.241	209.051
PERUGIA	631.406	631.406	1.262.811	1.894.217	2.525.623	3.157.029
PESARO	638.221	638.221	1.276.441	1.914.662	2.552.882	3.191.103
PESCARA	167.158	167.158	334.316	501.475	668.633	835.791
Capoluoghi	Stima presenze capoluogo	Tassa di Soggiorno (€ 1,00)	Tassa di Soggiorno (€ 2,00)	Tassa di Soggiorno (€ 3,00)	Tassa di Soggiorno (€ 4,00)	Tassa di Soggiorno (€ 5,00)
PIACENZA	142.806	142.806	285.612	428.419	571.225	714.031
PISA	1.247.033	1.247.033	2.494.065	3.741.098	4.988.130	6.235.163
PISTOIA	138.083	138.083	276.167	414.250	552.334	690.417
PORDENONE	62.675	62.675	125.349	188.024	250.699	313.374
POTENZA	40.998	40.998	81.996	122.994	163.991	204.989
PRATO	307.758	307.758	615.517	923.275	1.231.033	1.538.792
RAGUSA	477.850	477.850	955.701	1.433.551	1.911.402	2.389.252
RAVENNA	3.229.597	3.229.597	6.459.195	9.688.792	12.918.390	16.147.987
REGGIO DI CALABRIA	52.613	52.613	105.226	157.839	210.452	263.065
REGGIO NELL'EMILIA	244.581	244.581	489.163	733.744	978.326	1.222.907
RIETI	50.849	50.849	101.697	152.546	203.394	254.243
RIMINI	6.934.237	6.934.237	13.868.474	20.802.711	27.736.948	34.671.185
ROMA	19.009.068	19.009.068	38.018.137	57.027.205	76.036.273	95.045.342
ROVIGO	47.221	47.221	94.442	141.664	188.885	236.106
SALERNO	153.781	153.781	307.562	461.343	615.123	768.904
SASSARI	119.642	119.642	239.284	358.925	478.567	598.209
SAVONA	199.176	199.176	398.352	597.527	796.703	995.879
SIENA	571.040	571.040	1.142.080	1.713.120	2.284.161	2.855.201
SIRACUSA	453.208	453.208	906.417	1.359.625	1.812.833	2.266.042
SONDRIO	27.303	27.303	54.607	81.910	109.213	136.517
TARANTO	144.925	144.925	289.850	434.775	579.700	724.626
TERAMO	55.492	55.492	110.985	166.477	221.970	277.462



TERNI	144.180	144.180	288.360	432.540	576.719	720.899
TORINO	1.492.179	1.492.179	2.984.357	4.476.536	5.968.714	7.460.893
TRAPANI	46.528	46.528	93.056	139.584	186.112	232.641
TREVISO	157.148	157.148	314.297	471.445	628.593	785.742
TRIESTE	519.647	519.647	1.039.294	1.558.942	2.078.589	2.598.236
UDINE	139.492	139.492	278.985	418.477	557.970	697.462
VARESE	141.519	141.519	283.038	424.557	566.076	707.595
VENEZIA	3.910.818	3.910.818	7.821.637	11.732.455	15.643.273	19.554.092
VERBANIA	591.669	591.669	1.183.339	1.775.008	2.366.677	2.958.346
VERCELLI	39.641	39.641	79.281	118.922	158.562	198.203
VERONA	1.040.051	1.040.051	2.080.103	3.120.154	4.160.206	5.200.257
VIBO VALENTIA	80.892	80.892	161.784	242.677	323.569	404.461
VICENZA	235.758	235.758	471.515	707.273	943.030	1.178.788
VITERBO	570.194	570.194	1.140.389	1.710.583	2.280.778	2.850.972

Tabella 5. Ridistribuzione IVA Regionale su base Comunale

Comune	Popolazione	IVA comunale prodotta	Stime IFEL	% IVA riconosciuta
Alessandria	94.191,00	153.769.320,00	5.477.269,67	0,04
Ancona	102.521,00	116.066.880,00	5.667.207,02	0,05
Arezzo	99.503,00	132.451.240,00	6.576.213,47	0,05
Ascoli Piceno	51.203,00	57.968.340,00	2.830.425,00	0,05
Asti	75.910,00	123.925.100,00	4.414.217,29	0,04
Avellino	56.512,00	29.150.380,00	1.976.217,01	0,07
Bari	320.150,00	173.033.320,00	12.631.348,00	0,07
Belluno	36.618,00	67.966.280,00	4.556.238,95	0,07
Benevento	62.219,00	32.094.200,00	2.175.790,02	0,07
Comune	Popolazione	IVA comunale prodotta	Stime IFEL	% IVA riconosciuta
Bergamo	118.019,00	410.315.670,00	7.644.884,96	0,02
Biella	45.845,00	74.843.180,00	2.665.917,42	0,04
Bologna	377.220,00	671.542.490,00	25.265.827,08	0,04
Brescia	191.618,00	666.196.690,00	12.412.387,55	0,02
Brindisi	89.735,00	48.499.590,00	3.540.446,71	0,07
Campobasso	50.986,00	27.670.690,00	2.131.629,40	0,08
Caserta	78.669,00	40.579.540,00	2.751.044,30	0,07
Catanzaro	933.302,00	310.898.310,00	3.246.507,00	0,01
Chieti	54.305,00	43.764.440,00	2.734.216,50	0,06
Como	84.812,00	294.865.170,00	5.493.844,07	0,02
Cosenza	69.717,00	23.223.880,00	2.425.850,77	0,10
Cremona	72.248,00	251.184.020,00	4.679.989,23	0,02
Crotone	61.392,00	20.450.690,00	2.136.176,69	0,10
Cuneo	55.464,00	90.546.460,00	3.225.268,71	0,04
Fermo	37.832,00	42.830.660,00	2.091.406,74	0,05



Ferrara	134.967,00	240.273.780,00	9.039.957,81	0,04
Firenze	368.901,00	491.054.500,00	24.380.890,26	0,05
Foggia	152.959,00	82.670.630,00	6.034.916,01	0,07
Forlì	117.550,00	209.267.320,00	7.873.384,16	0,04
Frosinone	48.361,00	174.016.790,00	3.131.463,98	0,02
Genova	609.746,00	750.246.880,00	39.435.387,47	0,05
Grosseto	80.742,00	107.477.950,00	5.336.287,63	0,05
Imperia	42.319,00	52.070.370,00	2.736.985,83	0,05
Isernia	21.997,00	11.938.030,00	919.653,04	0,08
La Spezia	95.641,00	117.679.100,00	3.660.189,72	0,03
L'Aquila	72.696,00	58.585.770,00	6.185.591,86	0,11
Latina	118.612,00	426.800.110,00	7.680.345,86	0,02
Lecce	94.949,00	51.317.630,00	3.746.162,31	0,07
Lecco	47.791,00	166.154.570,00	3.095.744,73	0,02
Livorno	160.742,00	213.968.200,00	10.623.536,02	0,05
Lodi	44.036,00	153.099.590,00	2.852.508,11	0,02
Lucca	84.640,00	112.666.690,00	5.593.908,8	0,05
Macerata	43.002,00	48.683.760,00	2.377.086,03	0,05
Mantova	48.324,00	168.007.650,00	3.130.270,73	0,02
Massa	70.818,00	94.267.830,00	4.680.404,46	0,05
Matera	60.522,00	31.364.750,00	2.171.086,85	0,07
Milano	1.307.495,00	4.545.756.900,00	84.695.251,31	0,02
Modena	183.114,00	325.987.040,00	12.264.796,83	0,04
Monza	121.545,00	422.574.480,00	7.873.287,71	0,02
Napoli	962.940,00	496.709.800,00	33.673.881,71	0,07
Novara	104.363,00	170.375.380,00	6.068.778,28	0,04
Padova	212.989,00	395.326.620,00	13.214.826	0,03
Parma	184.467,00	328.395.710,00	12.355.419,45	0,04
Pavia	71.184,00	247.484.820,00	4.611.066,79	0,02
Comune	Popolazione	IVA comunale prodotta	Stime IFEL	% IVA riconosciuta
Perugia	166.667,00	198.344.070,00	9.791.138,09	0,05
Pesaro	94.779,00	107.301.950,00	5.240.346,45	0,05
Pescara	123.062,00	99.175.770,00	6.196.080,5	0,06
Piacenza	102.687,00	182.807.600,00	6.877.874,94	0,04
Pisa	87.440,00	116.393.840,00	5.778.962,5	0,05
Pistoia	90.147,00	119.997.210,00	5.957.869,77	0,05
Potenza	68.556,00	35.528.270,00	2.459.288,03	0,07
Prato	186.798,00	248.652.070,00	12.345.592,83	0,05
Ravenna	157.459,00	280.314.960,00	10.546.449,99	0,04
Reggio di Calabria	185.854,00	61.911.040,00	6.466.917,23	0,10
Reggio nell'Emilia	167.678,00	298.507.240,00	11.230.908,63	0,04



Rieti	47.780,00	171.926.190,00	3.093.843,16	0,02
Rimini	141.505,00	251.912.990,00	9.477.866,66	0,04
Roma	2.743.796,00	9.872.967.520,00	177.665.853,8	0,02
Rovigo	52.118,00	96.735.670,00	32.33.642	0,03
Salerno	139.704,00	72.063.000,00	4.885.430,01	0,07
Savona	62.494,00	76.894.200,00	4.041.806,1	0,05
Siena	54.414,00	72.432.010,00	3.596.254	0,05
Sondrio	22.331,00	77.638.000,00	1.446.529,17	0,02
Taranto	193.136,00	104.385.330,00	7.620.078,19	0,07
Teramo	55.004,00	44.327.770,00	2.769.410,63	0,06
Terni	112.735,00	134.161.650,00	6.622.810,47	0,05
Torino	909.538,00	1.484.845.030,00	52.890.243,26	0,04
Treviso	82.208,00	152.585.400,00	5.100.565,83	0,03
Varese	81.788,00	284.351.650,00	5.297.959,24	0,02
Venezia	270.801,00	502.630.860,00	16.801.750,77	0,03
Verbania	31.157,00	50.864.630,00	1.811.800,4	0,04
Vercelli	46.967,00	76.674.880,00	2.731.162,48	0,04
Verona	264.475,00	490.889.240,00	16.409.256,37	0,03
Vibo Valentia	33.813,00	11.263.670,00	1.176.546,49	0,10
Vicenza	115.550,00	214.471.130,00	7.169.258,24	0,03
Viterbo	62.812,00	226.015.650,00	4.067.192,9	0,02
Totale	5.476.346,00	14.298.110.280,00	334.815.417,01	0,05

5. Le principali criticità del federalismo municipale

Il nuovo sistema di finanza locale, come risultante dalla riforma realizzata con il Decreto n.23 del 2011, presenta alcuni punti di criticità che rischiano di minare il funzionamento dell'intero impianto della nuova fiscalità comunale e di tradirne le finalità.

Un primo elemento di criticità emerso dall'analisi è connesso alla reale possibilità, riconosciuta agli organi di governo dei Comuni, di agire sulla leva fiscale per ottenere una significativa variazione dell'ammontare di risorse finanziarie a propria disposizione.

Il secondo elemento di criticità è rappresentato dalla modalità di realizzazione delle perequazione mediante il Fondo sperimentale di riequilibrio nella prima fase di attuazione delle disposizioni e del Fondo perequativo nella fase a regime.

Un terzo e ultimo elemento di criticità emerso dall'analisi condotta è legato alla modalità con la quale il legislatore delegato ha dato applicazione alle disposizioni della Legge



delega n. 42 del 2009; ovvero alla scelta di regolamentare il processo di finanziamento e spesa degli Enti locali con differenti Decreti legislativi. Il passaggio da una logica di finanziamento basata sulla spesa storica ad una logica basata sui fabbisogni necessita della definizione dei costi *standard* delle prestazioni e dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni. Come illustrato, il Decreto n. 23 del 2011 agisce esclusivamente sul piano delle entrate rimandando ad altri Decreti la fissazione dei criteri per l'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

In relazione al primo elemento di criticità, ovvero la capacità degli amministratori degli Enti locali di agire sulle leve fiscali per aumentare la propria autonomia finanziaria, si segnala che l'aumento dell'autonomia non attribuisce ai Comuni la facoltà di decidere come e cosa tassare, e solo in minima parte gli organi di governo dell'ente possono decidere esenzioni o detrazioni. Le politiche fiscali dei Comuni, anche dopo l'attuazione del federalismo fiscale si limitano alla capacità di decidere se introdurre o meno dei tributi la cui disciplina è statale (come nel caso dell'imposta di soggiorno e dell'imposta di scopo) ed alla decisione di introdurre o aumentare l'aliquota dell'addizionale comunale Irpef¹³. La variazione in aumento delle risorse finanziarie disponibili, dunque, è possibile, quasi esclusivamente, mediante un aumento della pressione fiscale (con l'unica eccezione dell'attività di partecipazione all'accertamento).

Inoltre, dal momento che l'analisi quantitativa ha evidenziato un'elevata disomogeneità tra le basi imponibili ed i gettiti dei tributi devoluti ai Comuni, l'impatto di eventuali politiche fiscali attuate dagli organi di governo comunali sull'autonomia finanziaria avrà effetti differenti nei diversi Comuni.

La capacità di incidere sull'autonomia finanziaria è, infatti, direttamente connessa all'ammontare delle risorse finanziarie derivanti dal gettito dei tributi devoluti ai Comuni

¹³ Esaminando la dinamica dei tributi comunali è emerso che gli unici in grado di garantire autonomia impositiva ai Comuni sono l'imposta di soggiorno e l'addizionale Irpef sebbene con margini molto ristretti essendo: la prima rivolta ai soli Comuni Capoluogo di Provincia e ad alto impatto turistico, che rappresentano circa il 20% del totale; la seconda ai soli comuni che attualmente non dispongono di un'aliquota superiore allo 0,4% dato che, in riferimento ai risultati prodotti dalla analisi svolta, interessa solo il 25% dei Comuni Capoluogo di Provincia.



e, quindi, un'elevata differenziazione del gettito determina un differente impatto sull'autonomia finanziaria che la riforma è in grado di realizzare nei Comuni analizzati.

Per un numero elevato di Comuni del campione, l'aumento dell'autonomia finanziaria dipende prevalentemente dalle quote di gettito che derivano dalla distribuzione del Fondo sperimentale di riequilibrio ed è quindi strettamente connessa alla modalità di realizzazione della perequazione. Se si considera, inoltre, che l'analisi è stata condotta sui Comuni Capoluogo di Provincia delle Regioni a Statuto ordinario con un livello di differenziazione inferiore rispetto a quello della totalità dei Comuni è presumibile che l'impatto complessivo della riforma risulti ulteriormente disomogeneo se valutato sulla totalità dei Comuni italiani.

In sintesi, il principale effetto in termini di aumento dell'autonomia finanziaria dei Comuni è attribuibile alla sostituzione di trasferimenti da Stato con la quota di redistribuzione del Fondo e con la quota di compartecipazione al gettito Iva. Le entrate collegate alle altre disposizioni introdotte dal Decreto sono in molti casi scarsamente rilevanti e comunque inferiori alle entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito Iva e dal Fondo di riequilibrio.

L'attuazione della perequazione rappresenta un ulteriore elemento di criticità della riforma. Il meccanismo di funzionamento del Fondo sperimentale di riequilibrio prevede che, in attesa della determinazione dei fabbisogni *standard*, il gettito dei tributi erariali legato alla fiscalità immobiliare sia redistribuito ai Comuni in base a criteri definiti dal Ministero dell'Interno¹⁴. Data la rilevanza per i Comuni delle risorse attribuite dalla distribuzione del Fondo è evidente che un elemento cardine del nuovo impianto della fiscalità municipale è rappresentato dai criteri utilizzati per l'attuazione della perequazione.

L'analisi quantitativa ha evidenziato elevate differenze tra il gettito devoluto al Fondo e la quota percepita da ciascun Comune a conferma dell'elevato effetto redistributivo

¹⁴ Il Decreto per la definizione dei criteri di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio è emanato dal Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato, città ed autonomie locali.



(perequativo) dei criteri utilizzati per ripartire il Fondo. Il dato relativo all'impatto della perequazione sui bilanci dei Comuni introduce il terzo elemento di criticità della riforma, rappresentato dal coordinamento con le disposizioni degli altri Decreti di attuazione del federalismo. Nella definizione dei criteri di riparto del Fondo di riequilibrio, infatti, il Decreto n. 23 del 2011 fa espresso riferimento all'utilizzo dei fabbisogni *standard*. Attraverso i fabbisogni *standard* è possibile realizzare una correlazione diretta tra finanziamento dell'ente e livello dei servizi erogati, sostituendo in tal modo la logica del finanziamento basato sulla spesa storica con il finanziamento legato ai fabbisogni della collettività amministrata.

In conclusione, quindi, la piena attuazione della riforma della fiscalità municipale, nella parte che si occupa di disciplinare la perequazione tra Comuni, richiede l'individuazione delle funzioni fondamentali¹⁵ attribuite ai Comuni e la possibilità di determinare per ciascuna funzione l'effettivo fabbisogno finanziario ad essa associato mediante l'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*¹⁶.

Un giudizio più completo sulla reale capacità della riforma della fiscalità municipale di raggiungere gli obiettivi prefissati sarà possibile, dunque, solo dopo la piena attuazione delle disposizioni collegate e contenute negli altri Decreti attuativi dei principi della Legge Delega n. 42 del 2009.

¹⁵ Ma anche delle funzioni non fondamentali.

¹⁶ Il Decreto Legislativo n. 216 del 26 novembre 2010 detta alcuni criteri generali in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Città metropolitane e Province.



FEDERALISMO FISCALE: IL NUOVO FISCO MUNICIPALE

di

Ettore Jorio

*(Professore di Diritto Amministrativo sanitario
– Università della Calabria)*

6 maggio 2011

Sono trascorsi circa due anni dall'approvazione della legge di delegazione 42/09 sul federalismo fiscale e tra poco scadrà il termine di ventiquattro mesi concesso al Governo, *ex art. 76* della Costituzione, per adottare i relativi decreti legislativi attuativi. Il mancato completamento dell'*iter* legislativo dei provvedimenti programmati, adottati dall'Esecutivo in via preliminare e ancora all'esame dei competenti organismi, tenuti ad esprimere il loro parere, comporterà certamente una proroga del termine della delega di almeno sei mesi, peraltro da tempo preannunciata dal ministro Roberto Calderoli.

Tuttavia, il bilancio di quanto prodotto legislativamente fino ad oggi, in tema di attuazione del federalismo fiscale, è sostanzialmente positivo, con all'attivo cinque decreti delegati approvati definitivamente (federalismo demaniale, Roma capitale, criteri di determinazione dei costi/fabbisogni *standard* dei comuni e province, la fiscalità municipale e quello *omnibus* riguardante il federalismo regionale, provinciale e la determinazione costi/fabbisogno *standard* nel settore sanitario), tre *in itinere* (risorse e interventi speciali per gli squilibri economici, armonizzazione dei bilanci pubblici, sanzioni e premialità) e un decreto

ministeriale sulla perequazione infrastrutturale, pubblicato da poco in Gazzetta Ufficiale, nonostante datato 26 novembre 2010.

Quanto al federalismo municipale, tra la fine del trascorso anno e i primi mesi di quello corrente è stato completato il suo quadro legislativo attuativo, che prevede, per la sua concreta applicazione differita nell'arco di un triennio, l'adozione di circa diciotto/venti provvedimenti di carattere amministrativo/regolamentare da parte delle autorità centrali.

Ciò è accaduto con la pubblicazione del decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010, recante le "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province"¹, e di quello del 14 marzo 2011, rubricato al n. 23, disciplinante la fiscalità dei comuni.

Quest'ultimo decreto delegato ha vissuto, come noto, un *iter* politico-istituzionale non facile, sotto il profilo delle opzioni procedurali privilegiate dal Governo, che hanno suscitato le corrette perplessità manifestate dal Capo dello Stato, in tema di non ricevibilità del provvedimento ai fini della sua emanazione, a seguito dell'adozione definitiva, tentata dall'Esecutivo all'indomani del pareggio dei voti conseguiti dal testo nella commissione bicamerale, di cui all'art. 3 della legge 42/09, nella seduta del 24 marzo scorso². Un dissenso politico, quello che ha generato il voto sfavorevole nell'ambito dell'anzidetta commissione, affievolitosi poi tra la maggioranza di governo e il maggiore partito dell'opposizione (PD) tanto da materializzarsi nell'astensione negoziata al momento del definitivo esame sul successivo decreto attuativo, riferito alla fiscalità regionale, provinciale e alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* nel settore della sanità, ancora in corso di emanazione e pubblicazione sulla G.U. Più esattamente, tale accordo è venuto a concretizzarsi nella parte in cui l'intervenuto parere, redatto ad opera della cosiddetta bicameralina, è stato corredato da quattordici "osservazioni" politiche che hanno impegnato l'Esecutivo ad assumere successivi atti, principalmente modificativi/integrativi di provvedimenti legislativi in vigore, tra i quali quelli riferibili ai tagli operati, con la manovra d'estate 2010, per 4,5 Mld di euro e per 1,8 Mld di euro per il 2011, rispettivamente, nei confronti delle regioni e degli enti locali (1.500 mln per i comuni e 300 mln per le province)³.

Con il provvedimento delegato n. 23 del 14 marzo 2011 sono stati sostanzialmente fiscalizzati i trasferimenti effettuati dallo Stato in favore dei comuni, sì da rendere le risorse,

¹ **Jorio E.**, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, www.federalismi.it, 27 aprile 2011 e anche in "Comuni d'Italia", Rimini, n. 3, 2011

² **Jorio E.**, *Il blitz del Governo: davvero un bel modo di costruire il federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2011.

³ **Jorio E.**, *Una prima lettura del parere definitivo della bicameralina sulla finanza di regioni e province, sulla perequazione e sui costi/fabbisogni standard nella sanità*, www.astrid.eu, n. 7, 2011

da destinare alla sopportazione delle relative spese di funzionamento, direttamente rispondenti alla loro produttività, a quella effettivamente espressa dal loro territorio.

Oltre a questo sono stati riformati i tributi diretti derivati – il cui gettito è prodotto, nel caso di specie, nel medesimo territorio comunale e, in quanto tali, sono soggetti ad essere manovrati dall'ente territoriale competente, ancorché istituiti dallo Stato – allo scopo di allargarne la tipologia. Un percorso che ha determinato la rivisitazione del prelievo tributario specializzato sugli immobili, sui loro trasferimenti *inter vivos*, siano essi a titolo gratuito ovvero oneroso, e su quelli *mortis causa*, incentivante anche per realizzare una fattiva collaborazione interistituzionale nella lotta all'evasione fiscale. A proposito della detta fiscalità "specificata", sollecita un qualche giustificata perplessità - dal momento che il legislatore ha inteso devolvere ai comuni il gettito derivante dal trasferimento degli immobili - la mancata previsione del medesimo di comprendere anche l'Iva, cui sono sottoposti, in luogo dell'imposta di registro, le cessioni effettuate da imprese e, quindi, la quasi totalità delle vendite dei fabbricati di nuova costruzione, ma anche quella degli immobili usati, originariamente divenuti di proprietà aziendale con assoggettamento ad Iva⁴.

In buona sostanza, la fiscalizzazione dei trasferimenti viene effettuata attraverso un incisivo ricorso alle compartecipazioni, divenute per l'occasione segnatamente numerose, quasi a volere essere l'ampliamento/completamento di quanto introdotto nell'ordinamento dal d.lgs. 56/00, attuativo della legge delega 133/99, che ne prevedeva una (art. 2, quella all'Iva), ne incrementava un'altra (art. 4, accisa sulle benzine da 242 lire a 250) in favore delle regioni a statuto ordinario e aboliva quella comunale all'Irap (art. 11) . L'unica compartecipazione residua in favore dei comuni (quella all'Irpef 2%, peraltro non attribuita secondo il criterio geografico) viene, dal recente provvedimento delegato, abolita e sostituita con quella all'Iva - allo stato però indeterminata, del cui gettito, si sa, però che verrà attribuito per ciascuna provincia e quindi ripartito per i singoli comuni in stretto rapporto al numero dei residenti - e ne vengono istituite diverse (8), soprattutto afferenti imposte di tipo "sostitutivo" (su tutte, quella individuata sul gettito proveniente dalla locazione degli immobili ad uso abitativo, da assolvere attraverso la cosiddetta "cedolare secca").

Su una tale tipologia di prelievo compartecipato non viene, ovviamente, consentito ai comuni alcun margine di manovra, stante la peculiarità della compartecipazione che, in quanto tale, non può che essere garantita su di un tributo di altrui esclusiva competenza istituzionale, nel caso di specie statale.

⁴ **Jorio E.**, *Il federalismo municipale tra le conflittualità politiche e i questionari SOSE (L'Iva sui trasferimenti immobiliari dalle imprese?)*, www.astrid.eu, n. 5, 2011

Diversa è, invece, la previsione normativa che riguarda le nuove tipologie impositive, denominate tributi propri autonomi, da potersi aumentare e istituire con atto amministrativo adottato dall'ente locale impositore, sulla base dell'argomentazione che i detti tributi rintraccerebbero, nella fattispecie, la loro legittimità costituzionale nella loro specifica individuazione nelle leggi dello Stato ovvero delle regioni che ne prevedono e individuano il presupposto specifico da sottoporre ad imposizione⁵.

Quanto alle compartecipazioni, tutte neo-istituite in una all'abolizione, come visto, dell'unica esistente in favore dei comuni (all'Irpef al 2%), sono state individuate nella misura:

- a) del 30% del gettito delle imposte gravanti sui trasferimenti immobiliari, riferibili alle attuali imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali (art. 2, comma 1, lettere *a* e *b*), che vede escluso, per come rilevato, il gettito derivante - sulla base delle medesime cause contrattuali (compravendite) - dall'Iva che grava, in luogo dell'imposta di registro, sulle cessioni dei fabbricati nuovi (ma talvolta anche usati) effettuate da imprese⁶;
- b) del 100% sull'anzidetto gettito Irpef sui redditi fondiari, fatta eccezione quello gravante sul reddito agrario (art. 2, comma 1, lettera *c*);
- c) del 100% dell'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili (art. 2, comma 1, lettera *d*);
- d) del 21,7% nel 2011 e, successivamente, del 21,6% - fino ad arrivare eventualmente al 100% - del gettito derivante dalla cosiddetta cedolare secca sui suddetti affitti degli immobili di tipo abitativo, che saranno sottoposti a prelievo sostitutivo, ovvero sia su opzione del contribuente, del 21% ovvero del 19%, rispettivamente, differenziato per canoni liberi oppure concordati (art. 2, comma 1, lettera *g*).

In relazione alla compartecipazione all'Iva, anche essa neo-istituita, dovrà essere determinata in una aliquota tale da compensare la perdita di gettito derivante da quella all'Irpef del 2%, ormai abolita (art. 2, comma 4).

Un sistema, questo delle compartecipazioni, che realizzerà la devoluzione della fiscalità immobiliare (da alcuni definita "fisco del mattone"⁷), "in forma progressiva ed equilibrata" attraverso la confluenza - per una durata di almeno tre anni e fino a quando non si renderà attivo il Fondo perequativo relativamente competente (art. 13 legge 42/09) - del gettito

⁵ **Perez R.**, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, www.astrid.eu, 2011.

⁶ **Jorio E.**, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, www.federalismi.it, 27 aprile 2011 e anche *op cit. Il federalismo municipale tra*, www.astrid.eu, n. 5, 2011.

⁷ **Bianco A.**, *Il fisco del mattone confluisce nel fondo sperimentale di riequilibrio*, Norme e Tributi, IISole24ORE, 6 aprile 2011.

generale delle compartecipazioni in un “Fondo Sperimentale di Riequilibrio” (che tuttavia diventa esiguo con l’esclusione dell’Iva, alternativa all’imposta di registro, che gli acquirenti sopportano sui più numerosi acquisti di immobili da imprese), non attribuito ai comuni in base al criterio geografico. Tutto ciò allo scopo di evitare eccessive penalizzazioni per i comuni a bassa capacità fiscale per abitante, quantomeno nella fase iniziale di attuazione della riforma (art. 2, comma 3).

Quanto, invece, ai tributi propri, il sistema delle entrate fiscali comunali diventa più complesso, a seguito dell’essere venuto meno del principale gettito municipale (l’ICI, sulla prima casa), attraverso il quale le amministrazioni locali realizzavano la parte più consistente delle loro entrate. Una abolizione improvvida, costata cara in termini di mancato gettito nelle casse municipali, da dovere comunque compensare, nei confronti della quale nessuna componente politica, di governo e di opposizione, ha saputo/voluto fare, rispettivamente, marcia indietro ovvero opporsi, nonostante le difficoltà di individuare una altra analoga fonte fiscale produttiva di un gettito equipollente.

Fatte queste premesse, l’attuazione del federalismo municipale sancisce, per tutto il 2013, il mantenimento immutato di molti degli attuali tributi locali “minori” (Tosap, Cosap, Icpdpa, addizionale *ex Eca*), nonché la modificazione del tributo di scopo. Prevede, altresì, l’abolizione dell’addizionale comunale sul consumo di energia elettrica - disponendo però l’introduzione, dal 2014, della nuova imposta municipale propria, la cosiddetta IMU, oltre a quella secondaria, che andrà a sostituire anche i suddetti tributi minori - e la facoltà di prevedere una imposta di soggiorno⁸.

Quanto all’addizionale all’Iperf (art. 5) i sindaci la potranno aumentare, per i primi due anni, fino allo 0,4% con incrementi annui sino allo 0,20%, da disporsi con apposite deliberazioni comunali.

Quanto, invece, alla imposta di soggiorno (art. 4) i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni e quelli turistici ovvero le città “d’arte”, riconosciuti come tali da appositi provvedimenti consiliari regionali la potranno istituire, come in molti hanno già fatto, una per un massimo di cinque euro per notte.

Relativamente alla imposta di scopo (art. 6), ne è prevista la revisione di quella introdotta dalla finanziaria per l’anno 2007 (art. 1, comma 145) da disciplinarsi con apposito regolamento, da adottare nel corrente anno, nel quale dovranno essere disciplinati:

⁸ **Petretto A.**, *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra regione e enti locali*, www.astrid.eu, 2011.

l'ampliamento della tipologia delle opere pubbliche durevoli da finanziare, la durata e il *budget* finanziabile. Al riguardo, sono sorti non pochi dubbi interpretativi, invero giustificati, in relazione alla combinata lettura dei commi 147 e 148 della legge 296/06, nei quali veniva, rispettivamente, previsto che la sua determinazione avveniva applicando alla base imponibile Ici una apposita aliquota dello 0,05% e che per la sua disciplina andavano applicate le disposizioni vigenti per la stessa Ici. Conseguentemente, sulla base di una siffatta previsione normativa messa in stretta relazione con l'abolizione dell'Ici sulla prima casa verrebbero esclusi dall'applicazione del nuovo tributo tutti i cittadini residenti proprietari di prima casa, lasciando così gravare l'imposizione, residualmente, sui proprietari di seconde case, massimamente non residenti.

In riferimento, infine, alle neointrodotte imposte tipicamente municipali, entrambe sostitutive, ne vengono individuate due diverse tipologie, quella propria (IMU) e quella secondaria (IMS).

La prima (artt. 8 e 9), l'IMU, - da considerarsi tributo sostitutivo dell'Ici, dell'Irpef e delle sue addizionali derivate, limitatamente alla componente immobiliare riferita a redditi fondiari afferenti beni non locati, fatta eccezione per le case adibite ad abitazione principale che non sia classificata in A/1, A/8 e A/9 -, è fissata nell'ordine dello 0,76%, che si riduce a metà aliquota ordinaria (0,38%) per gli immobili locati, da calcolarsi sulla base imponibile corrispondente al valore dell'immobile relativo, così come determinato dal d.lgs. 504/92.

Un valore *standard* dello 0,76% che i comuni possono ridurre ovvero aumentare:

- per gli immobili non locati, dello 0,3% pervenendo così, rispettivamente, ad una aliquota 0,46% ovvero a quella dell'1,06%;
- per quelli locati, una volta ridotta a metà l'aliquota di base dello 0,76 sino a portarla allo 0,38%, dello 0,2% sino a determinarla, rispettivamente, nella misura dello 0,18% oppure dello 0,58%.

Per gli immobili locati l'Imu andrebbe, comunque, ad aggiungersi alla cedolare secca, se applicabile, ovvero, alternativamente, all'Irpef, in una all'addizionale relativa.

A ben vedere, l'Imu costituirà il tributo protagonista sul quale il federalismo municipale fonderà, dal 2014 in poi, la sua esistenza e sulla quale giocherà il suo favorevole esordio. Come detto, sostituirà l'Ici, l'Irpef e le addizionali locali relative gravanti sui redditi fondiari degli immobili non locati⁹. Una scommessa, questa, sulla quale sono in molti a giocare in

⁹ **Lovecchio L.**, *Il prelievo sugli immobili stringe le maglie su esenzioni e pertinenza*, Norme e tributi, *IlSole24Ore*, 6 aprile 2011.

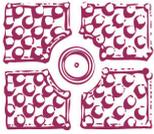
senso sfavorevole, ritenendo imprescindibile il riposizionamento della tassazione sulla prima casa, che ha garantito sino a ieri l'economia municipale.

La seconda (art. 11), l'IMS, da considerarsi anche essa tributo sostitutivo di molti degli attuali tributi locali cosiddetti minori (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, imposta comunale sulla pubblicità, diritti sulle pubbliche affissioni, canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari), dovrà essere determinata quantitativamente – tenuto conto della durata dell'occupazione, dell'entità della superficie occupata, della finalità, della zona del territorio interessato e della classe demografica del comune - da un necessario provvedimento regolamentare governativo. Essa graverà, ovviamente, sui soggetti di imposta che godranno dell'occupazione, a scopo prevalentemente pubblicitario, di beni appartenenti al demanio pubblico ovvero facenti parte del patrimonio indisponibile dei comuni, ivi compresi gli spazi eventualmente sottostanti.

A ben vedere, si è privilegiato un sistema di devoluzione fiscale in favore degli enti locali per tipologia di imponibile, quasi per *genus* tassabile: il mattone per i comuni; il patrimonio mobiliare registrato su gomma per le province.

Il decreto legislativo 23/2011 affolla di compartecipazioni differenziate le casse comunali, tutte “specializzate” su un prelievo da effettuarsi sul patrimonio immobiliare, fatta eccezione per l'Iva, che “colpisce” i trasferimenti dei fabbricati di nuova e di vecchia costruzione ceduti da imprese, e per quella all'Iva, compensativa di quella all'Irpef 2% (abolita) ancorché da determinarsi.

Tranne che per l'addizionale Irpef, che ritorna ad essere quella di sempre ancorata al reddito ordinariamente prodotto dalle persone fisiche, le future imposte municipali, Imu e Ims, afferiranno il patrimonio immobiliare ovvero avranno con esso una qualche diretta relazione, così come l'imposta di scopo sarà condizionata dagli incrementi patrimoniali “strumentali” dei quali i sindaci vorranno dotarsi con il contributo compartecipativo dei cittadini amministrati. Anche quella di soggiorno mantiene una certa correlazione con il patrimonio in uso dei cittadini non residenti, tanto da renderlo funzionale alla produzione di un reddito sociale finalizzato alla sua manutenzione e alla copertura dei servizi che ne facilitano il godimento turistico.



I meccanismi di perequazione della finanza comunale: un ruolo per le Regioni

Alessandro Petretto

Università di Firenze e IRPET
E-mail: alessandro.petretto@unifi.it

Maggio 2012

1. Premessa

Le procedure di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard stanno faticosamente andando avanti presso ANCI-IFEL. Al termine di questi adempimenti saranno approntati, con l'inserimento delle formule di standardizzazione, i meccanismi di perequazione per le funzioni fondamentali e non degli enti locali, in particolare dei Comuni. In altre parole, la stima dei fabbisogni standard delle 6 funzioni fondamentali individuate nei decreti delegati sarà il primo passo per addivenire alla costruzione dei criteri di riparto prefigurati nella Legge Delega 42/2009 e nella successiva legislazione delegata.

La presente Nota fornisce una possibile soluzione ai diversi problemi che tale operazione implicherà, basandosi su un ruolo più diretto delle Regioni, nell'applicazione dei modelli definiti a livello nazionale.

2. Costi, fabbisogni standard e perequazione nella Legge delega n. 42/2009

La L.D. all'art. 2, comma 2, lettera f) stabilisce che la “*determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno obiettivo che valorizzando l'efficienza e l'efficacia costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica*”. E ancora all'art. 2, comma 2 lettera l) viene sancito il principio del: “*.....superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica...*”.

Ai fini dell'utilizzazione dei fabbisogni standard nei meccanismi di **Perequazione** della finanza degli enti locali, l'art. 13 comma 1, lettera a) prevede : “*...la istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato.....; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate.....*”.

Pertanto il *Fondo perequativo per i Comuni* è, in linea generale, pari alla somma dei fabbisogni standard di spesa (corrente e in conto capitale), al netto delle entrate standardizzate relative ai tributi destinati alla copertura delle spese per funzione fondamentali. Tuttavia, il livello assoluto della spesa ammissibile per il

finanziamento delle funzioni fondamentali, dovrà essere definito nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica per livelli di governo, in modo da garantire, in ogni caso, un vincolo macroeconomico. Ciò in un certo senso prefigura una metodologia *top-down* di riparto dell'ammontare ritenuto ammissibile.

In altre parole, Sia R il vincolo sulle risorse destinate al complesso dei Comuni, il fondo ripartibile sarà: $Fondo\ funzioni\ fondamentali_Comuni \leq R$.

Al riguardo, l'art.13 comma 1 lettera b stabilisce che tale riparto debba avvenire in base a:

1. un *indicatore di fabbisogno finanziario (IFF)*, calcolato “come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi (che ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d) è dato da una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti) e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale”;
2. *indicatori di fabbisogno di infrastrutture (IFI)*, “in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale”.

In conclusione, le lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 13 prevedono di formulare un trasferimento comunale per le funzioni fondamentali del tipo

$$Tr_i = f(IFF_i, IFI_i, R), i=1, \dots, n \quad [1]$$

I Fabbisogni Standard (FS) sono contemplati nel Decreto sul Federalismo fiscale municipale (FFM) come strumento “potenziale”, cioè via via che entreranno in funzione, per il riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio alimentato dai tributi erariali devoluti sulla fiscalità immobiliare ai Comuni. Tale Fondo è provvisorio, perché nel 2014 dovrebbe infatti essere sostituito dal fondo a regime, *Fondo funzioni fondamentali_Comuni*, tenendo conto del limite massimo R che sarà al momento individuato.

La regola di riparto prevista dal Decreto FFM consiste nel ripartire il fondo di ammontare dato “.....in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali” (art. 13 e anche art. 2 comma7 del Decreto FFM). Un'interpretazioni riduttiva di questa proposizione potrebbe indicare che il riparto avvenga sulla base di un coefficiente di efficienza relativa, ottenuto semplicemente rapportando lo scostamento tra spesa effettiva e spesa standard su quest'ultima. Come abbiamo precisato in una precedente Nota questo cambiamento di ruolo nella perequazione dei CS e FS mostra molti elementi di distorsione e disincentivo (Petretto 2011). Per cui in quella sede abbiamo ritenuto di suggerire di ritornare all'interpretazione originaria della LD che conduce al trasferimento perequativo comunale di cui alla [1].

Così lo stato centrale, nel regolare il flusso di risorse, “guarderebbe” ai Comuni solo attraverso le loro grandezze standardizzate, disinteressandosi di quelle effettive. Se il *commitment* tiene, lo scostamento tra grandezze effettive e standard è materia gestita dalla autonomia finanziaria dei Comuni, della quale il Sindaco risponde verso i cittadini.

3. La stima della funzione di costo per funzione fondamentale

In Petretto (2011) abbiamo indicato le basi microeconomiche per pervenire a tale stima attraverso una *funzione deterministica “media” della spesa pubblica pro-capite standard per funzione*. Date $i=1, \dots, n$ osservazioni (Comuni, eventualmente raggruppati in specifici cluster dimensionali o strutturali) e le funzioni fondamentali, $f=1, \dots, 6$, selezionate dalla normativa nazionale, si procede a stimare la seguente:

$$Spesa_eff_{fi} = \beta_{f0} + \sum_{k=1}^K \beta_{fk} x_{fki} + \varepsilon_{fi} \quad [2]$$

con $E(\varepsilon_{fi}) = 0$, $\varepsilon_{fi} \approx N(0, \sigma^2)$; $f = 1, \dots, 6$; $i = 1, \dots, n$; $k = 1, \dots, K$

La spesa pro-capite (fabbisogno) standard di un dato Comune i , per la funzione fondamentale f , $Spesa_sta_{fi}$, è data dal *predictor* che si ottiene applicando ciascun coefficiente stimato per ognuna delle variabili, al corrispondente valore che la variabile assume in i , x_{fki} , e sommando tutti i valori:

$$Spesa_sta_{fi} = \hat{\beta}_{f0} + \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki} \quad f=1,..6; i=1,..n \quad [3]$$

Secondo la metodologia IFEL (2012) alcune delle variabili utili ad accrescere l'adattamento della funzione stimata possono, in quanto considerate non ammissibili per la definizione propria del fabbisogno, essere sterilizzate, ponendole, in luogo del coefficiente stimato, pari al valore medio nazionale o regionale (vedi anche Zanardi 2012).

Nei successivi paragrafi esporremo un metodo per inserire la [3] nelle procedure di perequazione del finanziamento delle funzioni fondamentali descritte al paragrafo 1.

4. Dalla funzione di spesa standard per funzione fondamentale all'Indicatore di fabbisogno finanziario

Ai sensi dell'art.13 comma 1 lettera b) della L.D. abbiamo:

$$IFF_i = SCorr_i^s - EFF_i^s, \quad [4]$$

dove $SCorr_i^s$ rappresenta la spesa corrente pro-capite, al netto degli interessi, standardizzata e EFF_i^s l'entrata pro-capite standardizzata dei tributi locali specificatamente destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali. Scelta quest'ultima che dovrà essere definita a livello nazionale oppure assegnando una quota % del totale delle entrate tributarie comunali (Zanardi 2012).

Occorre poi applicare un procedimento di aggregazione delle sei funzioni di costo stimate, a livello di Comune, per avere $SCorr_i^s$. Se supponiamo che la somma della sei funzioni esaurisca tutte le funzione fondamentali comunali, avremo:

$$SCorr_i^s = \sum_{f=1}^6 Spesa_sta_{fi} = \sum_{f=1}^6 \hat{\beta}_{f0} + \sum_{f=1}^6 \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki}, i = 1,..n. \quad [5]$$

Per cui possiamo applicare l'espressione evocata dall'art. 13, comma 1, lettera d, della LD, secondo cui $SCorr_i^s$ dovrebbe essere computato come una "quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti". Infatti abbiamo:

$$\begin{aligned} SCorr_i^s &= A + \psi(POP_i, X_{i1}, \dots, X_{iK}) \\ A &= \sum_{f=1}^6 \hat{\beta}_{f0}, \\ \psi(POP_i, X_{i1}, \dots, X_{iK}) &= \sum_{f=1}^6 \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki} \end{aligned} \quad [6]$$

Per ricavare IFF_i , occorre stimare le entrate pro-capite standardizzate, EFF_i^s .

Le *aliquote standard* di questi tributi dovranno essere stabilite in modo da rendere autosufficiente un gruppo di Comuni, maggiormente dotato di in termini di basi imponibili, cioè con entrate standard uguali o superiori ai fabbisogni di spesa standardizzati e quindi fuori dal meccanismo di perequazione. Di conseguenza, questo sarà rivolto al set complementare di Comuni, quelli più bisognosi. Per facilitare questa operazione di concentrazione dell'intervento perequativo sarebbe opportuno riportare tutta l'IMU ai Comuni, riducendo corrispondentemente i trasferimenti, e adattando l'aliquota base.

A tutt'oggi in Toscana, con il taglio ai trasferimenti disposti dalle manovre "Monti" e le aliquote standard stabilite per l'IMU, circa il 10% dei Comuni sono "autosufficienti". Si tratta, in particolare di 27 Comuni a forte vocazione turistica, con alto reddito pro-capite, come Abetone, Forte dei Marmi, Montignoso e Pietrasanta in Versilia, i Comuni dell'Isola d'Elba, i Comuni dell'Argentario e sulla costa grossetana. Secondo l'attuale normativa questi Comuni sono chiamati a "restituire" circa 20 milioni al Fondo di

riequilibrio nazionale. A regime queste risorse extra, determinate dall'aliquota standard, dovrebbero rimanere laddove la base imponibile è prodotta, cioè ai Comuni.

Una volta calcolato IFF_i si potrà risalire, insieme all'*Indicatore di fabbisogno infrastrutturale*, IFI_i , al trasferimento perequativo comunale per la spesa complessiva (corrente + in conto capitale) destinata alle funzioni fondamentali di cui alla [1]. Per i Comuni autosufficienti è, naturalmente, posto per convenzione $IFF_i = IFI_i = 0$ e quindi $Tr_i = 0$.

5. L'Indicatore di fabbisogno infrastrutturale e la perequazione della spesa in conto capitale

L' IFI dovrebbe avere una duplice funzione:

- Indirizzare il flusso di trasferimenti perequativi ordinari in relazione inversa allo stock di infrastrutture presenti nel territorio di riferimento non necessariamente di stretta pertinenza comunale
- Impostare quindi la perequazione infrastrutturale, ovvero dare avvio ad un processo di riequilibrio territoriale nelle dotazioni di capitale pubblico, a cui si può ottemperare anche in base al comma 5 dell'art. 119 del Titolo V, cioè con interventi straordinari

Un problema è rappresentato dalla dimensione del bacino in cui sono calcolati i fabbisogni infrastrutturali, che difficilmente potrà riguardare l'area degli oltre 8.000 Comuni italiani, alcuni piccolissimi. Inoltre, il bacino di riferimento varia a seconda del servizio sociale e quindi della funzione fondamentale. Ospedali, residenze assistite, scuole e asili, acquedotti, parco mezzi delle aziende di servizio pubblico locale hanno fabbisogni individuati territorialmente in modo diversificato. Gli investimenti relativi sono chiaramente sovra-comunali e tipologicamente specifici, cioè non trasferibili, basti pensare alla viabilità che è un input diffuso per lo svolgimento di tutte le funzioni fondamentali.

Questa complessa operazione di cernita non può che avvenire a livello di programmazione regionale, individuando le aree ottimali in cui dovrebbe distribuirsi il capitale sociale pubblico. Si può, per esempio, fare riferimento ai Sistemi economici locali (SEL), censiti in Toscana come rielaborazione dei Sistemi locali del lavoro individuati da Istat, o alle Unioni di Comuni che vi si formano.

L'inserimento di IFI nel meccanismo di perequazione della spesa destinata alle funzioni fondamentali ha la funzione di assicurare un trasferimento, non a destinazione vincolata, relativamente maggiore ai Comuni con scarsa dotazione infrastrutturale, a parità di fabbisogno finanziario. Se il trasferimento sarà "liquido", questi Comuni possono impiegare le risorse corrispondenti sia per spesa corrente che per spesa in conto capitale. Nell'ipotesi che, per alcune funzioni fondamentali, vi sia una relazione di sostituibilità tra spesa in conto capitale e spesa corrente, i Comuni con scarsa dotazione infrastrutturale possono decidere di garantire un livello adeguato dei servizi con una maggiore spesa corrente. In tal caso, non ridurranno però il gap infrastrutturale. Nell'ipotesi che, invece, per altre funzioni fondamentali, vi sia una relazione di complementarità tra spesa in conto capitale e spesa corrente, i Comuni, dovranno aumentare tanto la spesa corrente che quella in conto capitale.

Se invece il trasferimento dividerà nell'assegnazione la parte corrente da quella in conto capitale, la spesa dovrà essere tenuta distinta per le norme sulla contabilità pubblica. Come detto, alla perequazione infrastrutturale concorreranno anche gli interventi straordinari. In tal caso, per mantenere condizioni di efficienza, all'investimento indotto da un intervento straordinario dovrà essere accoppiato un incremento, in caso di complementarità, o una riduzione, in caso di sostituibilità, della spesa corrente.

6. Dagli indicatori di fabbisogno finanziario e infrastrutturale alla perequazione inter-regionale e intra-regionale per le funzioni fondamentali dei Comuni

Lo stato centrale fissa il livello R , il Fondo di perequazione nazionale, finanziato dalla fiscalità generale. A livello di coordinamento nazionale si stabilisce la ripartizione di questo per Regioni:

$$R_t, t=1, \dots, T; R = \sum_{t=1}^T R_t.$$

Il MEF tramite IFEL-SOSE fornisce IFF_i per ogni Comune (IFEL 2012). A livello regionale si computa IFI_{ti} . I Comuni di un'area di riferimento (SEL o Unione di Comuni) hanno un indice sopra o sotto 100 che indica la dotazione infrastrutturale relativa. Un più alto IFI indica una dotazione insufficiente e quindi un fabbisogno infrastrutturale più elevato.

L'ipotesi che formuliamo è che ogni Regione stabilisca i parametri di una formula la cui forma funzionale è definita a livello nazionale. In particolare, a livello regionale si fissa il peso relativo dell'obiettivo IFF e dell'obiettivo IFI, e da cui deriva γ_{ti} , cioè la quota % di riparto del totale fissato a livello nazionale, spettante al Comune i della Regione t , secondo la procedura *top-down*.

Formalmente il trasferimento perequativo comunale rivolto alle funzioni fondamentali di cui alla [1] sarà dato dalla seguente espressione:

$$Tr_{ti} = \gamma_{ti} R_t, \sum_{i=1}^{n_t} \gamma_{ti} = 1, \text{dove } \gamma_{ti} = \alpha_1 \frac{IFF_i}{IFF^m} + \alpha_2 \frac{IFI_{ti}}{IFI^m} \quad [7]$$

$$IFF^m \equiv \frac{\sum_{i=1}^{n_t} IFF_i}{n_t}; IFI^m \equiv \frac{\sum_{i=1}^{n_t} IFI_{ti}}{n_t}. \quad [8]$$

Questi ultimi sono indicatori medi regionali di dotazione infrastrutturale dei Comuni. Per cui sostituendo [8] in [7] si ha

$$\begin{aligned} \alpha_1 + \alpha_2 &= \frac{1}{n_t} \\ \gamma_{ti} &= \alpha_1 \frac{IFF_i}{IFF^m} + \left(\frac{1}{n_t} - \alpha_1\right) \frac{IFI_{ti}}{IFI^m} \\ &= 0, \text{ per } i \text{ comuni autosufficienti} \end{aligned}$$

In Toscana dove $n_t=287$ si ha

$$\alpha_1 + \alpha_2 = 0.0035 \text{ e } 0 < \alpha_1 \leq 0.0035.$$

Consideriamo un Comune i della Toscana poco dotato di risorse finanziarie e di infrastrutture, per cui per esempio è $\frac{IFF_i}{IFF^m} = 1.21$ e $\frac{IFI_{ti}}{IFI^m} = 1.32$. Se, in base alla programmazione regionale vengono fissati i seguenti pesi: $\alpha_1 = 0.0025$ e $\alpha_2 = 0.0010$, il Comune i riceverà una quota di R_t pari a

$$0.0025 \times 1.21 + 0.0010 \times 1.32 = 0.0030 + 0.0013 = 0.0043.$$

Mentre un Comune di medio fabbisogno finanziario e media dotazione infrastrutturale riceverà una quota benchmark media pari a 0.0035 di R_t .

7. La perequazione della Capacità fiscale per le funzioni non fondamentali

Zanardi (2012) ha di recente proposto, per questa quota della perequazione, un sistema *pseudo-orizzontale*, che in questo paragrafo cerchiamo di estendere e formalizzare.

La prima operazione consiste nell'individuare il set di entrate comunali destinato al finanziamento delle funzioni non-fondamentali dei Comuni. Le *aliquote standard* di questi tributi dovranno essere computate in modo tale da finanziare integralmente nel complesso dei Comuni la capacità fiscale standard che si vuole garantire in media senza necessità di trasferimenti (pari nel primo anno alla spesa storica per tali funzioni per il complesso di Comuni).

Sia per questa categoria di tributi comunali:

$EnonFF^s = CF^s$ = entrata pro-capite standardizzata, media nazionale

$EnonFF_t^s = CF_t^s$ = entrata pro-capite standardizzata, media della Regione t

$EnonFF_i = CF_{it}$ = entrata pro-capite effettiva, del Comune i nella Regione t .

La prima due determinano le Capacità fiscali medie benchmark e la seconda la Capacità fiscale effettiva.

Lo Stato predispone un Fondo da ripartire tra le Regioni per finalità di perequazione della CF. Il riparto avverrà anche sulla base di un indicatore di scostamento della CF media regionale rispetto a quella nazionale ($CF^s - CF_t^s$). Le Regioni con una CF superiore alla media non parteciperanno al fondo nazionale. Le Regioni poi costituiranno fondi regionali attingendo dal riparto nazionale e eventualmente aggiungendovi ulteriori risorse: $Fondo_CF_t$. Rientrerà in questo fondo regionale anche l'ammontare dei trasferimenti regionali fiscalizzati, come previsto dalla L.D. 42/2009 (Duranti et al. 2011, Zanardi 2012).

Le Regioni che non partecipano al riparto del Fondo nazionale possono comunque costituire fondi regionali con risorse proprie.

La perequazione in base alla CF dovrebbe garantire, attraverso trasferimenti verticali a livello regionale, di coprire parzialmente le differenze nelle capacità:

$$\begin{aligned} TRCF_{it} &= \eta(CF_t^s - CF_{it}), \\ TRCF_{tri} &> 0 \text{ per } i \text{ tale che } CF_i^s > CF_{it} \\ TRCF_{tr} &= 0, \text{ per } r \text{ tale che } CF_r^s \leq CF_{tr} \end{aligned} \quad [9]$$

Il grado di perequazione, η , dovrebbe infine essere tale da risolvere l'equazione

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^{n_t} TRCF_{it} POP_i &= Fondo_CF_t \\ \text{ovvero} & \\ \eta &= \frac{Fondo_CF_t}{\sum_i (CF_t^s - CF_{it}) POP_i} \leq 1 \end{aligned} \quad [10]$$

Si noti come, con tale procedimento ciascuna Regione fisserà un equalizzatore η diverso a seconda del Fondo regionale da cui attingere e degli scostamenti della Capacità fiscale tra i Comuni della Regione stessa. Le regioni più ricche, con reddito pro-capite medio più elevato, potranno avere un numeratore elevato, anche se non attingono al Fondo nazionale, ma potrebbero avere anche un denominatore, che dipende dalla distribuzione intercomunale del reddito pro-capite, elevato, con esiti sull'equalizzatore non determinabili a priori.

8. Considerazioni conclusive

I meccanismi di perequazioni per le funzioni fondamentali e non per gli enti locali, in particolare per i Comuni, sono un po' il "buco nero" della legislazione sul federalismo fiscale a partire dalla L.D. 42/2009. E' infatti la materia meno disciplinata e nello stesso tempo più delicata e controversa. Quindi, nel vuoto, emerge anche uno spazio per interpretazioni estensive della L.D. e quindi per un'innovazione significativa rispetto ai meri accenni contenuti in questa e nel Decreto FFM. E' nostra convinzione, per esempio, che per implementare una perequazione coerente e fattibile debba essere prefigurato un ruolo più attivo delle Regioni di quanto non sia considerato nel dibattito corrente.

In questa nota proponiamo un esercizio che delinea una procedura che, dalla definizione dei costi standard delle funzioni fondamentali operata da ANCI-IFEL, possa condurre ad un meccanismo di riparto coerente con quanto previsto nella L.D. 42/2009, con uno specifico intervento regionale.

Va detto, tuttavia, che una "regionalizzazione" della perequazione ha come inevitabile conseguenza un certo grado di differenziazione dell'esito del riequilibrio sul territorio nazionale. Ma questa è l'essenza del federalismo fiscale.

Riferimenti bibliografici

Duranti S., Ferretti C., Ghezzi L., Ravagli L., Sciclone N. (2011), *La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali. Una simulazione per la Toscana*, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, Nota n. 5, Irpet, 7/2011.

IFEL (2012), *Stima dei fabbisogni standard per la polizia locale*, Nota Tecnica IFEL, gennaio.

Petretto A. (2011), "Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione o utopia?", in Pizzetti F. e Rughetti A. (a cura di), *Guida ANCI per l'Amministrazione locale, Volume 1: Osservatorio Riforme 2012: a che punto siamo?*, EDK, e Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, Nota n.6, Irpet, 11/2011.

Zanardi A. (2012), *Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni*, Short Note n.1 di Febbraio, Econpubblica, Università Bocconi

I nodi irrisolti della finanza comunale

di Enzo RUSSO

Con Monti e il suo governo dell'emergenza tutti si chiedono che fine ha fatto il federalismo fiscale. Non c'è traccia nel suo programma di governo. Per avere una risposta aiuta il Rapporto Svimez 2011 sulla finanza dei Comuni, a cura di Federico Pica e Salvatore Villani, Quaderno Svimez n. 30, Roma Dicembre 2011. Un volume che ricostruisce la storia della finanza comunale dal 1991 a oggi non solo attraverso i provvedimenti legislativi ma anche con le statistiche. 20 anni non solo di chiacchiere e slogan roboanti, come quelli della Lega Nord, ma anche di legislazione alluvionale e sussultoria sul federalismo ed il sistema della finanza comunale resta insostenibile, inefficiente, iniquo orizzontalmente e verticalmente. Non poteva essere diversamente se appena si consideri che tutta la finanza pubblica italiana resta insostenibile come la crisi economica e finanziaria in cui gli ultimi governi ci hanno sprofondati dimostra. Negli ultimi venti anni, ci sono stati quattro tentativi draconiani di risanamento dei conti pubblici (quello di Amato 1992, i due di Prodi nel 1997 e 2007 e ora quello di Berlusconi-Monti). Le manovre di Prodi ci hanno fatto entrare e restare nell'eurozona mentre quelle congiunte di Tremonti-Monti paradossalmente potrebbero portarci fuori dall'euro a dispetto dell'obiettivo annunciato. Non mi auguro che ciò avvenga ma è alta la probabilità che ciò si verifichi se è vero che tutte le manovre citate hanno conseguito risultati precari e provvisori solo in termini finanziari e nessuna – e meno che mai l'ultima – è stata ed è in grado di risolvere il problema della crescita economica che è la condizione ineludibile per la sostenibilità del debito pubblico e della finanza pubblica a partire da quella comunale.

Sono vecchi di 20 anni i problemi della bassa produttività e della crescita. Ancora negli anni '80 il tasso di crescita dell'economia registrava un ragionevole 2,4% all'anno che si abbassa all'1,6% negli anni '90 e scende allo 0,2% negli anni '00. L'alternanza al governo, in un contesto di bipolarismo "coatto", ha prodotto non la governabilità annunciata ma instabilità finanziaria con i governi di centro-destra che hanno rovesciato il segno delle politiche economiche e finanziarie di quelli di centro-sinistra. Dal rigore siamo passati al lassismo, ai condoni a raffica sino ad arrivare al 2011 anno in cui i due governi che si sono

succeduti hanno approvato 5-6 manovre restrittive per inseguire il totem del pareggio di bilancio a scapito della crescita. In venti anni, non siamo stati capaci di distinguere nettamente tra funzioni fondamentali e non , tra i vari tipi di beni pubblici. Infatti il D. Lgs. N. 23/2011 resta ancora basato sul discusso criterio della spesa storica e non tiene conto del fatto che parte sostanziale delle spese dei Comuni riguarda i livelli essenziali di assistenza (art. 117 comma 2, lettera m della Cost.) necessari per l'attuazione dei diritti civili e sociali per conto dello Stato e proprio e non i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117 comma 2, lettera p) che riguardano in via principale le funzioni fondamentali degli enti locali, ossia, l'offerta di beni e servizi pubblici locali anche essi importanti.

Abbiamo introdotto l'ossimoro del federalismo municipale ma la finanza comunale è stata e rimane telecomandata dal centro. Prima dell'abrogazione dell'ICI, i Comuni avevano in termini relativi il grado relativamente più alto di autonomia tributaria. Poi arriva la sciagurata decisione di abrogare del tutto l'ICI sulla prima casa. Ora il governo Monti gliene restituisce una parte se , come previsto, la metà del gettito dell'IMU (anticipata al 2012 più per necessità che per virtù) andrà al governo centrale. Nel Rapporto si scrive di riforma federale tradita e di sistema regressivo che vede la pressione tributaria più alta al SUD. Le affermazioni sono accompagnate da adeguate statistiche.

Non c'è sostenibilità finanziaria delle funzioni attribuite ai Comuni perché, al di là della lettera del principio costituzionale (di cui all'art. 119 comma 4) trasposto più correttamente nell'art. 2 della legge delega n. 42/2009 "le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite", è chiaro che se riduci comunque l'autonomia tributaria vera e propria alla fine né le Regioni né i Comuni trovano le risorse necessarie per finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Specialmente se non distingui attentamente le varie funzioni e ti limiti ad individuare una distinzione a spanne come fa il d.lgs. n. 23/2011 che semplicemente assume come fondamentale l'80% della spesa storica. Specialmente se consideri la difficoltà di tagliare la spesa corrente e i vincoli del Patto di stabilità interno (PSI) che benché regionalizzato mantiene duri vincoli alla capacità di spesa non solo per i comuni non bene amministrati ma anche per quelli virtuosi. E la riprova di quanto sopra sta proprio nella caduta degli investimenti non solo negli ultimi 3

anni ma nel ventennio considerato vedi tab. 1 pag. 179 del volume. “al livello medio nazionale le spese destinate agli investimenti, in euro a valore costante e in pro-capite, subiscono tra il 1991 e il 1997 una riduzione pari al 4,1%, che tra il 1997 e il 2010 si intensifica e raggiunge il 13,2%. Considerando i dati a livello territoriale, tra il 1991 e il 1997, le spese per investimenti risultano in aumento nel Centro (6,3%) e in riduzione nelle altre due aree del Paese, con una contrazione più forte nel Mezzogiorno, pari al 12,7%, più intensa rispetto a quella avvenuta nel Nord (3,1%)”. E tutto questo a fronte di un divario infrastrutturale che è molto più grave nel Mezzogiorno rispetto a quello medio nazionale nei confronti degli altri Paesi membri dell’Unione europea.

Come si spiega tutto questo? Come ho accennato sopra, venti anni di chiacchiere ma pochi fatti nonostante la lunga presenza al governo della Lega Nord, anche i governi di centro-destra, negli anni '00, hanno adottato provvedimenti rubricati come attuativi del federalismo ma in sostanza di contenuto fortemente centralistico. Concordo pienamente con quanto afferma il Rapporto circa i tempi e le misure di cui al D. Lgs. N. 23/2011: “prevede una serie cospicua di cambiamenti che raccolgono molte delle sollecitazioni dagli enti locali, ma che non modificano realmente la struttura delle entrate correnti dei Comuni, né producono un incremento significativo della loro autonomia tributaria”. Si tratta di un tipico provvedimento gattopardesco: cambio tutto per lasciare le cose come stanno. Se non aumento l’autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali, è chiaro che, nella necessità di risanare i conti, tagli anche le spese in conto capitale che sono finanziate o con l’accensione di mutui o con trasferimenti dal governo centrale. Voglio essere chiaro: di questi esiti è responsabile anche il centro-sinistra che è stato al potere per circa la metà del periodo considerato e che ha gareggiato con il centro-destra nell’assumere provvedimenti di tipo gattopardesco. Anche questo problema è affrontato dal Rapporto quando approfondisce la questione trasferimenti/compartecipazioni. “L’albero nato storto”: le partecipazioni al posto dei trasferimenti. Le partecipazioni spacciate come tributi propri. Ma in Italia, in questi venti anni, non si è introdotta alcuna partecipazione con riserva di aliquota a favore delle Regioni e degli enti locali – le uniche che potrebbero essere considerate tributi propri. E se così, non si può parlare in nessun modo di incremento dell’autonomia tributaria degli enti sub-centrali. Lo dimostra proprio il caso dell’IMU che restituisce ai Comuni

esattamente il gettito che traevano dall'ICI e niente più almeno in questa fase ma per decreto legge del governo centrale. Con un certo puntiglio rispetto a quanti continuano a ritenere che le compartecipazioni sono tributi propri delle Regioni e degli enti locali, nel Rapporto si citano e approfondiscono appropriatamente i saggi di Peirce, *Fiscal Federalism: sharing revenue is not enough!* e quello di Musgrave - Polinsky, *Revenue sharing. A critical view*, a cui rinvio. È difficile dar conto fino in fondo delle varie e approfondite analisi del Rapporto ma almeno di un'altra questione voglio occuparmi brevemente in questa presentazione: della questione della golden rule di cui all'art. 119 Cost., quindi trasposta nella legge delega n. 42/2009.

Non ultimo alcune considerazioni sulla regionalizzazione del patto di stabilità interno. Il patto che è solo il complesso delle regole che consente al governo centrale di controllare la finanza locale. Perciò vissuto dagli enti locali come una vera e propria imposizione dal governo centrale. Funziona bene in alcune regioni a statuto speciale. Infatti la regionalizzazione, da un lato, rende più flessibile la gestione del PSI, dall'altro, induce i Comuni a contenere l'indebitamento netto per tenere i conti in equilibrio. Negli ultimi anni, si è cercato da un lato di renderlo più consensuale, dall'altro di estenderlo in modo uniforme alla maggior parte dei Comuni ricadenti all'interno delle Regioni a statuto ordinario. Tale politica non sta funzionando o incontra aspre critiche in particolare da parte dei Comuni c.d. virtuosi. Sulla regionalizzazione, tuttavia, c'è un elemento di ipocrisia nel dibattito politico corrente. È chiaro che se si accetta la logica della regionalizzazione, ossia, il rispetto del saldo a livello regionale, questo implica inevitabilmente bloccare la spesa non solo dei Comuni in deficit ma anche di quelli in surplus. La gestione del meccanismo è particolarmente complessa specie quando va calata in una lunga fase di risanamento dei conti pubblici che, a sua volta, cade in una lunga fase recessiva dell'economia reale. E come se non bastasse, in Italia, la gestione di un simile meccanismo è ancor più complessa quando si pensi che il risanamento dei conti e la stagnazione dell'economia sono problemi ed aspetti strutturali del sistema legati al basso tasso di produttività dei fattori e al basso tasso di investimento nel settore privato e in quello pubblico. In un simile contesto, non è difficile capire cosa sta succedendo alla c.d. regola d'oro inserita nell'art. 119 Cost. Nel Rapporto Pica e Villani danno conto delle diverse misure assunte negli ultimi anni che hanno imposto vincoli draconiani alla possibilità di indebitarsi per finanziare spese in conto capitale. Ma

l'individuazione di queste ultime spese è a volte problematica e allora il governo centrale "ha posto limiti all'indebitamento derivanti dall'accensione di mutui da parte degli enti locali. Con la legge finanziaria del 2005 ha abbassato il limite dal 25 al 12%. Con la legge finanziaria 2007 lo ha rialzato al 15%. Con il decreto mille proroghe n. 225 del 29-12-2010 convertito con legge 26-02-2011 n. 10 è stata modificata la legge di stabilità 2011 (legge 13-12-2010, n. 220) che stabiliva un tetto massimo dell'8% e ha definito per il 2011 un limite del 12%, per il 2012 il 10% e per il 2013 l'8%. In ogni caso una progressiva riduzione delle possibilità di indebitamento degli enti locali. Come osserva Adriano Giannola nella prefazione, la "duplice esigenza di stabilizzare e ridurre il rapporto debito/PIL incide sulla capacità operativa dei Comuni e, insidiandone l'efficienza, ne pregiudica l'efficacia proprio quando essa si fa cruciale per gestire gli squilibri sociali del sistema Italia".

Il Rapporto Svimez scrive di una situazione drammatica, di una tragedia di cui i Comuni hanno responsabilità minori rispetto a quelle del governo centrale e delle Regioni. Se il problema è quello strutturale, della bassa crescita, della bassa produttività dei fattori, della bassa competitività del nostro sistema - anche a causa di un euro largamente sopravvalutato, aggiungo io - le responsabilità principali sono del governo centrale e delle Regioni. Di queste ultime ovviamente dopo l'ampio trasferimento delle competenze operato con la riforma costituzionale del 2001 perché assistono inermi ai ritardi del governo nel trasferimento dei fondi e nell'attuazione del federalismo fiscale. La tragedia nella tragedia è che nel 2011-12 anche il governo centrale si lega le mani e i piedi prima con il Sixpact e quindi con il Fiscal Compact che costituisce ora una vera e propria camicia di forza cucita addosso anche alla finanza dei Comuni.



Università Commerciale Luigi Bocconi
Econpubblica
Centre for Research on the Public Sector

SHORT NOTES SERIES

**Dalla determinazione dei fabbisogni standard al
disegno del sistema perequativo dei Comuni**

Alberto Zanardi

Short note n.1

February 2012

www.econpubblica.unibocconi.it

Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni

Alberto Zanardi

Università di Bologna ed Econpubblica-Università Bocconi

1 febbraio 2012

1. Introduzione¹

I primi risultati della fase sperimentale di determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni contribuiscono a far emergere con maggiore chiarezza i problemi ancora da affrontare nel disegno del sistema perequativo a livello municipale.

Va innanzitutto richiamato in termini assai sintetici che la legge delega 42/ 2009 prevede il superamento della spesa storica quale criterio per il finanziamento/perequazione dei servizi forniti dai Comuni e la sua sostituzione con due differenti riferimenti a seconda della tipologia di tali servizi:

- a) per quelli che rientrano nell'insieme delle funzioni fondamentali (corrispondenti, al netto della componente in conto capitale e degli interessi, a più dell'80% del totale)² si prevede che le fonti tributarie comunali loro dedicate, integrate con i trasferimenti perequativi provenienti dallo Stato secondo uno schema verticale, garantiscano l'integrale copertura dei fabbisogni standard corrispondenti;
- b) per quelli che fanno riferimento alle funzioni rimanenti³ si prevede invece che i trasferimenti perequativi corrispondenti concorrano, mediante un sistema apparentemente orizzontale, a ridurre (ma non ad annullare) i divari di ciascun Comune dalla media nazionale nella capacità fiscale standardizzata dedicata al finanziamento di tali funzioni.

¹ Si ringrazia Giampaolo Arachi, Paolo Chiades e Salvatore Parlato per i preziosi commenti.

² Si tratta in particolare delle funzioni individuate in via provvisoria dalla legge delega all'art. 21 e dal decreto legislativo 216/2010 all'art. 3: 1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70%, 2) polizia locale, 3) istruzione, 4) viabilità e trasporti, 5) gestione del territorio e ambiente, 6) servizi sociali.

³ Si tratta delle funzioni rappresentate principalmente dal 30% della spesa per funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, e dalle spese per cultura, sport, turismo, giustizia, ecc.

In particolare, per quanto riguarda le funzioni fondamentali, la legge delega prescrive che il riparto del fondo perequativo a favore dei Comuni debba realizzarsi, per quanto riguarda la spesa di parte corrente, in base a un *indicatore di fabbisogno finanziario* calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale.

Rispetto alle previsioni generali della legge delega i decreti legislativi emanati tra il 2010 e il 2011 non hanno specificato le modalità di funzionamento di questo duplice sistema di finanziamento/perequazione sia nella sua struttura a regime sia nella fase di transizione, prevedendo al contrario un meccanismo di perequazione provvisorio (il Fondo sperimentale di riequilibrio) che appare tuttavia del tutto incoerente con a quello regime abbozzato dalla riforma.

Nel frattempo, Ifel-Sose, secondo il mandato affidato loro dal decreto 216/2010, hanno affinato sul piano metodologico le tecniche di determinazione dei fabbisogni standard, applicate finora in particolare al comparto della Polizia locale. Si è innanzitutto proceduto mediante questionari a una raccolta di informazioni dettagliate sulle caratteristiche di fornitura del servizio nei singoli Comuni ad integrazione delle rilevazioni già riportate nei Certificati di conto consuntivo. Sulla base del data-set così costruito si è poi stimata mediante tecniche econometriche, una funzione di spesa pro-capite corrente in cui la spesa rilevata è spiegata sulla base dei prezzi degli input impiegati e di caratteristiche strutturali di ciascun Comune che influenzano l'offerta e/o la domanda del servizio considerato. Il livello del fabbisogno standard per ciascun Comune e per la funzione considerata è stato infine ricavato utilizzando i valori della spesa standard così stimanti per ripartire tra Comuni un ammontare complessivo di risorse finanziarie, che necessariamente corrisponde in questa fase iniziale con la spesa storica totale in modo da assicurare l'invarianza delle risorse complessive⁴. Il medesimo approccio dovrebbe essere applicato alle altre cinque funzioni fondamentali individuate a livello comunale ricavando per ciascuna di esse uno specifico ammontare di fabbisogno standard per ogni Comune.

I primi risultati della fase di concreta determinazione dei fabbisogni standard sembrano ridimensionare gli obiettivi troppo ambiziosi che la riforma del federalismo fiscale si è data attraverso l'"operazione fabbisogni standard". La complessità del modello e la molteplicità di finalità che il legislatore si è proposto in termini di efficientamento della spesa locale, garanzia dei Lep, perseguimento degli obiettivi di servizio sembrano non reggere alla luce dell'impossibilità di condurre un processo di

⁴ La spesa storica può essere desunta dai Certificati di conto consuntivo con qualche aggiustamento reso necessario dalla mancata corrispondenza tra le voci del Conto e la perimetrazione delle singole funzioni fondamentali.

standardizzazione basata sulla valutazione analitica di quantità e costi standard (che presupporrebbe la conoscenza delle quantità di servizio offerto, dei prezzi dei fattori produttivi e di una qualche misura del livello qualitativo). Stante l'impossibilità di calcolare i costi standard, il percorso avviato da Ifel-Sose finisce per definire soltanto un meccanismo di riparto (basato sull'analisi delle determinanti) rispetto a un fondo complessivo la cui dimensione è decisa *ex ante* a livello nazionale in relazione alle compatibilità macro-finanziarie. Non che questo esito sia trascurabile: l'applicazione di formule di riparto dei fondi disponibili per la finanza locale basati su determinanti strutturali riconoscibili e giustificate consente di superare l'opacità dell'attuale sistema di allocazione dei trasferimenti statali. Tuttavia è innegabile che questo risultato ridimensiona l'aspettativa, disegnata nella legge delega, di poter fondare il sistema di finanziamento /perequazione dei Comuni sul riconoscimento di pacchetti di servizi garantiti e finanziati a costi-efficienza.

Peraltro la tenuta del sistema dei fabbisogni standard, pur nella visione più limitata di meccanismo di riparto di cui si è detto, è messa fortemente sotto stress dalla severità del momento che la finanza locale sta sperimentando. Dopo la sequenza di tagli alle risorse degli enti locali previsti dalle manovre 2010-11 è chiaro che ogni innovazione, seppur significativa, sul piano della ripartizione delle risorse finanziarie tra enti è spinta in secondo piano dall'urgenza di recuperare almeno parzialmente la dimensione complessiva del fondo.

2. Dai fabbisogni standard al sistema perequativo

Quali sono dunque i passi fondamentali (presumibilmente da trasfondere in un futuro decreto integrativo e correttivo dei decreti già emanati in attuazione della riforma del federalismo fiscale) per costruire un sistema di perequazione comunale coerente da un lato con le indicazioni della legge delega e dall'altro con i primi risultati del processo di determinazione dei fabbisogni standard?

a) Attribuzione e standardizzazione delle fonti di finanziamento tributario

In primo luogo è necessario assegnare le singole fonti di finanziamento tributario riconosciute ai Comuni (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi) al finanziamento, da un lato, delle funzioni fondamentali e, dall'altro, di quelle non-fondamentali. Si tratta di una scelta preliminare (ma finora non assunta nei decreti legislativi di attuazione della riforma) per calcolare per ciascun Comune due distinte capacità fiscali standardizzate che entrano come componenti fondamentali in meccanismi perequativi diversi (come detto, perequazione verticale e integrale sui fabbisogni standard e perequazione orizzontale e parziale sulle capacità

fiscali standard). Nell'assegnazione delle diverse fonti tributarie tra i due diversi comparti di funzioni comunali è necessario tener conto di due aspetti fondamentali.

- i. Data la diversa portata perequativa dei due sistemi di finanziamento, e data la distribuzione territoriale differenziata tra Comuni dei gettiti standard delle varie fonti tributarie comunali, la loro assegnazione al finanziamento delle funzioni fondamentali o, alternativamente, di quelle non-fondamentali sarà determinante per la dimensione complessiva dei trasferimenti perequativi che dovranno essere attivati.
- ii. La legge delega, come ricordato, sembra prevedere sistemi perequativi di diversa natura per quanto riguarda la direzione dei flussi dei trasferimenti: verticale (da governo centrale a Comuni) per le funzioni fondamentali, orizzontale (da Comuni con risorse tributarie sopra la media a favore di Comuni sotto la media) per quelle non-fondamentali. Ne deriva che, mentre le aliquote standard delle fonti tributarie assegnate al finanziamento delle funzioni non-fondamentali devono essere fissate in modo tale da finanziare integralmente nel complesso dei Comuni la capacità fiscale standard che si vuole garantire in media senza necessità di trasferimenti statali (pari presumibilmente, nel primo anno, alla spesa storica per tali funzioni nel complesso dei Comuni), le aliquote standard delle fonti tributarie assegnate al finanziamento delle funzioni fondamentali dovrebbero essere stabilite in misura tale da rendere autosufficiente un solo Comune (o, più realisticamente, un gruppo di Comuni) maggiormente dotato in termini di basi imponibili, mentre i Comuni restanti riceveranno dallo Stato trasferimenti perequativi sufficienti a portarli ai propri fabbisogni standard⁵. Tuttavia questo secondo schema di riferimento (che, come detto, riguarderebbe più dell'80% della spesa comunale) contrasta con quanto previsto nella prima fase di riforma della finanza comunale, in cui si è preceduto a sostituire tutti i trasferimenti statali con nuove risorse tributarie, ponendo di fatto le premesse per un sistema perequativo orizzontale⁶. In altri termini per passare al meccanismo perequativo verticale previsto dalla legge delega per la componente a fabbisogni standard è necessario rivedere verso il basso le attuali aliquote-base di tributi propri, compartecipazioni e addizionali per "fare spazio" ai trasferimenti di natura perequativa erogati dallo Stato.

⁵ Si potrebbe pensare anche a un'interpretazione alternativa per cui le aliquote base dei tributi dedicati al finanziamento delle funzioni fondamentali potrebbero essere fissate al di sotto del livello minimo che rende il gruppo dei Comuni più datati in termini tributari/meno bisognosi in termini di fabbisogni standard ma questa confligge con il vincolo imposto dalla Costituzione di escludere i trasferimenti dalle fonti di finanziamento ordinario degli enti decentrati, a meno non siano di natura perequativa.

⁶ In realtà il Fondo sperimentale di riequilibrio è gestito come un sistema verticale in cui però le fonti di alimentazione statali (di fatto trasferimenti) sono predeterminate (una quota delle compartecipazioni sui tributi immobiliari, in quanto riflettono l'operazione di "fiscalizzazione" che è stata realizzata sugli originari trasferimenti comunali a partita di risorse complessive. Di fatto dunque non è cambiato granché.

Un'interpretazione alternativa - che evita l'assegnazione dei singoli tributi locali all'uno o altro dei due meccanismi perequativi e che richiama lo schema del decreto 56/2000 - consiste nel considerare il complesso dei tributi locali e fissare una combinazione di aliquote base in modo tale che "quote" dei gettiti totali prodotti sia tale da garantire risorse coerenti con i criteri illustrati sopra al punto ii.

Va infine sottolineato che una volta assegnati i tributi comunali al finanziamento delle due tipologie di funzioni, è necessario che le capacità fiscali determinate per ciascun Comune, e che entrano nei due distinti meccanismi perequativi, siano standardizzate, ovvero corrispondano a gettiti calcolati su basi imponibili ed aliquote comparabili tra Comuni (aliquote uguali a quelle base di cui al punto ii.). Occorre quindi mettere in campo un procedimento di standardizzazione delle entrate comunali, analogo e parallelo a quello in fase di sviluppo per le spese attraverso la determinazione dei fabbisogni standard. Si tratta di un compito non facile sotto il profilo informativo e computazionale soprattutto alla luce della maggiore autonomia tributaria che la riforma del federalismo fiscale ha riconosciuto ai Comuni nella determinazione di elementi costitutivi dei tributi diversi dalle aliquote (deduzioni, detrazioni, struttura di progressività).

b) Dalla perequazione dei trasferimenti alla perequazione delle risorse complessive

E' poi necessario superare l'approccio limitato proprio del Fondo sperimentale di riequilibrio passando da una perequazione dei soli trasferimenti fiscalizzati dalla prima fase della riforma a una perequazione del complesso delle risorse tributarie disponibili ai Comuni secondo i due criteri sopra richiamati dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standard. Questo cambiamento di passo richiede, tra l'altro, che l'alimentazione del fondo perequativo non debba dipendere dai gettiti prodotti da specifiche fonti tributarie - come succede nel Fondo sperimentale di riequilibrio dove circa 40% delle risorse fiscalizzate complessive sono destinate a finanziare il fondo - bensì, almeno per la componente a perequazione sui fabbisogni standard, sia assicurata dalla fiscalità generale dello Stato.

c) La perequazione dell'insieme delle funzioni fondamentali

Il decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni standard (216/2010) prevede che tali fabbisogni vengano calcolati distintamente per ciascuna funzione fondamentale dei Comuni (le 6 previste in via provvisoria). Dato che le fonti tributarie assegnate al finanziamento delle funzioni fondamentali fanno riferimento al complesso di tali funzioni, il calcolo dei trasferimenti perequativi richiede innanzitutto di sommare per ciascun Comune i fabbisogni standard delle diverse funzioni fondamentali per ricavare un fabbisogno standard complessivo da confrontare poi con la capacità fiscale standardizzata. Inoltre, dato che il stesso decreto prevede una fase transitoria dal 2012

al 2014 in cui i fabbisogni standard via via resi disponibili dalle procedure di stima sulle singole funzioni fondamentali vengano applicati per consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica, nel periodo della transizione il fabbisogno complessivo per ciascun Comune deriverà in realtà dalla combinazione di fabbisogni standard per le funzioni fondamentali già sottoposte a standardizzazione e di spese storiche per le altre funzioni ancora in corso di standardizzazione⁷.

d) Revisione e manutenzione nel tempo del meccanismo perequativo

L'applicazione a regime del sistema perequativo sui fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni, costruito secondo le indicazioni di cui ai punti 1)-4), solleva poi alcune questioni riguardanti la revisione e manutenzione del sistema nel corso del tempo.

- i. Il primo problema riguarda la revisione della dimensione complessiva del fondo perequativo sulle funzioni fondamentali. Si pensi in pratica al caso in cui il governo centrale, possibilmente nell'ambito del processo di coordinamento dinamico inter-istituzionale della finanza pubblica, decida di richiedere un maggior concorso degli enti locali al consolidamento dei conti pubblici nazionali. Una manovra di questo genere potrebbe realizzarsi, nell'ambito del meccanismo perequativo sopra delineato, attraverso una riduzione dell'ammontare riconosciuto dei fabbisogni standard nazionali nel complesso dei Comuni e delle loro funzioni fondamentali (all'inizio coincidente con la somma delle spese storiche). A parità di capacità fiscale standard assegnata al finanziamento delle funzioni fondamentali la riduzione dell'ammontare riconosciuto dei fabbisogni standard nazionali limita la dimensione del fondo perequativo e quindi la sua alimentazione da parte dello Stato via fiscalità generale. Allo scopo di determinazione il trasferimento perequativo da assegnare a ciascun Comune sarà necessario ripartire (proporzionalmente) tra funzioni fondamentali il taglio sui fabbisogni standard nazionali per poi sottoporre i nuovi aggregati relativi a ciascuna funzione fondamentale ai coefficienti di riparto ricavati dalla batteria di stime econometriche messe a punto da Ifel-Sose.

In questa prospettiva *top-down*, la tutela dei Livelli essenziali delle prestazioni coinvolti da alcune funzioni fondamentali dei Comuni (si pensi soprattutto ai

⁷ Va rilevato che un'introduzione progressiva dei fabbisogni standard nel meccanismo perequativo potrebbe avere la controindicazione di una marcata variabilità dei bilanci dei singoli comuni da un anno all'altro nel periodo di transizione causata dal fatto che il calcolo del fabbisogno per singola funzione può attribuire oggi una penalizzazione ad un ente che ha "caricato" una funzione a scapito di un'altra, per poi compensarlo successivamente quando sarà sottoposta a calcolo la funzione "depotenziata".

servizi sociali)⁸ è affidata, per la verità in misura piuttosto debole, alla decisione sulle risorse complessive da assegnare ai Comuni, la quale dovrebbe essere inserita in una prospettiva (le “norme di coordinamento dinamico”) di convergenza dei servizi effettivamente offerti (gli “obiettivi di servizio”) e dei costi di fornitura verso standard nazionali.

- ii. Il secondo profilo “dinamico” riguarda invece la revisione dei criteri di riparto del fondo perequativo sulle funzioni fondamentali, ovvero la “manutenzione” nel tempo dell’insieme di stime econometriche utilizzate per ricavare i fabbisogni standard, e quindi le quote di riparto, per funzioni e per Comuni. La questione è con quali modalità sottoporre a revisione periodica (presumibilmente ogni 3-4 anni) tali fabbisogni. Un approccio “conservativo” potrebbe consistere nel rivedere i fabbisogni non procedendo a nuove stime (e quindi mantenendo invariati i valori dei coefficienti stimati nelle singole regressioni) ma sostituendo i valori delle variabili esplicative impiegate nelle regressioni con nuove informazioni statistiche rese nel frattempo disponibili. In alternativa, ma con differenti oneri operativi, si potrebbero ristimare periodicamente le funzioni di spesa standard per le singole funzioni fondamentali a partire da informazioni offerte dai Certificati di conto consuntivo e da eventuali nuove rilevazioni via questionari anche sui livelli di spesa dei singoli Comuni. Risulterà opportuno precedere ad un nuovo *round* di stime quando si osservino mutamenti nelle modalità di fornitura del servizio in questione nella generalità dei Comuni.

e) Il coordinamento regionale

Va inoltre data concreta realizzazione al ruolo che la legge delega riconosce alle Regioni in tema di coordinamento della finanza locale. Le Regioni possono ripartire, sulla base di intese con i proprio enti locali, le risorse ricevute dallo Stato per la perequazione di Comuni e Province inclusi nei propri territori secondo criteri potenzialmente diversi da quelli adottati dallo Stato. Si prefigurano pertanto spazi per una qualche diversificazione tra Regioni nelle regole di perequazione infra-regionali. Per dare contenuti concreti a questa previsione generale è opportuno separare la componente perequativa dei Comuni basata sulla copertura integrale dei fabbisogni standard (funzioni fondamentali) da quella basata sul principio della riduzione dei divari di capacità fiscale dalla media nazionale (funzioni non-fondamentali).

Per quanto riguarda la prima componente si può immaginare che i fondi regionali siano alimentati attraverso trasferimenti verticali dal bilancio dello Stato determinati in base alle valutazioni su base nazionale che il governo centrale fa dei fabbisogni

⁸ Ma, si noti, non tutte le funzioni fondamentali dei Comuni concernono Livelli essenziali delle prestazioni e pertanto i Comuni non sono obbligati a fornirle agli standard eventualmente fissati dal centro. E', ad esempio, il caso dei servizi di polizia locale e infatti molti Comuni non li forniscono affatto.

standard e delle capacità fiscali dei Comuni interessati. A valle di questo trasferimento verticale da Stato a ciascuna Regione, la singola Regione procederà, di nuovo mediante trasferimenti verticali, a ripartire il fondo tra i Comuni compresi nel proprio territorio sulla base della copertura dei fabbisogni standard e capacità fiscali secondo i parametri impiegati dal governo centrale, oppure secondo parametri differenti, stimati in ambito regionale e concordati con i propri Comuni. Questa prospettiva evidenzia due questioni.

- i. La prima riguarda la necessità di dare alle Regioni pieno accesso alle informazioni necessarie per consentire valutazioni proprie in tema di fabbisogni standard e di capacità fiscale degli enti locali. In questo senso appare promettente l'approccio seguito da Ifel-Sose nella stima delle funzioni di spesa standard che consente adattamenti territoriali in relazione alla selezione delle variabili ammissibili e di quelle non-ammissibili (e quindi da neutralizzare) per spiegare la variabilità nella spesa comunale.
- ii. In secondo luogo, è necessario coordinare in un unico fondo perequativo istituito presso la Regione sia le risorse che lo Stato assegna ai Comuni sia quelle che attualmente originano dalle Regioni via trasferimenti. Il decreto sul federalismo regionale (68/2011) prevede infatti a partire dal 2013 la soppressione dei trasferimenti regionali a favore dei Comuni e la loro "fiscalizzazione" mediante compartecipazioni ai tributi regionali o mediante tributi regionali da devolvere interamente a livello municipale (cfr. Duranti et al 2011). E' necessario che questi due flussi di risorse a favore dei Comuni vengano considerati congiuntamente, in ciascun ambito regionale, nel funzionamento del sistema perequativo e nella conseguente determinazione dei trasferimenti perequativi. Questo implica che, da un lato, i tributi regionali con cui saranno "fiscalizzati" gli attuali trasferimenti regionali vengano inclusi, insieme ai tributi statali, nella determinazione della capacità fiscale standardizzata destinata al finanziamento delle funzioni fondamentali e, dall'altro lato, che l'ammontare complessivo delle risorse da ripartire come fabbisogno standard tra i vari Comuni del territorio regionale (coincidente inizialmente con la spesa storica) includa anche la spesa comunale attualmente finanziata mediante risorse trasferite dalle Regioni.

Per quanto riguarda la componente basata sul principio della capacità fiscale, è invece ragionevole immaginare il funzionamento di un sistema perequativo *pseudo-orizzontale* in cui il livello di risorse finanziarie da garantire a tutti i Comuni rimanga identico a quello determinato dal sistema di perequazione orizzontale (una qualche percentuale della capacità fiscale pro-capite media nazionale misurata rispetto ad un qualche insieme di tributi non specificato nella legge delega), ma questo livello venga attribuito mediante l'attivazione di trasferimenti verticali. Questo schema verrebbe applicato sia nella prima fase, quella di formazione dei fondi regionali, sia nella seconda fase, quella

in cui il fondo regionale così determinato va ripartito tra i singoli Comuni inclusi nella Regione. In questo modo tutti i Comuni verrebbero alla fine portati, o avvicinati, alla capacità fiscale pro-capite media nazionale ma attraverso trasferimenti che vedrebbero la Regione (e, a monte, il bilancio statale) come unico soggetto finanziatore.

f) Il monitoraggio sugli output

Nel quadro sopra delineato resta sostanzialmente irrisolta la questione del controllo dei livelli quali-quantitativi di output prodotto da ciascun Comune. La caratteristica multi-output dei servizi erogati nell'ambito di molte funzioni fondamentali, la forte eterogeneità nei servizi con cui le amministrazioni rispondono ai bisogni locali, la difficoltà nel definire in modo univoco e preciso, e ancor più nel misurare, l'output reale di molte servizi forniti a livello municipale comportano l'impossibilità nell'ambito della stima dei fabbisogni standard di definire separatamente quantità/qualità fornita e costi unitari di produzione. Ne deriva che la metodologia di stima messa in campo da Ifel-Sose finisce per offrire un mero meccanismo finanziario di riparto tra singoli enti di un ammontare prestabilito e non uno strumento su cui basare un'azione di monitoraggio sui livelli di fornitura dei singoli Comuni per verificarne la coerenza con eventuali standard di prestazioni (Lep, obiettivi di servizio) stabiliti a livello statale. Va inoltre ricordato che i trasferimenti perequativi relativi alle funzioni fondamentali (finanziamento integrale dei rispettivi fabbisogni standard) sono attribuiti ai Comuni senza vincolo di destinazione: i fabbisogni standard sono cioè puri riferimenti di computo da cui non deriva alcuna assegnazione effettiva di risorse tra le funzioni finanziate.

Da queste considerazioni deriva come in base del meccanismo di finanziamento/perequazione riferito ai fabbisogni standard sia difficile discriminare tra enti diversamente caratterizzati nei loro comportamenti di spesa ed effettiva offerta di servizi (Petretto 2011). Si pensi, ad esempio, al caso di un Comune che abbia costi unitari di produzione più elevati di quelli efficienti ma che offrendo livelli di fornitura del servizio assai inferiori agli standard nazionali risulti alla fine con una spesa effettiva complessiva più bassa del fabbisogno standard. Un sistema di finanziamento/perequazione che separasse costi da quantità correttamente penalizzerebbe due volte tale Comune. Al contrario un sistema che non opera questa separazione, come quello derivante dalla metodologia Ifel-Sose, finisce per premiare questo Comune in quanto gli assegnerebbe un finanziamento superiore alla spesa sostenuta⁹.

⁹ Come esemplificato da Ifel, si può cercare di attenuare questo risultato condizionando il riconoscimento finanziario al mantenimento da parte del Comune di alcuni indicatori di adeguatezza o alla presenza di attività effettivamente svolta.

g) La perequazione delle funzioni diverse da quelle fondamentali

Ulteriori passi poi vanno fatti per attivare la componente del sistema perequativo relativa alle funzioni diverse dalle quelle fondamentali. Come richiamato al punto a) è innanzitutto necessario attribuire (in via di computo) un insieme di fonti tributarie comunali al finanziamento delle funzioni non-fondamentali in modo tale che il loro gettito standardizzato sia pari, per il complesso dei Comuni e nell'anno di avvio della riforma, alla spesa storica per tali funzioni desumibile dai Certificati di conto consuntivo. Oltre alle considerazioni già illustrate al punto e) riguardo alla caratterizzazione verticale/orizzontale del fondo perequativo sulla capacità fiscale, un prossimo decreto integrativo dovrà anche specificare la misura della riduzione dei divari nella capacità fiscale standardizzata di ciascun Comune dalla media nazionale che dovrà essere realizzata dai trasferimenti attivati da questa componente del fondo (ricordiamo che nel caso delle funzioni non-Lep delle Regioni le differenze di capacità devono essere ridotte in misura "non inferiore al 75%").

h) La perequazione della spesa in conto capitale

Infine va risolto il problema del finanziamento e della perequazione della spesa in conto capitale dei Comuni, valutabile in circa 25 miliardi di euro (Longobardi 2011). Per le spese in conto capitale la legge delega prevedeva il riferimento a "indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore". Il decreto 26 novembre 2010 fornisce un inquadramento generale alla questione della perequazione infrastrutturale con il duplice scopo di fissare le basi del processo di ricognizione della consistenza del capitale infrastrutturale pubblico oggi disponibile nelle varie aree del paese e di individuare gli interventi mirati al recupero dei deficit di dotazioni infrastrutturali nei singoli territori. Il decreto abbraccia la totalità dei settori che riguardano livelli essenziali di prestazioni (la sanità; l'assistenza sociale; l'istruzione scolastica; le reti stradale, autostradale, ferroviaria; le reti fognaria, idrica, elettrica, del gas; le infrastrutture di porti e aeroporti) di cui molti di competenza comunale. Distintamente per ciascun settore e per area territoriale rilevante si dovrebbero allora definire la consistenza di capitale attuale e quella da raggiungere al termine dell'azione di perequazione. Entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto (aprile 2011) si sarebbero dovuti individuare gli interventi necessari per realizzare la perequazione infrastrutturale, garantendo ai territori caratterizzati da un maggiore fabbisogno infrastrutturale una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno. Non risulta tuttavia che tale operazione sia stata ancora avviata.

La determinazione dei divari territoriali di infrastrutturazione e sviluppo economico coinvolge anche la spesa corrente. Il finanziamento della spesa corrente nel suo percorso di convergenza verso i fabbisogni standard dovrebbe essere stabilito tenendo conto delle dotazioni infrastrutturali pubbliche dei vari enti territoriali: non si possono

attribuire a tutti i Comuni risorse standard identiche per garantire spese di funzionamento coerenti con un certo livello di offerta, ad esempio, di asili nido, se poi, in certi territori, questi asili devono essere ancora costruiti. Ma al contempo, specularmente, gli standard di servizio che gli enti territoriali saranno tenuti a fornire dovranno essere tarati sul grado di adeguamento delle loro infrastrutture, quale risultato della perequazione infrastrutturale. Pertanto i processi di perequazione infrastrutturale da un lato, e di convergenza dei livelli di finanziamento della spesa comunale verso i fabbisogni standard dall'altro, devono andare avanti di pari passo.

3. Conclusioni

In queste note sono stati richiamati i passi fondamentali per costruire, a partire dalla determinazione dei fabbisogni standard, un sistema di perequazione dei Comuni che sia coerente con la riforma del federalismo fiscale e che superi le gravi carenze del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Il ridimensionamento della portata innovativa dei fabbisogni standard nella loro effettiva utilizzabilità quali strumenti di allocazione delle risorse finanziarie tra enti (meri meccanismi di riparto di un fondo dato, piuttosto che strumenti di efficientamento delle produzioni locali e di tutela dei diritti soggettivi dei cittadini) non fa tuttavia venir meno la necessità e l'urgenza di introdurre un sistema di perequazione finanziaria dei Comuni costruito su elementi di razionalità. E questa esigenza si fa più pressante via via che le manovre di aggiustamento dei conti pubblici, a fronte dei tagli sulle risorse "garantite" ai bilanci comunali attraverso le imposte comunali ad aliquote base e i trasferimenti perequativi statali, riattivano e rafforzano l'autonomia tributaria dei Comuni (come nel caso dell'IMU) con il risultato di ampliare i divari territoriali esistenti.

Riferimenti bibliografici

Duranti S., Ferretti C., Ghezzi L., Ravagli L., Sciclone N. (2011), *La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali. Una simulazione per la Toscana*, Irpet-Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, luglio.

Longobardi E. (2011), *La perequazione delle risorse dei comuni nella riforma delle relazioni finanziarie intergovernative: i problemi aperti*, ottobre.

Petretto A. (2011), *Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, Irpet-Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, novembre.



NOTE SUL PROFILO DEGLI AUTORI

LUCA ANTONINI

- Professore ordinario di Diritto costituzionale e Diritto costituzionale tributario, Università di Padova
- Dal 2009 è Presidente della Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale

ENRICO BUGLIONE

- Dirigente di ricerca, Istituto di Studi sui Sistemi regionali federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSiRFA), Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

CAMILLA BUZZACCHI

- Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Facoltà di Economia, Università Milano Bicocca

VIVIANA CAPOZZI

- Ricercatrice dell'area tributaria Fondazione Istituto di Ricerca dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili (IRDCEC) - Roma

BENIAMINO CARAVITA

- Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma
- Direttore responsabile della Rivista *web* Federalismi.it

ENZA CARUSO

- Ricercatrice, Dipartimento di Economia Finanza e Statistica, Università degli studi di Perugia

TOMMASO DI NARDO

- Ricercatore dell'area economico-statistica Fondazione Istituto di Ricerca dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili (IRDCEC) - Roma

NERINA DIRINDIN

- Professoressa di Scienza delle finanze, Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche, Università di Torino



ANDREA FILIPPETTI

- Ricercatore presso l'Istituto di Studi sui Sistemi regionali federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA), Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

ADRIANO GIANNOLA

- Professore ordinario di Economia, Facoltà di Economia, Università Federico II

BARBARA GUARDABASCIO

- Ricercatrice dell'area economico-statistica Fondazione Istituto di Ricerca dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili (IRDCEC) - Roma

ETTORE JORIO

- Professore di Diritto sanitario, Facoltà di Scienze politiche, Università della Calabria
- Autore della monografia *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, sanità* (2007)

ERNESTO LONGOBARDI

- Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università degli Studi di Bari
- Dal 2009 è coordinatore del gruppo di lavoro *soppressione trasferimenti statali* della Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale

ANNA MASTROMARINO

- Docente di Diritto pubblico e governo delle differenze, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Torino

FRANCESCO PALERMO

- Professore associato di Diritto pubblico comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Verona
- Direttore dell'Istituto per lo studio del regionalismo e del federalismo, Accademia europea di Bolzano

SARA PAROLARI

- Ricercatrice Senior Istituto per lo studio del regionalismo e del federalismo, Accademia europea di Bolzano



*Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni*

CARMELO PETRAGLIA

- Professore associato di Economia politica, Università della Basilicata

ALESSANDRO PETRETTO

- Professore ordinario di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università di Firenze
- Presidente del Comitato scientifico dell'Istituto regionale per la Programmazione economica Toscana (IRPET)

ROBERTO PIGNATONE

- Professore associato di Diritto tributario, Facoltà di Scienze politiche, Università degli Studi di Palermo

STEFANIA PROFETI

- Ricercatrice in Scienza Politica, Facoltà di Scienze politiche, Università degli Studi di Bologna

STEFANO RANUCCI

- Ricercatore dell'area aziendale Fondazione Istituto di Ricerca dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili (IRDCEC) - Roma

GUIDO RIVOSECCHI

- Professore associato confermato di Istituzioni di Diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Parthenope

ENZO RUSSO

- Professore ordinario in Scienza delle Finanze, Dipartimento di Economia e Diritto, Università La Sapienza di Roma

GIULIO SALERNO

- Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Facoltà di Economia, Università di Macerata

DOMENICO SCALERA

- Professore ordinario di Economia politica, Facoltà di Giurisprudenza, Università del Sannio (Benevento)

FILIPPO TOSI

- Ricercatore, Istituto regionale programmazione economica della Toscana (IRPET)



Consiglio regionale della Calabria
Area Assistenza Commissioni

CLAUDIO TUCCIARELLI

- Consigliere parlamentare, Capo del Dipartimento per le Riforme istituzionali e la Devoluzione

ALICE VALDESALICI

- Ricercatrice, Istituto per lo studio del regionalismo e del federalismo, Accademia Europea di Bolzano

ELISABETTA VIGATO

- Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Padova

ALBERTO ZANARDI

- Professore ordinario di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università di Bologna